



# Redes políticas y programas sociales

Dos experiencias de economía social  
en un municipio bonaerense

Matías José Iucci

# **Redes políticas y programas sociales**

Dos experiencias de economía social  
en un municipio bonaerense

**Matías José Iucci**



(serie tesis posgrado)

## **Universidad Nacional de Quilmes**

---

*Rector*

Alejandro Villar

*Vicerrector*

Alfredo Alfonso

## **Departamento de Ciencias Sociales**

---

*Directora*

Nancy Calvo

*Vicedirector*

Néstor Daniel González

*Coordinador de Gestión Académica*

Guillermo De Martinelli

## **Unidad de Publicaciones para la Comunicación Social de la Ciencia**

---

*Coordinadora*

Patricia Berrotarán

*Integrantes del Comité Editorial*

Matías Bruera

Cora Gornitzky

Mónica Rubalcaba

*Editora*

Josefina López Mac Kenzie

*Diseño gráfico*

Julia Gouffier

*Asistencia Técnica*

Eleonora Anabel Benczearki

# **Redes políticas y programas sociales**

Dos experiencias de economía social  
en un municipio bonaerense

**Matías José Iucci**

lucci, Matías José

Redes políticas y programas sociales : dos experiencias de economía social en un municipio bonaerense / Matías José lucci. - 1a ed. - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-558-547-8

1. Políticas Públicas. 2. Administración Municipal. 3. Economía Social. I. Título. CDD 320.6

Departamento de Ciencias Sociales

Unidad de Publicaciones para la Comunicación Social de la Ciencia

Serie Tesis Posgrado

*[sociales.unq.edu.ar/publicaciones](http://sociales.unq.edu.ar/publicaciones)*

*[sociales\\_publicaciones@unq.edu.ar](mailto:sociales_publicaciones@unq.edu.ar)*

Los capítulos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.

 Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

 **Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor, año).

 **No comercial:** no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.

 **Mantener estas condiciones para obras derivadas:** solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

# | ÍNDICE |

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
Entre la maquinaria burocrática y el clientelismo político.....	15
Aspectos metodológicos.....	18
Plan de la obra.....	19
<b>CAPÍTULO 1. Redes para el estudio de las políticas sociales.....</b>	<b>23</b>
El aporte de las teorías de redes al estudio de la política.....	23
Redes políticas y políticas públicas.....	24
Discusiones sobre las características de las redes políticas en la implementación de programas sociales.....	30
El estudio de las redes políticas para la implementación de programas sociales: algunas dimensiones de análisis.....	43
<b>CAPÍTULO 2. Metodología.....</b>	<b>51</b>
Sobre la estrategia metodológica.....	51
Sobre el trabajo de campo.....	55
La observación participante.....	55
Entrevistas semi-estructuradas y en profundidad.....	60
Otras fuentes de información.....	62

<b>CAPÍTULO 3. Dos programas de economía social en la agenda municipal.....</b>	<b>65</b>
Los problemas persistentes: industria y empleo en el corazón de la agenda municipal.....	66
La economía social en los programas de Desarrollo Social.....	74
Rasgos consuetudinarios de la gestión de políticas sociales en el municipio.....	84
Conclusiones.....	87
<b>CAPÍTULO 4. Redes políticas municipales para la implementación de Argentina Trabaja.....</b>	<b>89</b>
La centralidad de los coordinadores barriales: las redes de Ramón.....	98
Sobre el acceso al programa. Todos conocían a Ramón y/o a Nelson.....	105
Las redes de implementación de Argentina Trabaja en el Municipio.....	107
Conclusiones.....	111
<b>CAPÍTULO 5: Las cooperativas de Argentina Trabaja implementadas a través de los movimientos. El caso del Frente Popular Darío Santillán.....</b>	<b>113</b>
El Frente Popular Darío Santillán en El Saladero.....	114
El Frente y la lucha por los cupos en el programa.....	118
Implementación del programa. Asamblea en una cuadrilla del Frente Santillán.....	125

Redes del Frente Popular para implementar  
 Argentina Trabaja.....113  
 Conclusiones.....134

**CAPÍTULO 6. Redes políticas de una ONG para implementar  
 el Banco Popular de la Buena Fe.....137**  
 Ana, la ONG y el Banco Popular de la Buena Fe.....138  
 El Equipo Promotor: la militancia social y la participación  
 política.....141  
 La “vida de centro”: características de los encuentros cotidianos  
 entre destinatarias y promotoras del Banco Popular.....146  
 Análisis de redes para la implementación del Banco Popular...153  
 Conclusiones.....158

**CAPÍTULO 7. Los programas (y los mediadores)  
 vistos por sus destinatarios.....141**  
 Los destinatarios del Banco Popular de la Buena Fe.....162  
     Carlos.....162  
     Nora.....165  
 Entre el Banco Popular y el Argentina Trabaja: la experiencia de  
 Constanza.....171  
     Juan.....176  
 Conclusiones.....180

**CAPÍTULO 8. Conclusiones.....183**  
 Del Ministerio al Municipio.....184

Del Ministerio al Frente Popular Darío Santillán.....	189
Del Ministerio a la ONG.....	191
<b>ANEXO. El Estado y los valores que postulan los programas sociales de economía social.....</b>	<b>195</b>
El Banco como una casa. Significados y orientaciones de algunos valores del Banco Popular.....	196
¿Qué es una cooperativa para Argentina Trabaja?.....	200
Reflexiones.....	207
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>209</b>
<b>OTRAS FUENTES UTILIZADAS.....</b>	<b>223</b>

## | AGRADECIMIENTOS |

El presente trabajo es producto de años de una investigación que muchas personas me ayudaron a transitar y cuya publicación alentaron. Quisiera agradecerles profundamente.

El desarrollo de la investigación fue posible gracias al apoyo otorgado a través de distintas becas del Conicet, sin las cuales los años de formación y dedicación plena a esta tarea hubiesen sido impensados.

Agradezco al Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Quilmes, que me brindó herramientas formativas de alta calidad y espacios de reflexión necesarios para desarrollar la tesis. Y a la Unidad de Publicaciones para la Comunicación Social de la Ciencia del Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ, que posibilitó transformar la tesis en el presente libro.

El Instituto de Investigaciones **en Humanidades y Ciencias Sociales** en general (IdIHCS) y el Centro de Investigación en Ciencias Sociales (CIMECS), en la Universidad Nacional de La Plata, fueron ámbitos propicios para el desarrollo de las tareas de investigación. Allí pude escribir gran parte de los capítulos que aquí se presentan. En especial, agradezco las sugerencias que oportunamente me hicieron Amalia Eguía, Leticia Muñiz Terra, Eugenia Rausky, Luis Santarsiero, Lucas Alzugaray, Laura Peiró, Florencia Bravo Almonacid, Corina Aimetá y Juliana Santa María.

Asimismo, estoy muy agradecido con mi directora de tesis y de beca, Susana Ortale. Agradezco la oportunidad brindada para acer-

carne y participar en el equipo de investigación, que significó una instancia de formación académica central sobre temáticas vinculadas a la pobreza, políticas sociales, metodología cualitativa. También por su generosidad para contribuir con su inteligencia y capacidad en la concepción, en el desarrollo y la finalización de la tesis. Por su tiempo, dedicación y sugerencias, tanto sobre aspectos generales vinculados a la organización del trabajo como con comentarios particulares y minuciosos sobre cada uno de los apartados.

A Sergio Ilari, co-director de esta tesis, por sus lecturas profundas, recomendaciones bibliográficas y comentarios precisos sobre cada uno de los capítulos, que fueron fundamentales para este trabajo. La claridad en la devolución y en la impartición de recomendaciones fue de gran ayuda en un momento clave de finalizar la tarea.

A Antonio Camou, Margarita Rozas Pagazas y Cristina Chardón, lectores y jurados de la tesis en la instancia de defensa, que hicieron devoluciones producto de lecturas profundas e inspiraron modificaciones que contribuyeron esclarecer algunos aspectos del trabajo. Agradezco enormemente la sugerente propuesta de dar el paso para la edición y publicación en libro.

Parte de los capítulos circularon como ponencias en congresos, exposiciones realizadas en seminarios, artículos publicados; las devoluciones en esos espacios, sin duda, enriquecieron este trabajo.

No quiero dejar de agradecer a los amigos, compañeros, que fueron incondicionales sostenes a lo largo de todos estos años compartidos durante mi proceso de investigación: a Pablo Albarracín, Horacio González, Gabriel Giacomone, Leandro Sessa, Mariel Giacomone, Pablo Sarachu, Javier Guiamet.

A mi familia, Carlos, Alicia, Aníbal, María Emilia, Yamila, Federico, que estuvieron y bancaron, impulsándome para adelante, prestando sus oídos, dando palmadas, consejos, nuevas miradas avanzar.

A Guillermina, que no sólo leyó buena parte de la tesis dándome sus sugerencias y alientos, sino que me acompaña con amor y paciencia.

A todos ellos les estoy muy agradecido.

## | INTRODUCCIÓN |

El gobierno que resultó elegido en 2003 propuso un conjunto de políticas sociales alternativas a las que se habían implementado desde la década de los años noventa. Esos nuevos programas realizaron un llamado a la inclusión social fundada en el trabajo y orientada según valores de solidaridad y de igualdad, y se posicionaron dentro del terreno de la economía social. Otra de las particularidades que presentaron fue la premisa de que su gestión no recayera exclusivamente en las áreas estatales. Es decir, para su puesta en práctica no sólo se buscaba involucrar a las oficinas municipales, sino que también, bajo la noción de “gestión asociada”, se propiciaba la incorporación de otras organizaciones, tales como ONG y movimientos sociales, tema sobre el que centraremos nuestra atención en esta tesis.

Como es sabido, la incorporación de otros actores en la implementación de programas sociales no es propia de los años kirchneristas. Durante los ‘90 habían existido distintas experiencias, tanto a nivel nacional como provincial, y la bibliografía acordaba en señalar algunas transformaciones en los modos en que se presentaba la política social, en la cual podía leerse la participación de distintos actores sociales para su ejecución. Estos trabajos señalaron que la burocracia municipal había pasado a ocupar un lugar central en la escena al tener mayor injerencia y protagonismo en los programas sociales, a partir del impulso dado durante la denominada “modernización estatal” (García Delgado, 1997; Smulovitz y Clemente, 2004). También se señaló que esa modernización promovió la legitimación de las ONG en

la implementación de planes y programas sociales, en el marco de un discurso que resaltaba la mayor transparencia en el manejo de bienes públicos (De Piero, 2005; Acuña, Jelin y Kessler, 2006).

Otros actores fueron progresivamente legitimados en la gestión de la política social a partir de procesos visibles con la crisis de 2001. Los movimientos sociales, a través de cortes de ruta y de la interpelación directa a funcionarios estatales, reclamaban por la llegada de planes y programas sociales a los distintos territorios donde éstos organizaban sus acciones (entre otros, Svampa y Pereyra, 2004; Merklen, 2005).

Todos estos procesos, que las ciencias sociales han estudiado con rótulos tales como “focalización” de programas (Golbert, 1996; Draibe, 1994; Grassi *et ál.*, 1994; Franco, 1996); “modernización” y “descentralización” del Estado (Barbeito y LoVuolo, 1992; Oszlak, 1999; Svampa, 2005); “territorialización” de la política” (Cerruti y Grimson, 2004; Kessler *et ál.*, 2009), tomaron forma durante la década de los años 90 y principios del año 2000 en la Argentina, y sus consecuencias continuaban vigentes en 2003.

Si bien sabemos que los procesos nombrados, en líneas generales, existen y habilitan a un multiplicidad de actores a tomar contacto con la política social, poco conocemos acerca de las dinámicas políticas que produce la llegada de programas sociales nacionales en los territorios en que se implementan, sobre las nuevas relaciones sociales que generan y las viejas que actualizan; sobre cómo y por qué se involucran actores sociales en su gestión, o sobre los múltiples y variados efectos que ello genera tanto entre las organizaciones involucradas como entre sus destinatarios.

La pregunta central de esta tesis es la siguiente: ¿qué procesos sociopolíticos se desencadenan en las oficinas administrativas municipales, en una ONG y en un movimiento social que conviven en un

mismo territorio, al implementar programas sociales nacionales que contienen entre sus objetivos promover la economía social?

Esta pregunta central puede desagregarse en otros interrogantes: ¿de qué modo se involucran el municipio, las ONG y los movimientos en la implementación de programas vinculados a la economía social?; ¿a qué prácticas recurre cada organización para implementar estos programas?; ¿cómo incorporan estas organizaciones los valores solidarios e igualitarios que el ministerio impulsa en los lineamientos programáticos?; ¿qué tipo de relaciones sociales se generan entre estos actores a propósito de la implementación de los programas sociales?; ¿de qué modo se involucran los destinatarios en los programas?

Esta investigación tiene como objetivo principal caracterizar las redes políticas vinculadas a la implementación de programas de la economía social elaborados por el Estado nacional en manos del Estado municipal, de una ONG y de un movimiento social que conviven en un mismo territorio.

A modo de hipótesis planteamos que, por un lado, las diferentes redes políticas que nuclean a los actores mencionados –municipio, ONG y un movimiento social– habilitan distintas modalidades de implementación de los programas nacionales de economía social. Por otro lado, que los programas sociales nacionales inciden en las tramas sociopolíticas en las que se envuelven municipios, ONG, movimientos sociales y destinatarios de programas, lo que favorece su capitalización social, política y económica.

### **Entre la maquinaria burocrática y el clientelismo político**

Nos preguntábamos entonces, qué procesos sociopolíticos se desencadenan en un municipio, en una ONG y en un movimiento al mo-

mento de implementar programas nacionales. El interrogante ha sido tratado por otras investigaciones, de forma soslayada o con un abordaje más directo, que serán retomadas como antecedentes de este trabajo.

La tradición de estudios clásicos pone el acento en el funcionamiento de la burocracia estatal. Desde tal perspectiva, estamos ante un supuesto y un resultado esperados. El supuesto afirma que el Estado es homogéneo, coordinado y ordenado –algo parecido a una máquina– de forma tal que las políticas se verán cumplidas en la realidad, debido a que se presentaría una coordinación entre los niveles estatales involucrados en su implementación, y una articulación de los intereses de todos los actores en torno a los objetivos programáticos. Se trata de un supuesto que deriva de concepciones sobre el ordenamiento del Estado moderno a través de una burocracia entendida como una maquinaria que opera con criterios de legalidad, cientificidad e impersonalidad. Este parecería ser también el supuesto bajo el cual operan los gobernantes cuando proponen políticas específicas: esperan que provoquen cambios. Más aun, no cualquier cambio, sino uno que traduzca los objetivos planificados en las áreas ministeriales. Sin embargo, los resultados, en ocasiones, dan lugar a un factor de sorpresa: aquellos objetivos esperados no se corresponden con los originalmente propuestos, los programas impactan de distintos modos, o bien no cumplen con las expectativas. Es en este punto donde los supuestos y los resultados han empalmado con discusiones sobre el éxito o el fracaso de las políticas.

En este trabajo, si bien retomaremos algunos elementos de la tradición de estudios clásicos, lo haremos desde una mirada crítica que no se oriente a explicar el fracaso de las políticas, sino a comprender las prácticas de los actores involucrados en la puesta en marcha

de programas, las relaciones que se generan a propósito de éstos y el modo en que los programas sociales inciden en las tramas sociopolíticas ya en marcha.

Por otro lado, existe una tendencia en otra zona bibliográfica a ligar los procesos sociopolíticos vinculados a programas nacionales con el clientelismo y con los procesos políticos electorales. En algunas argumentaciones, los programas sociales que se envían desde Nación ingresan y alimentan redes clientelares. Los procesos involucrados en la implementación de programas se asocian a la apropiación de bienes públicos para crecimiento personal o bien de la organización en cuestión y la utilización de programas para ganar clientelas. Desde esta perspectiva, tales redes explican temas como la acumulación de poder por parte de los intendentes, el fortalecimiento de sus intermediarios y también la ausencia de derechos para los destinatarios de programas involucrados.

Como se verá, nuestro trabajo discute con esta perspectiva y discute también con posiciones que reducen todo proceso sociopolítico a un interés instrumentalmente guiado por el triunfo electoral. Veremos que la implementación de programas y aquello que los mediadores entienden como el *trabajo social* es de central importancia en su accionar cotidiano, y que no necesariamente se vincula con la estrategia electoral.

En función de estos dos polos –la maquinaria burocrática y el clientelismo–, esta investigación aspira a mostrar procesos sociopolíticos que aporten conocimiento acerca de la conformación, la dinámica y el funcionamiento de redes políticas en torno a la implementación de los programas de economía social “Banco Popular de la Buena Fe” y “Argentina Trabaja”.

## Aspectos metodológicos

Mencionábamos que tenemos intenciones de aportar a un conocimiento más profundo sobre las redes políticas en los procesos socio-políticos vinculados a la llegada de programas sociales que pretenden desarrollar la economía social y solidaria. Además, nuestra propuesta aspira a construir un saber que se pretende micro social, en tanto y en cuanto refiere a prácticas, relaciones y discursos que presentan un conjunto de actores en su vida cotidiana, basado además en un seguimiento prolongado en el tiempo. De este modo, las preguntas sobre la política tendrán su respuesta a partir de un contexto particularmente situado y en un conjunto de actores precisos, es decir, a partir de casos particulares. Tomamos como eje de indagación una ciudad de aproximadamente 100.000 habitantes que llamaremos El Saladero<sup>1</sup>, ubicada en las cercanías de la ciudad de La Plata, que sufrió el cierre de fábricas y el desempleo durante los años 80 y 90. En El Saladero, la propuesta ministerial que se desarrolló a partir de 2003 se concentró en los programas Argentina Trabaja y el Banco Popular de la Buena Fe. En torno a Argentina Trabaja se vincularon actores municipales, movimientos sociales tales como el Frente Popular Darío Santillán y destinatarios. Por su parte, el Banco Popular se implementó directamente a través de ONG. Consecuentemente, en torno a estos programas de economía social lanzados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación existió un conjunto de redes políticas que conectaron a una diversidad de actores, razón que justifica el análisis de estos casos.

---

<sup>1</sup>Preservamos los nombres propios de las personas y de los lugares donde transcurrieron los acontecimientos estudiados en esta investigación.

Para obtener la información que nos permitiera responder a las preguntas de investigación, se desarrolló un trabajo de campo de tipo cualitativo, que combinó las siguientes técnicas en distintos momentos del estudio: observación participante, tanto en actos vinculados a la presentación e implementación de planes y programas sociales entre los años 2007 y 2010, como en contextos de participación conjunta de destinatarios e intermediarios de estos programas durante estos años; y entrevistas en profundidad con funcionarios municipales, mediadores, actores de ONG, referentes de movimientos sociales y destinatarios de programas.

Con esa metodología se apuntó a conocer la presentación de los programas, las formas de relación social e intercambios a partir de los diálogos entre funcionarios y destinatarios, así como los conflictos más importantes que se presentaron a partir de la implementación y sus formas de resolución.

A su vez, se intentó rastrear las trayectorias políticas y formas de imbricación en organizaciones sociales, de funcionarios, mediadores y destinatarios de los programas, y las relaciones sociales ocurridas entre ellos, a propósito de la implementación de los programas.

Se completó información con material escrito, tanto de las oficinas ministeriales sobre estos programas como de las oficinas municipales, sobre datos estadísticos e informes de gestión.

## **Plan de la obra**

El capítulo 1 de este libro es de carácter teórico. Allí se presenta el estado actual de las teorías que han intentado explicar procesos socio-políticos de esta naturaleza. Se ahonda en discusiones sobre las redes

políticas en dos tradiciones: las redes de políticas públicas y las redes clientelares, y se presenta una visión de redes políticas en discusión con las dos tradiciones presentadas.

El capítulo 2 es de carácter metodológico. Allí se dan precisiones sobre la estrategia metodológica general, las decisiones relacionadas con la elección de los casos estudiados y sobre las herramientas metodológicas aplicadas para llevar a su puerto esta investigación. Es decir, se especifican los criterios utilizados para seleccionar las políticas involucradas y el municipio estudiado, y se dan precisiones acerca del desarrollo del trabajo de campo.

En el capítulo 3 se describen las particularidades del contexto en el que se inscribe el caso. Presentamos los rasgos políticos, sociales y económicos más relevantes de El Saladero, lugar donde se llevó adelante el trabajo de campo. Se argumenta que los programas sociales no pueden ser analizados únicamente en función de sus objetivos programáticos, como si ocurrieran en un vacío institucional, sino que es pertinente hacerlo en función de una trama históricamente conformada en la que confluyen problemáticas socioeconómicas de carácter estructural y modalidades de gestión de programas ya vigentes y en continuidad desde gestiones anteriores.

Los capítulos 4, 5 y 6 son centrales y deben ser leídos en clave de continuidad entre sí. En ellos se busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué características presentan las redes a través de las que se implementan estos programas sociales?, ¿hay diferencias y/o similitudes en el tipo de redes construidas?, ¿qué características y qué rol cumplen los mediadores en cada una de estas redes?, ¿qué actores toman decisiones con respecto a la implementación de los programas?; y también: ¿qué resultó de los programas tras la implementación por

esas redes? Con estos interrogantes, en el capítulo 4 nos concentramos en el modo en que el programa Argentina Trabaja fue implementado por el Municipio; en el capítulo 5 caracterizamos la forma de implementar el programa por parte del Frente Popular Darío Santillán y describimos el modo en que fue procesado por esta organización. Y en el capítulo 6 observamos los modos en los que una ONG implementó el Banco Popular de la Buena Fe.

Como se dijo, caracterizaremos las relaciones entre los actores a partir de un conjunto de discusiones establecidas con quienes hablan de redes de política pública concentradas en las relaciones de cooperación entre actores y también con quienes lo hacen desde las redes definidas como clientelares. La discusión con estas dos corrientes de estudios será imprescindible para construir una caracterización de estas redes políticas y analizar los procesos sociales y políticos que se abren cuando llegan a un municipio programas nacionales vinculados a la economía social.

El capítulo 7 se pensó originalmente en torno a la siguiente pregunta: ¿cómo valoran y evalúan los destinatarios los programas en los que se involucran? Ahora bien, los destinatarios de los programas se involucran no sólo dentro de lógicas de programas sociales, sino también en círculos de sociabilidad en los que establecen simultáneamente relaciones de horizontalidad y de jerarquía con mediadores, y oportunamente a través de ellos, con funcionarios. En consecuencia, la pregunta por los programas debe completarse también con información acerca de cómo valoran los destinatarios a esos mediadores: los funcionarios.

El trabajo finaliza con conclusiones generales en las que se retoman todas estas preguntas, apuntando a sistematizar, en función de lo explicitado en cada uno de los capítulos, las características de los procesos abiertos con la llegada de estos programas.

## | CAPÍTULO 1 |

### Redes para el estudio de las políticas sociales

Este capítulo tiene como objetivo principal presentar el marco teórico general en el que se inscribe el estudio. Por ello se presentará y desarrollará la noción de *redes políticas*, que tendrá lugar en los apartados subsiguientes.

Comenzamos el capítulo presentando las potencialidades del concepto para aportar conocimiento al proceso de implementación de políticas públicas, para luego plantear discusiones con dos tradiciones de estudios sobre redes políticas: tanto con las denominadas *redes de políticas públicas*, como con las *redes clientelares*. Consideramos que por sí misma ninguna de estas tradiciones alcanza para dar cuenta de los objetivos del presente trabajo, hecho que nos lleva a intentar una síntesis que integre ambas perspectivas. Hacia ese lugar abrevia el desarrollo final de este capítulo, en el cual precisamos una noción de redes políticas y sumamos algunas dimensiones para su análisis, las que se seguirán en el resto del trabajo.

#### **El aporte de las teorías de redes al estudio de la política**

A favor del concepto de redes encontramos, por un lado, que brinda una oportunidad para unir conceptualmente algunas modalidades de estudiar la política que históricamente estuvieron divididas, tales como el par “política y administración” o bien “Estado y sociedad”.

Por otra parte, los estudios sobre redes nos permiten generar un conocimiento empíricamente sustentado, que apunte a conocer algo más sobre la política, y avanzar sin toparnos con fronteras rígidas sobre los lugares y las modalidades de hacer política. Desarrollaremos estos puntos sintéticamente, ya que nos ayudan a definir el tipo de estudio que encarando.

Una de las tantas escisiones que marcaron los estudios sobre la política desde sus inicios y que se perpetúa hasta el presente refiere a los lugares donde ésta se ejerce y a los tipos de prácticas que pueden ser caracterizadas como tales. En la tradición “estadocéntrica” –que podemos referenciar con Weber–, la política es pensada como la dirección en una asociación caracterizada por el control de la fuerza física en un territorio determinado. Claro que Weber concentraba sus esfuerzos en comprender cómo el Estado establecía una dominación legítima a lo largo y ancho de un territorio, cuestión que encontraba en la burocracia y sus funcionarios una organización acorde a estas tareas. Consecuentemente, el estudio de la política estuvo durante muchos años asociado al estudio del Estado, y a la vez se descontaba que el Estado era el ámbito privilegiado para hacer u orientar los esfuerzos políticos.

La política se pensó también desde una perspectiva societal que, a grandes rasgos, difería de la anterior por el lugar donde era posible pensar la política. Por ejemplo, en perspectivas como las de Marx, la política no se ejercía únicamente desde el Estado, sino que también era una actividad surgida desde la propia sociedad y que apuntaba a establecer otro tipo de ordenamiento social a través de cambio.

Los estudios de redes políticas intentan aunar estas tradiciones. Proponen no encerrar el dominio de lo político en instituciones u organizaciones específicas (como el Estado) sino que se atreven a pen-

sarlas como un constructo social que atraviesa a la sociedad. Se encuentra en el Estado pero también en la sociedad. Surge en las oficinas burocráticas, la retoman organizaciones sociales. Se entromete en el parentesco, en la amistad, en el vecinazgo; es decir, en los intercambios que se producen en la vida cotidiana entre personas. Pretendemos con el posicionamiento en este marco teoría aportar a un tipo de conocimiento reversible –del Estado a la sociedad y viceversa– que intente romper con los límites fijos y las demarcaciones taxativas, a fin de mostrar que la política no está encerrada en un sitio específico, sino que se trata de un hacer, de un conjunto de prácticas que conectan a diversas personas en diversos momentos y lugares.

Al mismo tiempo, los estudios de redes nos pueden ayudar a des-  
trabar otra fuerte división que recorren los estudios de la política. Se trata de la dicotomía “política y administración”: según ella, o bien se concibe la política como las intervenciones de los políticos en su afán por establecer los rumbos de acción general, o bien la atención recae en la marcha cotidiana de los proyectos establecidos por quienes dirigen la administración estatal.

Los estudios de redes pueden ayudarnos a comprender cómo estas categorías y divisiones *a priori* presentadas en las teorías pueden repensarse desde el lugar de las prácticas concretas, y ponemos como ejemplo nuestro abordaje: desde los actores que implementan programas sociales.

Esto nos lleva a argumentar a favor de trabajar con la noción de redes: se trata de establecer no un estudio sobre lo “político”, es decir un estudio ahistórico sobre el poder, la legitimidad, la dominación, que se pueden desprender de las tradiciones enunciadas más arriba. Nuestra perspectiva recupera las visiones y problemáticas clásicas sobre la política, y a partir de allí busca comprenderla con un enfoque

situado, siguiendo a Abélès (2012), en hombres haciendo política en contextos particulares.

### **Redes políticas y políticas públicas**

Dentro de la variedad de estudios posibles sobre redes políticas, interesan particularmente los estudios de redes vinculados a las políticas públicas. Como afirma Vilas, las políticas públicas son “ejercicio del poder aplicado a áreas temáticas específicas y al tratamiento gubernamental de cuestiones o situaciones consideradas problemáticas” (2013: 90). Consideramos que concentrarse en políticas públicas en general, y con mayor precisión en la implementación de políticas sociales, puede ser una perspectiva productiva para estudiar relaciones sociales entre los actores comprometidos en ello, cuestión que va a ayudar a comprender las aristas del proceso sociopolítico en juego.

El estudio de las políticas públicas se inició en los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, con la firme propuesta de mejorar las decisiones políticas tomadas por los gobernantes. Desde los trabajos iniciales hasta los más recientes hemos presenciado modalidades distintas de realizar análisis sobre la temática. Los primeros comenzaron a plantearse en términos de un “ciclo” de políticas (Tamayo Saez, 1997; Parsons, 2007; Jaime *et ál.*, 2013). En ese ciclo es factible delimitar distintas etapas que lo componen; una enumeración de éstas, más o menos consensuada, es la siguiente: en un primer momento, un grupo de actores desde el interior o desde fuera del Estado identifica un problema, y éste ingresa y pasa a ocupar un lugar dentro de la agenda de gobierno. Luego se formulan alternativas al problema y se toman decisiones relacionadas a él, las cuales se transforman en políticas que

implementa un conjunto de actores; y por último se evalúan sus resultados esperando que alimenten positivamente el ciclo.

Con el correr del tiempo, la bibliografía se volvió cada vez más específica y enfocada en cada una de estas etapas, en las cuales es posible revisar problemáticas puntuales. Así, en la identificación del problema y el ingreso a la agenda pública ha sido recurrente comprender cómo actores por dentro o por fuera del gobierno insertan temas para ser tratados por el gobierno (entre otros: Cohen, March y Olsen, 1972; Elder y Cobb, 1993; Kingdon, 1995). En la toma de decisiones son conocidas las discusiones sobre la racionalidad o incrementalidad de las decisiones tomadas en torno a la adopción de una política (Lindblom, 1991). La etapa de implementación, que es la que toca directamente a nuestro estudio, se ha discutido sobre la relevancia que poseen distintos actores en la ejecución de las políticas y los estudios sobre las diferencias entre la planificación política y la política realmente existente. Y por último, en la etapa de evaluación, las problemáticas referidas a los momentos de la evaluación –antes, durante o en forma posterior a su implementación– y las dificultades para generar información sobre estos procesos.

Si bien dialogaremos particularmente con una de las etapas, no dejamos de realizar algunos posicionamientos críticos contra la noción de ciclo. Por un lado, no deja de ser un esquema que se deriva de un deber ser estatal, que retoma cierto espíritu racionalista acerca de cómo el Estado debería proceder<sup>2</sup>. Al abordar la temática bajo esta consideración, se corre el riesgo de perder de vista los procesos socio-políticos realmente existentes. Es decir, puede pasar por alto el hecho de que las políticas puedan recorrer o no estas etapas propuestas por

---

<sup>2</sup>En esta aseveración retomamos a Shore (2010).

el ciclo. Atentos a esta observación, en este trabajo abrimos paso a la contingencia, a la no determinación *a priori* de este proceso que convoca a estudiar y a seguir de cerca a las prácticas y relaciones de los actores en contextos particulares.

Por otro lado, la noción de ciclo tiende a homogeneizar los procesos políticos hasta volverlos universales, lo que hace perder de vista contextos, coyunturas o situaciones específicas. Es sabido que las burocracias estatales en América Latina no se comportan de acuerdo a una racionalidad con arreglo a fines al estilo weberiano –basta con ver los trabajos de O’Donnell (2004) a modo de ilustración– motivo que nos invita a sospechar de una racionalidad única, que vuelva estandarizada al conjunto de procesos sociopolíticos vinculados a la implementación de planes y programas.

Si bien la noción de ciclo de políticas no nos resulta un conjunto de ideas atractivas para desarrollar el trabajo, consideramos que es posible aislar alguna de estas etapas y seguirlas con mayor atención.

Los estudios sobre implementación se mostraron preocupados por abordar el “fracaso”<sup>3</sup> de éstas. La principal pregunta que orientó a estos análisis se concentra en por qué fallan. Es decir, si las políticas se encontraban meticulosamente elaboradas y contaban con los recursos necesarios para llevarlas adelante, ¿qué explicaba el hecho de que los objetivos no se cumplieran?

Para Pressman y Wildavsky (1973), el fracaso de las políticas se explicaba por una combinación de dimensiones tales como la inflación de objetivos dispuestos en sus diseños, la desatención por parte del personal burocrático sobre las orientaciones y sentidos de los linea-

---

<sup>3</sup>Este punto lo señala Aguilar Villanueva (1994).

mientos programáticos, las resistencias del personal administrativo a implementar tal o cual programa, los desencuentros, incluso los conflictos intergubernamentales con vistas a acordar estrategias comunes de gestión, la heterogeneidad de intereses entre actores involucrados, la indiferencia de los destinatarios de políticas. Con ello, generaron un conocimiento sobre las dificultades de concertar la acción conjunta y coordinada según los objetivos programáticos elaborados de todos los actores intervinientes.

Otros estudios nos ayudan a comprender la trama de relaciones que existen en el proceso de implementación de políticas. Bardach (1977) y su metáfora sobre el “juego” de implementación intentaba registrar los actores, las reglas, los intereses, las apuestas. Seguía situándose en el esquema clásico vinculado a pensar las dificultades de la implementación, pero lo hacía poniendo el acento en las relaciones naturalmente sociales y políticas. Asumía, consecuentemente, que la implementación no era parte automatizada de una burocracia que podría funcionar como una máquina, sino de relaciones de poder entre diversos actores sociales.

Otros trabajos, escritos en las décadas de los ‘70 y ‘80, atendieron al rol de los administradores vinculados con la atención directa al público para explicar el resultado de tal o cual política. Nuevamente, guiados por la preocupación del fracaso de las políticas, comenzaron a destacar dimensiones tales como la relación entre las responsabilidades asumidas y la capacidad para cumplirlas, el desempeño de los actores “de ventanilla” (Lipsky, 1980), caracterizando con ello a la evasión de tareas, resistencias a programas, elementos que ayudaban a dar cuenta de las dificultades para la concreción del éxito de las políticas.

Específicamente sobre los trabajos de implementación de políticas, valoramos el hecho de haber aportado conocimiento sobre la burocracia

cia estatal de un modo desagregado, disperso en múltiples agencias que operan en distintos niveles estatales y que mantienen relaciones, no siempre fáciles, a propósito de las políticas. Entendemos que han colocado el foco en el hecho de que no todos los actores involucrados participan del mismo modo en las políticas públicas, y en que la coordinación entre actores con relación a objetivos de políticas puede ser problemática. Sin embargo, consideramos que se trata de una bibliografía orientada según la voluntad de comprender el fracaso de las políticas, y al hacerlo formulan sus investigaciones en un sentido fuertemente propositivo. Consideramos que es viable realizar estudios de políticas públicas con las intenciones de comprender el ejercicio de la política por parte de un conjunto de actores sociales con relación a la implementación de programas, y sin concentrar la atención en ese “fracaso”. Lo realmente interesante del momento de implementación reside en la oportunidad que nos brinda para estudiar relaciones entre un conjunto de actores ejerciendo actividades en torno a un programa social.

En este sentido, se vuelve interesante captar las modalidades específicas en las que una política es lanzada por la burocracia estatal nacional y afecta tanto a burocracias municipales como a distintas organizaciones sociales y también a destinatarios asociados. Ellos realizan un conjunto de actividades, entran en relación, dialogan con los discursos establecidos en estos programas específicos, y detenerse en su estudio es una forma de captar sentidos múltiples sobre el ejercicio de la política.

### **Discusiones sobre las características de las redes políticas en la implementación de programas sociales**

Para pensar las redes que se activan o se generan cuando se implementan programas podemos mencionar dos grandes tradiciones,

que pasaremos a revisar y con las que entraremos en discusión en esta tesis.

La primera proviene de un conjunto de estudios anclados en la ciencia política que pueden ser agrupados bajo el concepto de *redes de política pública*. Su principal aporte consiste en caracterizar el establecimiento de relaciones entre actores e instancias burocráticas y a su vez, entre estos actores y los privados que se ven involucrados en la implementación de políticas. Las relaciones sociales establecidas entre estos actores suelen ser caracterizadas como horizontales; de este modo, se argumenta que los actores involucrados tienden a trabajar en conjunto con la finalidad de cumplir con los objetivos programáticos.

La otra vertiente proviene de la sociología y de la antropología política, y se pregunta por el modo en que dialogan y se involucran actores colectivos y burocracia estatal en procesos vinculados a las políticas sociales, cuyas relaciones son presentadas como jerárquicas. En estas relaciones, la implementación de los objetivos de las políticas no constituye el objetivo primordial ni común a los actores sociales involucrados. En esta tradición, las discusiones más importantes se dan por las relaciones clientelares que se pueden establecer con recursos incorporados en los programas sociales.

Se trata de perspectivas que provienen de campos disciplinares diferentes, que enfocan desde distintos ángulos el lugar de las políticas y que rara vez entran en discusión. Ambas poseen, a nuestro juicio, fortalezas y debilidades que pasaremos a delinear, porque pensamos que en ese diálogo crítico podremos encontrar elementos que nos ayuden a comprender un proceso político abierto con la llegada de programas sociales al nivel municipal.

### ***Las redes de políticas públicas en las políticas sociales***

El análisis de la implementación de políticas se ha enriquecido a partir del estudio de las *redes de políticas públicas* o *policy networks*. Se trata de una tradición de estudios que proviene principalmente de la ciencia política europea y norteamericana, y se fundamenta en la consideración de que no sólo la burocracia estatal tiene injerencia en la elaboración e implementación de políticas, sino que otros actores sociales también participan activamente. El concepto de redes de política pública comenzó a utilizarse para caracterizar los modos de imbricación entre estos actores públicos y privados, en un contexto en el que los problemas sociales y políticos que son abordados y tematizados por los Estados son de mayor complejidad que en el pasado.

La bibliografía avanzó en cierto consenso acerca de que el Estado y los privados pueden construir y sostener en el tiempo intereses en común y a partir de ello pueden acordar actividades en conjunto con el objetivo compartido de implementar políticas. Consecuentemente, en estos enfoques se ha prestado muchísima atención a las relaciones de cooperación y a la conformación de redes de carácter horizontal entre los actores intervinientes (Klijn, 2005; Jordana, 1995; Zubriggen, 2011; Chaqués Bonafont, 2004).

¿A qué llaman relaciones horizontales? Sobre la base de que se trata de relaciones sociales entre actores que se encuentran en un mismo nivel o en un nivel similar de jerarquía organizacional, Ilari (2013) avanzó en la precisión más detallada de las múltiples modalidades de establecer relaciones horizontales entre actores sociales, y presentó una graduación en torno al compromiso que poseen los distintos actores involucrados. Así, caracteriza a una “integración” de actores, que se podría presentar en el caso de que las partes involucradas se

funden en uno, al punto tal de trabajar en una misma dirección. Empíricamente no siempre sucede así, por lo cual existiría también la posibilidad de comprender la horizontalidad de relaciones en términos de una “coordinación”. Esta refiere a la concertación de esfuerzos entre distintos actores para lograr una acción común. En este caso, no hay una necesaria integración entre éstos, y el éxito de esa acción común pareciera estar puesto en suspenso. Por último, Ilari sostiene que es posible también la “articulación” entre actores para definir situaciones en las que dos o más actores lograran acordar la realización de actividades en función de objetivos compartidos.

Desde esta perspectiva se han desarrollado un conjunto de estudios puntuales referidos a las relaciones horizontales entre los actores, que destacan su potencial para implementar políticas. Así, por ejemplo, y en referencia sobre todo a trabajos desarrollados en Argentina, se ha prestado especial atención a las dificultades para llevar adelante una acción coordinada entre agencias estatales de distinto nivel (Isuani, 2012; Alonso, 2010). También se ha colocado el foco en las dificultades existentes para concertar la cooperación y el trabajo en conjunto entre dependencias administrativas del mismo nivel gubernamental (Ilari, 2002a; Ilari, 2002b; Cravacuore, *et ál.* 2004; Cravacuore e Israel, 2007). Otros estudios se han centrado en las relaciones entre ONG y Estado para la implementación de políticas sociales (Ilari, 2002b; Gonzalez Bombal y Villar 2003; Acuña, Jelin y Kessler, 2006; Piñero *et ál.* 2010), mencionando en algunos casos la existencia de “sinergias”, es decir, procesos en los que la articulación entre organizaciones fue exitosa y condujo a los resultados esperados, y otros en los que fue malograda y prevalecieron problemáticas con estas relaciones.

La bibliografía también ha destacado que si bien puede haber inconvenientes en las relaciones establecidas entre actores sociales que se encuentran en niveles estatales diferentes –por ejemplo: nacional y municipal–, las políticas se desarrollan e implementan igual, y llegan a resultados diferentes de los anunciados en su planificación.

Emparentado con esta perspectiva aunque no necesariamente dentro de un enfoque de redes, podemos mencionar el trabajo de Chiara y Di Virgilio (2005), quienes, ocupadas en la descentralización de políticas y buscando explicar por qué la implementación de políticas no responde siempre a su formulación original, argumentaron que existían elementos presentes en aquello que denominaban el “régimen local de implementación” –en sus dimensiones funcional, material y política– que actuaban de modo tal que permitían mitigar los defectos vinculados a las debilidades de las capacidades estatales instaladas a nivel local. A través de la noción de “régimen local de implementación” pudieron explicar cómo los programas que llegaban al nivel local eran resignificados y ejecutados de acuerdo a características propias de cada municipio, en función de un entramado de intereses que se generaba entre diversos actores.

Resulta fructífero el supuesto arraigado en esta perspectiva, según el cual la estructura de las redes incide en las formas en las que se desenvuelven las políticas públicas. La suerte de las políticas se piensa en función del tipo de actores y de relaciones que se presentan entre ellos. Una conclusión compartida en esta perspectiva es que cuantos más actores participan en la implementación de las políticas mayor complejidad muestra la red, y más difícilmente pueda concertarse la acción conjunta de los involucrados.

Esta línea de trabajos posee a su vez un interés centrado en conocer las trayectorias y resultados de los programas estudiados, cuestión

que reviste atención especial también en nuestro estudio. Sin embargo, aunque compartimos las orientaciones generales antes descritas, el enfoque nos suscita algunos señalamientos críticos.

En primer lugar, en estos trabajos se produce una equiparación del poder estatal con el poder de otros actores sociales, tales como ONG, empresas privadas, movimientos sociales, grupos de interés, etc. En consecuencia, el lugar del Estado como centro de poder y autoridad se pone en suspenso, como si fuese un actor más entre otros. Ello se desprende de la insistencia en las relaciones de cooperación entre actores. Argumentamos que el Estado continúa manteniendo un lugar destacado en la conformación de reglas de juegos y de pautas de interacción entre actores sociales, aunque sea necesario continuar estudiando de qué modo.

En segundo lugar, los estudios tienden a concentrarse en aspectos más que nada institucionales, vinculados a reglas de juego formalmente escritas y sancionadas y vigentes en un marco legal. De este modo, se deja de lado la informalidad que se presenta entre actores que participan dentro y fuera de la burocracia estatal. Ello va de la mano con la escasa dedicación a las manifestaciones de orden más simbólica en las que se ven envueltos los fenómenos que hacen a las relaciones de poder entre actores que implementan. El enfoque en lógicas institucionales pierde de vista el sentido que las personas involucradas otorgan a sus prácticas, los anclajes que difícilmente puedan ser clasificados de manera sencilla en un lugar particular pues se encuentran simultáneamente en ámbitos institucionales y barriales.

En tercer lugar, si bien es cierto que estos estudios se concentran en la explicitación de los resultados de los programas, lo hacen preferentemente desde una perspectiva de éxito o fracaso, medible según las distan-

cias posibles entre la formulación de objetivos y los resultados de éstos. Pensamos sobre ello que las preguntas sobre la implementación de programas no sólo son útiles para mostrar la llegada o distanciamiento de tal o cual objetivo programático, sino también para conocer cómo afectan a los recursos de poder y a la capitalización social, política, simbólica, económica que poseen los actores involucrados en su implementación.

Por último, señalamos que los estudios sobre redes de políticas públicas no se han preguntado por la perspectiva de los destinatarios de las políticas implementadas y por el lugar que ocupan en estas redes políticas. Ello se vuelve una materia interesante de indagación, ya que establecen diálogos con los valores que se pretenden transmitir con los programas, y también tejen relaciones con actores encargados de implementarlos que pueden repercutir en el conjunto de las relaciones establecidas y en los procesos sociopolíticos abiertos.

### ***Las redes clientelares en las políticas sociales***

La otra vertiente de estudios sobre procesos sociopolíticos asociados a la implementación de políticas sociales se vincula con la noción de *clientelismo* y las discusiones sobre ella.

El clientelismo tiene una larga tradición en las ciencias sociales y ha sido utilizado para explicar y comprender una diversidad de situaciones sociales en variados contextos. Al menos entre los trabajos emparentados con procesos sociopolíticos vinculados a la implementación de programas sociales, el clientelismo se encuentra asociado a una estrategia, a un “instrumento”<sup>4</sup>. En esta línea de argumentación, el

---

<sup>4</sup>Esta denominación está inspirada en Vommaro y Quirós (2011).

Estado pone en circulación planes sociales entre los destinatarios a través de mediadores –patrones de redes clientelares– y éstos otorgarían lealtades políticas expresadas, por ejemplo, en asistencia a actos políticos y, eventualmente, en el voto en contexto electoral. Es una visión que denominamos de tipo instrumental en tanto y en cuanto los patrones pondrían en circulación, estratégicamente, planes y programas sociales en base a un cálculo establecido para obtener réditos políticos.

De este modo, los procesos sociopolíticos vinculados a las políticas sociales se emparentarían al triunfo electoral, o a la acumulación política por parte de diversos actores sociales involucrados. Podemos citar algunos ejemplos para los casos en Argentina: bajo esta óptica se ha estudiado el modo en que los planes y programas son distribuidos entre las provincias y los municipios, y se ha concluido que esa distribución favorece a las jurisdicciones que presentan simpatía o un mismo color político que el del partido gobernante (Lodola, 2005; Calvo y Murillo, 2008). También se ha estudiado cómo los planes y programas son utilizados como una estrategia de actores territoriales, denominados usualmente “punteros”, para captar mayor cantidad de clientes (Andrenacci, 2001; Torres, 2002; Trotta, 2004; Nazareno, Stokes y Brusco, 2006; Zarazaga, 2015).

Los programas sociales que envía Nación a los municipios también han sido leídos como parte de una modalidad de apropiación de recursos por parte de actores locales (principalmente, el intendente) como modalidad de poseer una política pública específica sobre una determinada área, esto es, “hacer” política con vistas a juntar una clientela que sustente el triunfo electoral (Chiara y Divirgilio, 2005).

En esta visión de clientelismo, las estrategias electoralistas de los actores que se vinculan con la política social son el foco del análisis y

las conclusiones tienden a afirmar que la política social, lejos de ser universal e igualitaria, es particularista, personalmente arreglada y enmarcada dentro de una lógica cuyos fines consisten en el triunfo electoral. Consecuentemente, las relaciones establecidas entre los actores involucrados en la implementación de la política social serían jerárquicas y verticales, y a la vez, profundamente interesadas. No estarían orientadas de acuerdo a algún criterio de “coordinación” o de articulación, sino que se encontrarían atravesadas por la preocupación en la acumulación política por parte de los involucrados.

En estas redes emergen también los “intermediarios” como actores centrales. Se trata de actores capaces de vincular a la comunidad local con instituciones más amplias, tales como las estatales. Dentro de los trabajos que examinan a la política social, tienen un lugar central y destacado para acercar a los clientes -muchas veces sinónimo de destinatarios de programas sociales- con las estructuras estatales más amplias. Los intermediarios, entonces, se vuelven actores centrales para conseguir, delegar o tramitar programas sociales hacia los destinatarios.

Ahora bien, la que hemos presentado es una modalidad establecida para estudiar el clientelismo, pero no es una postura unívoca. El tema sigue emergiendo como un campo de disputas en torno al que sigue habiendo muchísima producción<sup>5</sup>.

Existe otro conjunto de trabajos, críticos con esta perspectiva sobre clientelismo, que reseñaremos brevemente, ya que forman parte del universo de discusiones que encierra este libro. Esta otra vertiente intenta comprender los contextos en los que se enmarcan este tipo de

---

<sup>5</sup>Ver el trabajo de Vommaro y Combres (2015) para completar un panorama sobre la temática.

prácticas y los significados que los actores involucrados asignan a las relaciones en este tipo de redes. Se destacan los trabajos de Auyero (1997, 2001), cuya preocupación principal giró en torno a rescatar las disímiles experiencias de los actores que se ubican como los “clientes” de estas redes. Su interés estuvo centrado en realizar una ruptura con estudios que veían en las prácticas clientelares intenciones de actores racionales siempre interesadas en obtener triunfos electorales y capaces de manipular a sus clientes por sus propósitos, como queda de manifiesto en la visión presentada en el inicio de este apartado.

En el argumento del autor, en los intercambios cotidianos que se presentan entre patrones, mediadores y clientes circulan no sólo objetos materiales y tangibles, sino también un conjunto de compromisos, obligaciones, afectos, sentimientos que se ponen en juego en cada relación, y que ayudan a comprender la lógica de estos intercambios por fuera de la idea de racionalidad instrumental que tenía la perspectiva anterior. El clientelismo aparece, en contraposición con la visión anterior, con un carácter “cultural”.<sup>6</sup>

Las personas que entran en relaciones de este tipo no se conocen puntualmente a partir de un intercambio que pueda darse en un día, sino que se trata de una relación social que se construye a lo largo del tiempo y en la vida cotidiana. Así, Auyero nos invita a comprender, desde enfoques cualitativos y micro-sociales, la política vivida por las personas en entramados de relaciones específicos que se construyen día a día. Las redes partidarias se organizan hacia el nivel barrial como “redes de resolución de problemas” y se superponen con las redes de sobrevivencia de los vecinos de los barrios. En la unión de estos dos tipos de redes,

---

<sup>6</sup>Nuevamente, nos inspiramos en Vommaro y Quirós, (2011) para la adjetivación “cultural”.

surge la figura del mediador político que cumple roles tales como “la canalización de recursos, bienes y servicios del partido o de una estructura estatal particular hacia el espacio de la comunidad o barrio través de una organización partidaria particular” (Auyero, 2001: 104).

El trabajo de Auyero, decíamos, fue crucial para reavivar el debate sobre la política de los sectores populares en general, y también –aunque no haya sido una de las preocupaciones principales sobre la temática– para comprender las redes políticas que se activan en momentos de implementación de programas sociales. En definitiva, estos trabajos que caracterizamos dentro de la perspectiva cultural abrieron la posibilidad de desarrollar una mirada cercana a los motivos, las prácticas y las relaciones de los actores vinculados a las políticas sociales desde un entramado barrial.

La perspectiva cultural también tuvo sus críticas<sup>7</sup>, las cuales expandieron aún más las fronteras de indagación, y nos brindan elementos para pensar procesos abiertos con la llegada de programas sociales nacionales. Algunos trabajos tienden a disminuir o relajar el papel del clientelismo en el ejercicio de la política en general, y se muestran a favor de comprender otro tipo de relaciones sociales involucradas entre actores que se vinculan con la política social. Frederic y Masson (2006) afirman que el clientelismo tendió a captar la atención principal y opacó otro tipo de procesos, tales como la profesionalización de los políticos y las disputas de sentido sobre sus prácticas entre los actores que participan en la gestión de políticas. Ligados a este posicionamiento pero por una vía distinta, se han disparado un conjunto de trabajos que consideran al “clientelismo”

---

<sup>7</sup>Ver Soprano (2002); Masson (2007); Vommaro (2011) entre otros.

como una categoría peyorativa y colocan en el centro de análisis la noción de “trabajo político”. Bajo esta noción han procurado describir las formas en que interactuar con políticas sociales puede leerse como un trabajo. Trabajar *para*, trabajar *con*, trabajar *en* hace mención a las actividades, relaciones y modalidades de comprender las tareas por parte de referentes territoriales y destinatarios de programas. Estos trabajos, de perspectiva etnográfica, han señalado que en nombre de los programas sociales y a propósito de ellos se involucran actores municipales, organizaciones sociales, y éstos realizan las siguientes actividades que son los ejes del ejercicio político: se acompaña, se lucha, se inscribe en planillas, se corta una calle, se reclama, se pide, y ello agiliza procesos de reconocimiento colectivo y, consecuentemente, habilita oportunidades de crecimiento político para los actores involucrados (Quirós, 2011; Manzano, 2013; Ferraudi Curto, 2014). La perspectiva “cultural” abre una ventana de alternativas para pensar en procesos sociopolíticos involucrados en la implementación de programas nacionales con los que dialogaremos a lo largo de esta tesis. En general, todos ellos tienen en común pensar y estudiar la vida política de los sectores populares, y se vinculan con nuestro análisis allí donde se ocupan del lugar de las políticas sociales en los entramados de actores que participan en la implementación de programas sociales del orden nacional.

A partir de esta bibliografía, podemos entender también que los procesos políticos no sólo se caracterizarían por el establecimiento de la acción conjunta y las relaciones horizontales de actores que comparten una visión de los programas sociales, tal como emergía de la visión anterior, sino que, por el contrario, los actores se envuelven en una diversidad de redes de relaciones más amplias, y que enfocarse en

ello permite captar las relaciones de poder que crean, o bien ayudan a generar los programas sociales.

En consonancia con lo anterior, esta bibliografía permite construir un conocimiento sobre las políticas sociales anclado en la informalidad de las prácticas y relaciones entre actores, que no necesariamente se inscriben en el apego a la ley y a las normas vigentes en instituciones formalmente escritas y legalmente sancionadas. Aún más, es posible leer cómo una y otra (formalidad e informalidad) mantienen una continuidad plagada de múltiples tonos grises, difícilmente distinguibles unos de otros.

Ahora bien, los estudios sobre clientelismo merecen también al menos dos señalamientos: en primer lugar y como señala Puex (2006), hay un interés en cierta bibliografía –principalmente, en aquella cuyo enfoque situamos aquí como de carácter “instrumental”– por ocuparse del estudio de la categoría *clientelismo*, y no tanto de las relaciones políticas entre los sujetos (en tanto búsqueda y disputa por el poder). Se le critica entonces que la pregunta por la política y los procesos de politización han sido suplantados por la búsqueda de las relaciones clientelares, como si estas últimas sustituyeran a las otras. A su vez, rara vez se han preguntado por el destino o la suerte de los contenidos programáticos, algo que está presente y fundamenta la visión de las redes de política pública. Las políticas aparecen en algunos trabajos de esta perspectiva<sup>8</sup> como una caja negra, objetos que son neutros y que no contienen significantes para los actores.

---

<sup>8</sup>Auyero (1997, 2001).

## **El estudio de las redes políticas para la implementación de programas sociales: algunas dimensiones de análisis**

La concepción de redes políticas que sostenemos en este estudio es una construcción que parte de una idea según la cual ninguna de las dos tradiciones analizadas anteriormente es completa por sí misma, y al mismo tiempo éstas deberían dialogar. Mientras que la primera de las corrientes mencionadas estudiaba el establecimiento de relaciones horizontales entre actores involucrados en este tipo de procesos, los estudios que se encuentran en esta segunda (y variada) tradición tienden a comprender las relaciones hacia el interior de las redes en clave de jerarquía y de poder entre actores.

Ambos enfoques son radicalmente diferentes. En uno, la apuesta principal se encuentra en comprender del desempeño del gobierno. En otro, pareciera que la cuestión a explicar es el ejercicio de la política por parte de un conjunto de actores sociales. Uno dispuesto a dialogar y centrarse en un análisis de tipo formal/institucional. El otro intenta explicar el entrecruzamiento de tramas cotidianas de vecinos, políticos y políticas para dar cuenta de diversos sentidos sobre la política. Uno con pretensiones de una macrosociología de problemas públicos, mientras que los otros colocan el acento en relaciones microsociales y con cierta tendencia a realizar trabajos de tipo etnográficos. Uno estaría centrado en caracterizaciones acerca de una “buena” forma de gestionar –es decir, establecer relaciones horizontales buscando la participación de todos los involucrados–; el otro se establece sobre una “mala” forma, que hace daño a la política: el clientelismo, el particularismo, el interés.

Es en la confluencia entre estas dos perspectivas que intentamos instalar esta investigación. ¿De qué modo construir ese puente? Entendemos que el enfoque que denominamos “redes de política pública”

es capaz de mostrar un conjunto de actores que mantienen relaciones someramente estables entre sí y tienen la finalidad de formular e implementar políticas públicas. Es capaz también de mostrar distancias y divergencias entre los objetivos formulados por actores del orden nacional y las traducciones y adaptaciones establecidas a nivel territorial.

Ahora bien, discutimos con trabajos situados en esta perspectiva que poseen una mirada sobre las relaciones entre los actores como si fuesen exclusivamente colaborativas, solidarias, horizontales. Las discutimos porque soslayan la incidencia central que posee el Estado como centro de autoridad para establecer relaciones de poder o dominación. No negamos la posibilidad de encontrar cooperación entre actores como relaciones predominantes en algunos tramos de las redes, pero parece que no es suficiente, ni las características predominantes de las redes organizadas en torno a estos programas. Si en esta tradición las relaciones entre actores de una red aparecen como horizontales, en la otra corriente el clientelismo aparece como relaciones sociales de tipo jerárquicamente establecido. Con mayor precisión, podemos decir que hay un conjunto de trabajos que discuten la noción de clientelismo, que encuentran motivos para no entenderlo únicamente como un intercambio instrumental de favores por votos. Se trata de un conjunto de trabajos que se esfuerzan por explicar el ejercicio de la política entre sectores populares, y que reniegan de la caracterización simplificada como la anteriormente mencionada.

Este enfoque nos puede ayudar a establecer con mayor precisión descriptiva sobre los actores sociales que participan de los entramados de implementación de programas, de prácticas y relaciones de actores.

Por el momento, sostenemos que las relaciones no pueden entenderse exclusivamente como clientelares, jerárquicamente estableci-

das a los fines de acumular poder por parte de los actores que implementan. Tampoco como relaciones horizontales, acordadas, dialogadas, en las que todos los actores participan casi desinteresadamente en otros aspectos más que en los objetivos programáticos. Proponemos discutir estos dos extremos –el clientelismo instrumental por un lado y la cooperación desinteresada por el otro– y mostrar relaciones diversas en una misma red. En esta combinación es que podremos caracterizar las relaciones entre los actores y, de este modo, caracterizar las redes políticas para la política social.

Los estudios de redes en los que nos posicionamos (Lomnitz, 1994a, 1994b, 1994c, 1994d, 2002; Gutiérrez, 2004, 2008; Auyero, 2001) parten de la idea según la cual las relaciones se establecen en forma cotidiana, en ámbitos de sociabilidad en los que los encuentros son más o menos frecuentes y personalizados. Sobre la base de intercambios materiales y simbólicos establecidos en la vida cotidiana se van generando obligaciones recíprocas que forjan relaciones entre los actores sociales.

Inspirándonos en Auyero (2001), entendemos a las redes políticas como contactos regulares o conexiones sociales entre individuos o grupos, en los cuales al menos uno de ellos está en relación directa con funcionarios estatales y/o partidos políticos o movimientos sociales, o pertenece a ellos. Podemos agregar que las relaciones que se generan tienen como componente esencial la disputa por el poder. A continuación, explicitamos algunas dimensiones de análisis para caracterizar las redes políticas.

Una red se compone de actores sociales relacionados entre sí, por lo que enunciaremos en primera instancia algunas dimensiones de análisis que interesa destacar sobre los mismos:

### **A. Cantidad e incidencia de los actores vinculados a las políticas**

Es posible caracterizar la red política a partir de la cantidad de actores que participan en la instancia de implementación de los programas. Ello nos brindará información acerca de cuál es el tamaño de la red. Contemplamos actores individuales y también colectivos, vinculados a ONG, a movimientos sociales.

No sólo tiene centralidad la cantidad de actores que participan en la red, sino que es de especial relevancia quiénes toman decisiones sobre los programas y, a la vez, cómo lo hacen. En esta tarea retomamos a Repetto (2009), quien considera que en el momento de la implementación de políticas sociales se toman un conjunto de decisiones que tienen una naturaleza decididamente política, ya que se define *cómo* se debe llevar adelante tal o cual programa. La pregunta por el *cómo* encierra, para nuestra perspectiva, decisiones que refieren a *con quiénes*: es decir, con qué actores se van a implementar los programas, y también a *para quiénes*: es decir, a qué actores se van a destinar los programas. Veremos que, si bien uno y otro estaban sugeridos por los lineamientos programáticos, terminan siendo redefinidos por otros actores situados en la red.

### **B. Intereses e intenciones de los actores con relación a los programas**

Hablar de intereses e intenciones no implica que los actores se conduzcan racionalmente y de acuerdo a esquemas de tipo costo-beneficio, y que calculen permanentemente sus medios para obtener fines deseados. Por el contrario, entendemos con

Bourdieu (2010) que sus prácticas son razonables y encuentran su origen en esquemas, percepciones y disposiciones subjetivas aprendidas en el pasado, vividas en el presente y esperables en el futuro. Las intenciones, las prácticas, los motivos e intereses pueden tener una realidad doble: una objetiva, en tanto permanece por fuera de la conciencia de los sujetos, y una subjetiva, vivida, sentida, pensada, creída y expresada. En este sentido, los actores dan explicitaciones acerca de por qué, cómo y para qué se involucran en la implementación de programas y resulta interesante indagarlo.

Consideramos que es importante observar si prevalece entre los actores un interés en la puesta en marcha de los objetivos del programa, o bien ello se combina con intereses más difusos y abiertos, orientados a incidir en procesos sociales y políticos de otra naturaleza. Esta observación es válida también para quienes reciben los programas, los destinatarios: sabemos poco acerca de cómo y por qué se involucran en las redes políticas, qué piensan con relación a los valores que se proponen en los programas y las formas en que los programas son incorporados.

La participación en la implementación de un programa puede ser leída como un ingreso/permanencia en un conjunto de redes políticas, y en tanto tal, puede ser interpretada como oportunidades de capitalización (Bourdieu 1982, 1999a, 2001) social, política, económica, cultural y simbólica de actores y grupos sociales vinculados. A partir de la participación en esas redes, los actores pueden reinvertir ese capital para insertarse en otro tipo de redes sociales.

### C. Formalidad o informalidad de las relaciones

Es interesante observar el modo en que prevalecen o se combinan relaciones fuertemente institucionalizadas e impersonales: unas basadas en rutinas y procedimientos de acción basados en lineamientos programáticos que poseen poder de sanción con relación a su incumplimiento –a las que podemos entender como formalizadas–, otras con relaciones que se encuentran informalmente establecidas, con base a arreglos personalizados en encuentros casuales y escasamente pautados.

### D. De la cooperación y del conflicto en las relaciones

Consideramos que las relaciones entre los actores que implementan programas pueden acontecer en una diversidad de modalidades en cuyos extremos podemos encontrar la cooperación o el conflicto. En las relaciones de cooperación se asume que los actores acuerdan sobre los objetivos de los programas y trabajan conjuntamente para llevarlos adelante. Por el contrario, los actores sociales podrían establecer relaciones conflictivas, discutidas, resistidas, e implementarían los programas en ese contexto.

Más allá de la confirmación o no de relaciones más o menos cooperativas, será útil analizar los motivos que llevan a que las relaciones se presenten como más o menos conflictivas/consensuadas entre los actores sociales. Ello puede permitirnos entrever los intereses que se encuentran en juego entre los actores que participan de la implementación de políticas. Asimismo, podrá verse cuáles son los principales acuerdos alcanzados en un momento, cuáles los puntos de desacuerdo,

cómo se traducen éstos en actividades de protesta y conflicto abierto, cómo se negocian y alcanzan soluciones con relación a los programas.

### **E. Jerarquía y horizontalidad en las relaciones**

Retomamos ciertas tradiciones teóricas propias de la antropología y la sociología<sup>9</sup> que estudian el intercambio, para pensar las características de las relaciones sociales. Desde allí se afirma que los intercambios de bienes y servicios mediados por el tiempo entre personas es un modo de crear y recrear relaciones sociales, de generar obligaciones mutuas con base a recompensas y sanciones, y también de establecer normas y pautas de uso del prestigio u honor.

Siguiendo a Lomnitz (1994d), entendemos que en tanto y en cuanto los intercambios se realicen en condiciones de igualdad de posiciones estructurales entre los actores de la red y/o los valores de los bienes intercambiados sean de similar valor, y a la vez los intercambios se establezcan en un marco de confianza, las relaciones pueden ser consideradas de tipo horizontal. Ahora bien, si los intercambios se presentan entre sujetos que ocupan distintas posiciones estructurales en una red, o bien el contenido de los bienes intercambiados posee desigual valor, podemos pensar en el establecimiento de relaciones de tipo jerárquicas.

La horizontalidad o verticalidad de las relaciones nos lleva a estudiar las formas en que se presenta el poder en las redes

---

<sup>9</sup>Ver especialmente Bourdieu (1997c.) para su interpretación sobre el don.

políticas. Para poner algún ejemplo sobre ello, las relaciones entre los vecinos, basadas en la confianza, en la amistad y en la certeza de que se encuentran en similares condiciones y carencias pueden ser comprendidas como relaciones de tipo horizontales. En el caso en que el vecino se relacione con autoridades estatales o bien con referentes o intermediarios vinculados con autoridades estatales, las relaciones conllevan, en mayor medida, relaciones de poder, ya que están emparentadas con desigualdad de posiciones. La intención de nuestro trabajo será entonces sondear las modalidades bajo las que se articulan redes verticales y horizontales en una red.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Es una inspiración el trabajo de Pitt Rivers (1989), que ayudó a mostrar los entrecruzamientos que se presentan entre los principios de autoridad fundadas en los engranajes estatales y las relaciones personales, basadas en la amistad, el vecinazgo y patronazgo.

## | CAPÍTULO 2 |

### Metodología

En este capítulo se presentan las precisiones metodológicas sobre este estudio. Se especifican la estrategia metodológica, los criterios para seleccionar los programas y el territorio en estudio, la delimitación espaciotemporal, las fuentes utilizadas y algunas particularidades del desarrollo del trabajo de campo.

#### **Sobre la estrategia metodológica**

Esta investigación constituye un “estudio de caso” (Yin, 2013) de un fenómeno acotado en tiempo y espacio, que se centra en prácticas de actores y relaciones vinculadas a la implementación de dos programas sociales en el lapso de tiempo transcurrido entre 2007 y 2010.

Stake (2005) distingue entre casos “intrínsecos” -los que, por sus características, se concentran en sí mismos- y casos “instrumentales” -aquellos que pueden aportar conocimiento a partir del conocimiento del caso-. Esta investigación es de tipo instrumental, porque pretendemos aportar conocimiento del proceso en sí mismo: sobre las particularidades de los actores durante la implementación de programas y sobre las características de las redes políticas que se construyen en torno a la implementación de las políticas sociales nacionales de economía social.

Podemos agregar que se trata también de un estudio de casos “múltiples”, ya que nos concentramos en el análisis de dos programas sociales. Dado que esta investigación pretende ser un instrumento

para caracterizar redes políticas, pensamos que la indagación de múltiples programas (dos) ofrece material empírico para concluir sobre distintas redes políticas que funcionan simultáneamente.

Si bien se ha reflexionado acerca de seleccionar casos que permitan argumentar a partir de las similitudes o de las diferencias (Przeworski y Teune, 1979; Flyvbjerg, 2004), en nuestro trabajo consideramos que el análisis puede ser enriquecedor si nos ocupamos por construir conocimiento a partir de la selección de programas cuya implementación se realizó mediante actores diferentes: “Argentina Trabaja” se implementó a través de la gestión municipal y de movimientos sociales entre los que elegimos seguir al Frente Popular Darío Santillán; y el “Banco Popular de la Buena Fe”, a través de una ONG. Al respecto pensamos que el municipio, la ONG y el Frente Popular articularían redes diferentes y que valía la pena estudiarlas. Por el otro lado, los programas que impulsaron la economía social en el período también eran diferentes: luego se profundizará en ello, pero basta mencionar aquí que las estrategias prevalecientes para fomentar la economía social de los programas eran el microcrédito en el Banco Popular y las cooperativas en Argentina Trabaja.

Es decir, al momento de plantear la investigación, una de las alternativas era quedarse sólo con un programa, avanzar a través de una estrategia de “caso único” (Yin, 2013) y extraer conclusiones sobre una red política. Sin embargo, consideramos que podíamos obtener mayor riqueza analítica y profundizar conocimientos sobre las redes si nos posicionábamos sobre distintos programas de economía social. Podemos mencionar también que la ONG y el Frente Popular se encuentran situados en el mismo municipio, por lo que la información que sustenta el trabajo permite construir con mayor profundidad una trama política que posee un anclaje territorial en común.

El trabajo de campo de esta tesis se realizó en un municipio que llamaremos El Saladero, una ciudad de la provincia de Buenos Aires de alrededor de 100.000 habitantes según el censo 2010, cercana a La Plata, la capital de la provincia de Buenos Aires. Como se verá en el capítulo 3, El Saladero es un municipio que sufrió particularmente la desindustrialización, consecuencia de reformas económicas de corte neoliberal implantadas fuertemente en la década de los '90. Los índices de pobreza y desempleo fueron preocupantes desde entonces, y la cantidad de destinatarios de programas sociales también. La llegada de programas sociales vinculados a la economía social fue bien recibida por parte del intendente y comprometió a la burocracia en esa dirección. Por distintas vías, movimientos y la ONG estudiados no solamente se involucraron en la implementación de dichos programas, sino que además destinaron su compromiso para encauzarlos. Si bien en el programa Argentina Trabaja se involucraron otros movimientos, interesó concentrar el estudio en el Frente Popular, ya que, como se explicará en el capítulo correspondiente, lograron mantener una autonomía de las cooperativas conformadas por el programa.

Por otra parte, distintos estudios han aportado conocimiento sobre las tramas territoriales que se organizan alrededor de las políticas sociales, principalmente en el conurbano bonaerense. Consideramos que nuestro territorio estudiado, si bien comparte en gran medida los vaivenes sociales, políticos y económicos suscitados en el Gran Buenos Aires en las últimas décadas, mantiene especificidades que podrían sumar conocimiento sobre redes a los ya evidenciados por los estudios sobre la temática.

Esto se vuelve congruente con las intenciones de profundizar en el conocimiento a partir de la asunción de que la sociedad es diversa y

no en todos los contextos los fenómenos ocurren del mismo modo, y de que avanzar a través de la contextualización de singularidades del caso es una forma válida de construir saberes.

El recorte temporal merece alguna explicación. El año 2007 fue electoral y significó la continuidad del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a nivel nacional y la del intendente electo en el municipio en estudio. Los períodos que se inician tras las elecciones pueden ser entendidos, en alguna medida, como inaugurales: son momentos en los que se abren “ventanas de oportunidades políticas” (Kingdon, 1995) para presentar nuevos programas de gobierno y también para reactualizar el vínculo con los ciudadanos, con los aliados al gobierno y con sectores que forman parte de la oposición. El año 2007, entonces, era buen momento para iniciar un estudio centrado en un proceso social y político.

El cierre del trabajo de campo en 2010 coincidió con la formalización del cierre de las actividades en uno de los programas estudiados, el del Banco Popular de la Buena Fe. Por razones que más adelante se analizarán en este trabajo, hubo un conflicto en la ONG a partir del cual se dejó de implementar el programa. Por otro lado, el Argentina Trabaja había comenzado a cambiar su organización en ese año. Se tomó la decisión entonces de poner un corte al trabajo de campo en aquel momento, considerando que se había recabado suficiente información para dar contenido a esta tesis.

Podemos agregar también que estos dos programas adquirieron visibilidad durante el momento de realización del trabajo de campo y se transformaron en los de mayor relevancia: el Argentina Trabaja era tema de conversación insoslayable entre las personas que se desempeñaban en cualquier dependencia administrativa local y también lo era

entre los destinatarios de cualquier programa social. El Banco Popular tomó visibilidad a partir de la visita de la ministra de Desarrollo Social de Nación a la ciudad para participar en una jornada que organizaban destinatarios y promotores del programa. El hecho fue reflejado en los medios locales y concentró la atención durante algunas semanas.

### **Sobre el trabajo de campo**

La recolección de información se hizo en el marco de la metodología de investigación cualitativa. Las técnicas predilectas fueron la observación participante en acontecimientos vinculados con la política local en general y con las políticas sociales en particular, las entrevistas semi estructuradas y en profundidad, y charlas informales. La recolección y el análisis de información primaria a partir de estas técnicas se complementó con análisis de información secundaria proveniente de documentos programáticos, publicaciones del Ministerio de Desarrollo Social de Nación y del Municipio sobre los programas, e información del periódico local.

Resumimos a continuación las características del trabajo de campo, las modalidades de utilización de estas técnicas y las formas en que se construyó el conocimiento que se expone en este libro.

#### ***La observación participante***

Se realizó observación participante combinando la presencia en acontecimientos puntuales de la ciudad con el involucramiento por un período más prolongado en ámbitos de implementación de los dos programas sociales.

La modalidad establecida para captar un proceso se vio inspirada en el análisis procesual de Gluckman (2003), para quien el análisis de

procesos sociales implicaba relacionar un conjunto de acontecimientos que tenían como referencia a un conjunto de actores a lo largo del tiempo, y a partir de ellos interpretaba la estructura social de una sociedad. En nuestro caso, se presenciaron y analizaron en una misma ciudad y a lo largo de un tiempo determinado un conjunto de acontecimientos que tenían como fenómenos en común la vinculación con los programas en cuestión. De este modo, se pudo seguir a estos actores en diferentes situaciones a lo largo del tiempo. El análisis de situaciones sociales nos sirve para captar, en este caso, el tipo de redes políticas construidas en torno a estos programas sociales, y especialmente la trama relacional que se puso en juego entre estos actores.

Así, entre 2007 y 2010 se puso en práctica un trabajo de tipo procesual que siguió la temporalidad de los acontecimientos a medida que iban ocurriendo. Interesaba profundizar el estudio de las prácticas de los actores involucrados en la implementación de políticas sociales, pero con los fines de captar procesos de largo plazo, sentidos cambiantes, perspectivas divergentes; y esto podía hacerse a través de la observación participante como método principal de recolección de información. Principalmente, el esquema y los temas de la tesis se fundamentan en las observaciones realizadas, en las notas tomadas y en las reflexiones anotadas al momento de la observación.

Se listan a continuación los acontecimientos observados:

- Hubo un tiempo de observación sistemática de situaciones y actos políticos acotado en el tiempo que comenzó en las elecciones de intendente de 2007: presentaciones de candidatos y de listas electorales, mitines políticos, consulta de padrones en unidades

básicas, inauguración de unidades básicas. Siguiendo el proceso electoral, se observaron la asunción del intendente y la jura de su equipo de funcionarios, así como el discurso del intendente en la apertura de sesiones del Honorable Concejo Deliberante local.

- Observación participante en acto realizada por la presidenta de la Nación en el Municipio, a propósito de los anuncios de la construcción de una terminal de contenedores en la zona del puerto.
- Se observaron actos vinculados a la presentación de planes y programas sociales –Banco Popular de la Buena Fe, Argentina Trabaja, presentación del proyecto PROMEBA en un barrio–, de los ministerios nacionales y provinciales en el municipio, ante sus posibles destinatarios.
- Se observaron, en la Dirección de Acción Social Municipal y en la Oficina de Empleo, el acercamiento de posibles destinatarios a estas dependencias, el planteamiento de reclamos y las modalidades de atención por parte de los miembros de las oficinas.
- Se observaron acontecimientos vinculados a la entrega de recursos que encerraban distintos programas sociales, por parte de actores municipales en distintos barrios: entrega de tarjetas del Plan Más Vida, entrega de herramientas de trabajo de la Subsecretaría de Producción, entrega de tickets alimentarios por parte del personal de la Dirección de Acción Social municipal. Entrega de chapas y tirantes incluidos en el programa Emergencia Habitacional a vecina de un barrio.
- Se participó durante tres meses en la elaboración de una propuesta por parte de la Dirección de Acción Social municipal para su aceptación dentro del programa PROMEBA, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

- Se observaron encuentros producidos entre vecinos y actores municipales a propósito de reclamos, situaciones que muchas veces se transformaron en acción colectiva de protesta, incluidas las “tomas” de las dependencias municipales, que también fueron registrados.
- Se realizó observación participante en fiestas y conmemoraciones más relevantes de la ciudad.
- Se realizó, durante un año, observación participante en los encuentros semanales organizados por el Banco Popular de la Buena Fe en una ONG de un barrio de la ciudad.
- Se realizó observación participante durante las jornadas de trabajo de algunos grupos de cooperativistas del programa Argentina Trabaja, especialmente en los trabajos realizados en la plaza principal de la ciudad y en uno de los barrios alejados.
- Se realizó observación participante en asambleas de las cooperativas del Frente Darío Santillán y del Movimiento Evita.
- Se realizó observación participante en la oficina del presidente de una cooperativa e intermediario del programa Argentina Trabaja.
- Se realizó observación participante en las capacitaciones desarrolladas por el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) para cooperativistas del programa Argentina Trabaja.

El ejercicio de observación participante estuvo atento a las siguientes actividades:

- -Asistir: la investigación con presencia exigía que se estuviese allí donde ocurrían los hechos relacionados tanto con la implementación de los programas como con sus actores. De este

modo, la observación directa permitía la reflexión al tiempo que ocurrían los acontecimientos, materia prima inestimable para la conducción de la investigación. El interés de los actos que pretendía observar fue cambiando a lo largo del tiempo, al ritmo de la investigación. En un principio se trataba de observar la actividad de las oficinas municipales con los programas sociales; luego se consideraron y sumaron los encuentros entre destinatarios e intermediarios de los programas, y también los espacios de sociabilidad de los destinatarios.

- Registrar lo observado: cada hecho observado debía ser registrado en notas de campo. Para elaborarlas, fueron útiles las recomendaciones tanto de Guber (2005) como de Pitt Rivers (1973)<sup>11</sup>. Además de registrar hechos, lugares, discursos, orden de acontecimientos, personas, etc., se intentó capturar también la interpretación personal en el momento en que estaba presente, reflexiones que se retomaron y que integran este estudio. Las notas de campo también incluyeron charlas informales con las personas que asistían a la actividad; era necesaria la aproximación a diversas perspectivas experienciales. A su vez, estas primeras conversaciones permitieron, en muchas situaciones de desorientación momentánea, comenzar a comprender de qué se trataban los actos, al menos desde la perspectiva de algunas de las personas que asistían.
- Transcribir: la presencia física que implicaba el “estar allí”, en el lugar de los hechos exigía también el “estar aquí” (Piovani, 2007 citando a Geertz), sentado frente a la computadora transcribiendo

---

<sup>11</sup>Sugerían registrar: tiempo, lugar, protagonistas y comportamientos, prestando atención a preguntas tales como cuándo, dónde, quién y cómo.

las notas de campo, esa suma de anotaciones caóticas de hechos y reflexiones. Con estas actividades se intentaba respetar la reflexividad, que tenía la forma de ideas sueltas e imprecisas pero con el tiempo y con reelaboraciones posteriores se transformaron el germen de este trabajo.<sup>12</sup>

### ***Entrevistas semi-estructuradas y en profundidad***

Se realizaron entrevistas con los siguientes actores:

- Miembros del Partido Justicialista y de organizaciones políticas con injerencia en el ámbito local (partidarias y movimientistas): 20.
- Secretarios, directivos y empleados de áreas municipales: 16.
- Referentes barriales (comedores, iglesias, unidades sanitarias, presidentes de ONG, etc.) vinculados a los programas sociales: 16.
- Destinatarios de programas sociales: 26.

En total fueron 78 las personas entrevistadas, y una buena cantidad de ellas fueron entrevistadas en más de una oportunidad. En muchos casos se amplió y completó información a través de conversaciones informales durante distintos encuentros pautados y no pautados.

Las entrevistas fueron diferentes en tanto participaron miembros del partido, funcionarios, referentes de ONG o destinatarios, aunque

---

<sup>12</sup>Las ideas sobre la reflexión permanecen en los fundamentos de la observación participante. A su vez, se suele destacar la reflexión y el análisis de los datos en todas las instancias de la producción de conocimiento, y no sólo en un momento ulterior a la recopilación de la información (Guber, 2005).

era normal que estas categorías establecidas *a priori* terminaran confundándose en una misma persona y la entrevista cambiara sobre la marcha. Por otra parte, se guionaron con ejes o temas amplios para preguntar al entrevistado o a la entrevistada, buscando conocer sentidos e interpretaciones generales; cuando interesaba algún asunto puntual se incluían preguntas más específicas. Esto permitió escuchar a la persona entrevistada y que, más que un pedido de información sobre algún tema puntual, la entrevista se convirtiera en un diálogo franco y abierto. Claro que esto se logró en algunas entrevistas más que en otras.

Las preguntas, en general, apuntaban a conocer las redes de relaciones en las que se situaban los actores con relación a los programas sociales, las relaciones sociales que establecían entre sí, los recursos que circulaban en estas redes y el modo en que éstos eran apropiados por cada uno de los actores mencionados al inicio.

En cuanto a las características generales de las entrevistas, podemos describir que a los funcionarios se les preguntó por el trabajo en el área en la que desempeñaban funciones, sus actividades con relación con los programas y sobre la marcha general de los mismos. Interesaba conocer también sus relaciones con actores ministeriales, con referentes barriales y con los destinatarios de programas. Las entrevistas con referentes barriales se pensaron a partir de una lógica similar: comenzaban por preguntas sobre la organización, su historia, recursos y sobre el barrio en general. Se preguntaba por la relación del entrevistado y de la organización con los programas y con sus destinatarios. Particularmente, interesaba el tipo de actividad que realizaban con los programas y qué vínculo social se generaba con actores municipales.

Por el contrario, las entrevistas a los destinatarios de los programas fueron algo diferentes: como gran parte de los entrevistados no

habían nacido en la ciudad, se conversó acerca del cuándo, cómo y por qué habían llegado, y sobre la composición de sus hogares. Luego de preguntas de índole personal se indagaba sobre las relaciones con otros destinatarios, con referentes barriales, con actores municipales. Por último, acerca de sus impresiones sobre el programa y los beneficios y obstáculos de éstos. Quizás esas preguntas fueron más puntillosas, intentando averiguar si el programa les había aportado relaciones sociales y contactos que antes no conocían, si era un aporte significativo a la economía del hogar, si aprendían conocimientos novedosos; preguntas que apuntaban hacia la incidencia de los programas en los recursos de las redes.

En ocasiones se re-entrevistó a algunas personas, para desentrañar algún hecho particular, tal como el que involucró acusaciones de corrupción en la ONG y en una de las cooperativas. También sobre los candidatos electorales y el modo en que se fueron ocupando oficinas administrativas gubernamentales.

Además, hubo a lo largo de este tiempo algunas personas que fueron algo así como informantes claves. Particularmente, una mujer que trabajaba en una dependencia municipal, otra en un comedor y una destinataria tenían información –para expresarlo mejor: su punto de vista– sobre las personas y sus redes de relaciones, a las que referimos en este trabajo. Ellas fueron de gran ayuda para consultar dudas puntuales y, en muchos casos, también para abrir pistas o indicios impensados.

### ***Otras fuentes de información***

- Se realizó el seguimiento del periódico local *El mundo de Berisso* a través de sus anuarios, entre 1983 y 2010, para rastrear algunos hechos puntuales sobre la ciudad y sobre la historia local en ge-

neral. Con el mismo fin se analizaron algunas noticias específicas publicadas en los diarios *El Día* y *Hoy en la noticia*, de la ciudad de La Plata. Por su parte, el periódico local ayudó a reconstruir la historia de la ciudad y permitió realizar un seguimiento de noticias sobre los programas sociales en curso en la región, y sobre actos políticos relevantes para la investigación.

- Se analizaron informes y documentos de gestión elaborados por funcionarios municipales y ministerios provinciales sobre la situación socioeconómica del municipio.
- Se analizaron fuentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación relativas al Banco Popular de la Buena Fe.
- Se analizaron fuentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación relativas al programa Argentina Trabaja.
- También constituyeron fuentes de información carteles, afiches, folletos sobre estos programas sociales, mensajes colocados por destinatarios de programas en las oficinas municipales, entre otros materiales.

Se trabajó con técnicas vinculadas al análisis del discurso para abordar los lineamientos de los planes y programas sociales que llegaban a El Saladero. Allí se pudieron conocer con mayor precisión objetivos, población beneficiaria y argumentos generales que los sustentaban, además de datos generales sobre su implementación (cantidad de destinatarios, de cooperativas conformadas, etc.). La página web del Municipio facilitó información sobre actividades relevantes que ocurrían en la gestión municipal, con especial énfasis, antes de la llegada de los planes y programas que se estudiaron.

## | CAPÍTULO 3 |

### **Dos programas de economía social en la agenda del Municipio**

Este capítulo presenta el contexto social, político y económico de El Saladero, sitio donde se llevó adelante el estudio, y se propone responder al siguiente interrogante: ¿de qué modo ingresaron y qué importancia tuvieron los programas que contenían elementos de economía social en la agenda de gobierno municipal?

Realizaremos una caracterización de este municipio que apunta a conocer las principales problemáticas socio-económicas históricamente construidas que se mantenían en pie en 2007, así como las modalidades establecidas para trabajar con políticas sociales nacionales. Ello servirá como base para pensar los cambios que pudieran traer los programas del Ministerio que incorporan las nociones del paradigma de la economía social. El argumento que construiremos en este capítulo es el siguiente: los distintos intendentes del período democrático observaron como problemática la desarticulación del complejo productivo local e intentaron generar políticas vinculadas a la generación de industria. Industria y desempleo fueron elementos históricamente instalados en la agenda municipal.

Los planes y programas enviados por los distintos ministerios en diversos períodos fueron paliativos, para dar respuestas al menos a uno de esos problemas, el desempleo y la pobreza. Estos programas ayudaron a conformar una oferta de políticas en el nivel municipal para atender diferentes problemáticas sociales.

La llegada de dos programas de economía social a El Saladero se enmarca en la lógica antes descripta: problemas persistentes de desempleo y políticas nacionales para afrontarlos. Con la salvedad de que ahora se incorporaban otros actores en la gestión –movimientos sociales, ONG– y también promovían la economía social.

El capítulo se organizó a partir de una diversidad de fuentes de información: informes técnicos de distintos ministerios, periódico local, discursos de intendentes, entrevistas a secretarios municipales.

### **Los problemas persistentes: industria y empleo en el corazón de la agenda municipal**

El Saladero es un municipio más entre los 135 que integran la provincia de Buenos Aires. Se encuentra ubicado en cercanía con la ciudad capital de la provincia, La Plata, y cuenta con cerca de 100.000 habitantes según el Censo del año 2010 (INDEC, 2010). La ciudad de El Saladero fue declarada capital provincial del inmigrante por el gobierno de la provincia Buenos Aires en 1978; se reconoce que, en sus orígenes, la influencia de la población extranjera allí fue masiva<sup>13</sup>. Hubo una segunda corriente migratoria importante, proveniente de las provincias del interior del país, a mediados de los años 30.

Asociado a las corrientes migratorias se encuentra el desarrollo de la trama económica de la ciudad, cuyos orígenes se remontan hacia 1871, cuando su fundador instaló un saladero a 60 kilómetros al sur de la Capital Federal, debido a brotes de cólera y fiebre amarilla. Luego llegaron

---

<sup>13</sup>Según Lobato (2004), en 1909 de un total de 2.553 habitantes el 41,2 % (1.054 personas) eran extranjeros; mientras que en 1914, sobre un total de 8.847 habitantes, 5.243 lo eran (el 59,2% de la población).

otras industrias: hacia 1925 existía en la zona un complejo productivo que se componía principalmente de frigoríficos – Armour y Swift –, una hilandería, una refinería de petróleo – Yacimientos Petrolíferos Fiscales o YPF – y el puerto. El perfil industrial de la región se completó más adelante con la instalación de un astillero, y desde los años 60 en adelante con la construcción de un complejo petroquímico de envergadura en la ciudad vecina de Ensenada. Se trataba de un perfil productivo definido con relación a los frigoríficos y a las actividades de YPF.

Este complejo productivo local comenzó a derrumbarse a inicios de la década del 70: la hilandería cerró en 1968, el Armour en 1969 y el Swift cerró definitivamente en 1983 y con ello la fuente de trabajo más importante de los vecinos de la ciudad.

A partir de entonces, los intendentes mantuvieron la misma preocupación de recomponer esa trama industrial-productiva que había comenzado a declinar en los inicios de los '70 y paliar, a través de ello, problemáticas vinculadas al desempleo. Al mismo tiempo, comenzaron a contar con planes y programas sociales que llegaban desde Nación o Provincia para dar cauce a las problemáticas particulares de sus vecinos.

Hacia 1984, el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, a pedido de las autoridades municipales de El Saladero, elaboró un informe donde se presentó la situación socioeconómica del municipio y se sugirieron lineamientos estratégicos a mediano y largo plazo.

Allí podía leerse que

Casi todas las actividades económicas que constituyeron la base dinámica de generación de empleos e ingresos en la región han entrado en crisis, entendiendo por tal a una situación en la cual han perdido el rol que jugaban en la economía local y no se pre-

sentan perspectivas a corto plazo para que recuperen ese papel. (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1984: 9).

Con el pronóstico de agotamiento del complejo productivo local y sus efectos dramáticos en las fuentes de trabajo local, el desempleo aparecía como la consecuencia inevitable para el futuro de la ciudad. En aquel momento, las iniciativas que surgieron desde el municipio y desde distintos ministerios provinciales fueron las siguientes: la ampliación del puerto local, la compra de los terrenos donde funcionaba el Swift con las intenciones de volver a poner en funcionamiento un sector del frigorífico, y la planificación de un Parque Industrial. En cuanto a las políticas sociales, se ejecutó un plan de 49 viviendas financiado por la Provincia y a partir de mayo de 1984 se implementó el Programa Alimentario Nacional, dependiente de Nación, “Caja PAN”, que durante ese año repartió en El Saladero 1.500 cajas. (Ministerio de Economía, 1984: 12)

La mirada local sobre los problemas sociales no cambió demasiado durante la década de los ‘90. Con la elección del presidente Carlos Saúl Menem, en 1989, se establecieron las bases para un nuevo modelo de acumulación que apuntaba a colocar al mercado como principal mecanismo para asignar recursos a través del trazado de dos grandes líneas de políticas económicas: la paridad cambiaria con el dólar y la reforma del Estado, que incluyó una profundización de la apertura económica –financiera y comercial–, desregulación de mercados, privatización de empresas estatales y descentralización de tareas y recursos hacia ámbitos subnacionales, provinciales y municipales. Durante esta década, el modelo funcionó, según Aronskind (2004), en un contexto internacional favorable a la movilidad de capitales extranjeros, en detrimento de la industria nacional. En este sentido, se profundizó el proceso de reconversión industrial, y en algunos sectores se avanzó hacia la desindustrialización.

A comienzos de la década, y como consecuencia de estas políticas, el hecho significativo que marcó nuevamente a la ciudad El Saladero fue la privatización de empresas, hasta ese momento estatales, que operaban en la zona. Los despidos de los trabajadores de las empresas que aún funcionaban en la región fueron tapa del periódico local en reiteradas oportunidades, y preocupación estelar de los intendentes del período<sup>14</sup>. Las estadísticas dan cuenta del derrumbe: Adriani y Suárez (2003: 284) afirmaron que “para 1995, respecto de 1990 las reducciones de personal en las principales empresas fueron: Petroquímica General Mosconi (hoy Petroquímica La Plata) el 50%, Refinería de petróleo YPF 85%, Astilleros Río Santiago (hoy empresa provincializada) el 60% y Propulsora Siderúrgica (hoy SIDERAR) el 52%”.

Por otra parte, un informe elaborado por el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires que alertaba sobre la escalada del desempleo mostraba en una perspectiva comparada la cantidad de personal ocupado en el sector manufacturero en los municipios de El Saladero y de Ensenada, la ciudad vecina, según valores absolutos en dos períodos: 1985 y 1994.

**Tabla 1.** Personal ocupado en la industria manufacturera en el Municipio entre 1985 y 1994.

	1985	1994
<b>El Saladero</b>	1.596	891
<b>Ensenada</b>	8.862	3.101
<b>Totales</b>	10.458	3.992

Fuente: Cuadernos de Economía N° 43.

<sup>14</sup>Se sugiere la lectura de Muñiz Terra (2012) para profundizar sobre el caso YPF.

Tras haber ganado la elección que lo habilitaba para gobernar la ciudad durante el período que se iniciaba en diciembre de 1994, el intendente Néstor, del Partido Justicialista, declaraba en una entrevista realizada por periodistas locales:

Uno de los problemas más serios, y esto no solamente en El Saladero, ni siquiera en la provincia, en el país y si se quiere, en el mundo, es la falta de trabajo. (...) En este sentido, decimos que ya no es solamente un problema del gobierno nacional o provincial, sino también tiene que ser una preocupación de los municipios el crear condiciones para que las empresas se radiquen en el distrito. (Entrevista realizada en noviembre de 1994 por el periódico local).

Las autoridades municipales y provinciales lanzaron distintas iniciativas con miras a recomponer la trama productiva local, se colocaron los esfuerzos ahora en conformar un polígono industrial<sup>15</sup> e impulsar con mayor ímpetu la construcción de un parque industrial. Para ambos proyectos, afirmaban las autoridades locales, necesitaban fondos, y para ello recurrían a la provincia de Buenos Aires.

Simultáneamente a la desindustrialización y la reducción del personal en las industrias de la zona, en este período comenzaron a llegar planes y programas sociales formulados en los ministerios sociales de Provincia y Nación, que apuntaban a actuar sobre diversas cuestiones vinculadas a la pobreza. El “Plan Vida” y su reformulación en “Plan Más Vida”<sup>16</sup> tuvieron un lugar destacado entre los programas alimen-

---

<sup>15</sup>El polígono industrial se instaló en las tierras que ocupaba el Swift a partir de la compra del predio por parte de la provincia de Buenos Aires.

<sup>16</sup>El “Plan Vida” fue uno de los más importantes que lanzó en aquel momento el Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires. Tenía como objetivo mejorar

tarios, y el “Plan Trabajar”<sup>17</sup> pasó a ocupar un rol central entre los de empleo, a punto tal de que se abrió una oficina municipal especial para atenderlo. Pensados desde la lógica de la “focalización” en poblaciones y problemáticas específicas<sup>18</sup>, comenzaron a llegar al Municipio redefiniciones más precisas acerca de qué problemas puntuales abordar con relación a la cuestión de la “pobreza”. En este sentido, la Secretaría de Promoción Social municipal comenzó a contar con lineamientos, recursos y una modalidad particular de atención a la pobreza que venía junto a estos programas.

En 2001, tras la continuidad de este tipo de políticas nacionales de carácter neoliberal, los índices de pobreza y desempleo en la región fueron incrementándose, hasta convertirse en un gran problema que resolver.

---

las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno-infantil, al fortalecer las capacidades de las familias y consolidar redes sociales. Fue célebre por el lanzamiento que se realizó de trabajadoras barriales denominadas “manzanas”, ocupadas de seguir de cerca la situación de las destinatarias del Plan. Ver sobre el plan Masson (2004), Ilari (2005).

<sup>17</sup>El “Plan Trabajar”, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación, inauguraba una lógica de planes y programas consistentes en la asignación de un subsidio al jefe de hogar desempleado a cambio de la contraprestación laboral en alguna institución. El plan se ideó como transitorio, a la espera de que el destinatario pudiera reincorporarse al mercado laboral. Fue suplantado en 2002 por el Plan Jefas y Jefes de Hogar.

<sup>18</sup>Como ha sido ampliamente desarrollado en otros trabajos, la focalización es una estrategia de elaboración de política social del proyecto neoliberal, vinculada a organismos internacionales de crédito que busca “focalizar”. (Draibe, 1994) puede ser útil para profundizar la cuestión. Para Roberts (2006) se trata de la institucionalización de la pobreza en los países de la región.

**Tabla 2.** Desocupación y pobreza en el Gran La Plata (2001 -2003).

	Mayo 2001	Mayo 2002	Mayo 2003*
<b>Desocupación Gran La Plata</b>	16,8%	22,1%	15,1%
<b>Pobreza (personas)</b>	25,5%	41,9%	40%

Fuente: INDEC - EPH.

\*Los datos de desocupación corresponden al segundo trimestre de 2003. Esto se debe a que el Indec cambió la metodología de medición del indicador. La pobreza se considera según Línea de pobreza y por personas.

Los datos muestran que en 2002, momento en que la crisis impactó en la zona con mayor intensidad, los índices de pobreza y desempleo dieron un salto cuantitativo importante.

En una nota enviada al diario local, Néstor, que ya estaba en el final de su segundo mandato como intendente y que gobernó entre 1999 y 2003, agradecía al gobernador la iniciativa de ampliar las instalaciones del puerto. Allí dejaba ver el espíritu que movía su ideal productivo como centro de su proyecto político:

Porque pensamos que en definitiva el Puerto La Plata debe ser visto como un proyecto integral e integrador de la economía de una amplia franja del territorio bonaerense, debemos ahora estar atentos para que también se concreten los accesos viales pendientes, es decir, el que unirá a la estación portuaria y la Zona Franca con la Autopista La Plata-Buenos Aires (...) la construcción del terraplén costero en el lado de El Saladero, objetivo este último que es de prioritario interés para nosotros. En ese sentido es un progreso muy importante para los habitantes de El Saladero, ya que entendemos que con la reactivación del Puerto seguramente podremos lograr el despegue de nuestro Parque Industrial, en beneficio de nuestra actividad pro-

ductiva, en especial del sector de las Pequeñas y Medianas Empresas. (*El Día*, 2001. Pág: 6)

Néstor aún estaba pensando en reactivar el parque industrial y se hacía eco de proyectos de infraestructura que la Provincia había comenzado a considerar en ese momento. En esta época florecieron y se multiplicaron las protestas, cortes de ruta y “piquetes”<sup>19</sup> para exigir a las autoridades soluciones a las problemáticas. Solamente en 2001, el periódico local cubrió 10 protestas de este tipo, en las cuales organizaciones sociales intentaban negociar planes de empleo con autoridades municipales. A raíz de esta cuestión, el periódico local entrevistó a la Secretaria de Promoción Social en 2001, quien refirió que “cada vez más gente solicita la ayuda social... El municipio se encuentra al borde de las posibilidades en cuanto a poder dar respuestas a los constantes reclamos”<sup>20</sup>. En esta nota, la secretaria dejaba ver que la situación social desbordaba las posibilidades de atención a la población.

Las obras de infraestructura que esperaba el intendente no llegaron. Tampoco se construyó el parque industrial planificado en la década de los ‘90. Una de las modalidades que encontró el municipio para sostener esos constantes reclamos fue el plan “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”<sup>21</sup>, lanzado por el ministerio nacional, que venía a suceder al Plan Trabajar.

---

<sup>19</sup>Puede consultarse la abrumadora y controvertida literatura sobre la multiplicación de “piquetes” en el período. Para señalar a los pioneros Svampa y Pereyra, (2004). Piquete se conoció a la modalidad de cortar ruta y negociar con autoridades para obtener recursos estatales.

<sup>20</sup>Entrevista realizada por el periódico local; mayo de 2001. Pág: 4.

<sup>21</sup>El “Plan Jefas y Jefes de Hogar” fue una respuesta rápida y masiva a la crisis de 2001 instrumentada por el gobierno nacional. Tenía características similares al Trabajar, en tanto seleccionaba a “jefes de hogar desempleados” y les exigía una contraprestación laboral a cambio de un monto de dinero. Se puede consultar Neffa, J.C. y Battistuzzi, A. (2008).

El contexto de orientaciones discursivas de políticas económicas había comenzado a cambiar con el gobierno de Néstor Kirchner, elegido presidente en 2003. Entre 2002 y 2009 hubo crecimiento sostenido de la economía. Según Kulfas (2008), la base de tal crecimiento fue el cambio del modelo de convertibilidad a otra relación con el dólar que permitió la competitividad de algunos sectores de la industria, desarrollando de este modo una incipiente sustitución de importaciones, un desarrollo industrial que acarreó como consecuencia la expansión del empleo y la disminución de los indicadores de pobreza.

En el ámbito local surgieron, a lo largo de este período, distintas microempresas. Algunas de ellas se orientaron a la elaboración de productos alimenticios, otras se vincularon a las industrias químicas –empresas que trabajan en asociación con las grandes empresas instaladas en la zona: YPF, SIDERAR, Petroquímica General Mosconi, Astilleros Río Santiago–. En consecuencia, la tasa de desocupación fue disminuyendo, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**Tabla 3.** Tasa de desocupación y de pobreza en el Gran La Plata (2004 - 2006).

	2004	2005	2006
<b>Desocupación Gran La Plata</b>	14,6%	12,1%	13,4%
<b>Pobreza Gran La Plata</b>	32,5%	24,2%	21,4%

*Fuentes:* INDEC, “Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas desde el primer semestre de 2003 en adelante” y “Tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación por regiones y aglomerados urbanos desde el primer trimestre de 2003 en adelante”.

\*Corresponde a la medición del 2º trimestre de cada año por EPH continua par las tasas de desocupación; y de mayo para los de pobreza. Los valores de pobreza se extrajeron de acuerdo con personas.

El intendente Enrique, sucesor de Néstor, también del justicialismo pero dentro del Frente para la Victoria<sup>22</sup>, que comenzó su mandato en 2003, daba muestras de conocer el contexto general de recuperación económica y se situaba en acompañamiento de estas políticas del nivel nacional. Sin embargo, la preocupación gubernamental del intendente fue cómo lograr la continuidad del crecimiento económico en el largo plazo y a su vez, cómo incentivar la creación de industrias locales. En este sentido, su proyecto político continuaba colocando el eje en estos aspectos vinculados a la industria y el empleo, y mostraba una continuidad con las intenciones del intendente anterior.

El funcionario escribió en el prólogo de un libro que analizaba la economía local:

En las últimas décadas la ciudad de El Saladero experimentó problemas de fuerte impacto en su situación económica y productiva. El cierre de los frigoríficos, la ola de despidos de la destilería YPF y la desindustrialización producto de la política económica nacional de los '90, afectaron severamente la estructura económica local.

Por ello, el pueblo de El Saladero puso de manifiesto su pujanza y voluntad de transformación, (...) características que se ven reflejadas en la reactivación económica que se está gestando en la actualidad.

En este marco, iniciamos un camino de transformación de las estructuras institucionales del Municipio, jerarquizando la Subse-

---

<sup>22</sup>Frente para la Victoria es el nombre del frente político organizado por Néstor Kirchner para competir en elecciones en 2003. Incorporaba fuertes componentes del Partido Justicialista y también organizaciones de otros espacios políticos.

cretaría de Producción, tanto en el espacio físico, como en la ampliación de su capacidad operativa, con el objetivo de que sea un ámbito donde los empresarios encuentren contención, asesoramiento y acompañamiento que necesitan para continuar creciendo y desarrollándose en el distrito. (Enrique, 2007: 3)<sup>23</sup>

El intendente mantenía, en continuidad con los intendentes anteriores, una preocupación por el desarrollo de la industria local, y para esto proponía durante su gestión impulsar el área de producción con una mirada sobre la cuestión social que ponía el eje en el desempleo.

A pesar del repunte económico, desde el área de la gestión social municipal advertían que “un 15% de la población de El Saladero se encuentra bajo la línea de pobreza” (Informe de Gestión de la Dirección de Acción Social, 2006:3) y que contaban con un conjunto de planes y programas sociales que llegaban desde la Provincia y la Nación para asistirlos.

### **La economía social en los programas de Desarrollo Social**

En 2007, Enrique fue reelegido intendente de la ciudad dentro del espacio del Frente para la Victoria. En el acto de cierre de su campaña electoral afirmó:

Creo que hay cosas que han pasado en estos cuatro años y muy rápidas, pero para bien: Estamos creciendo y no vendimos empresas. Estamos creciendo y están consiguiendo trabajo los compañeros. El hospital está mejor, la salud está mejor. Estamos soñando con obras, el terraplén costero, en pocos días empezamos con la Nueva

---

<sup>23</sup>Municipalidad de El Saladero (2007).

York y las 45 cuadras de pavimento, el Centro de Integración Comunitaria, está listo para inaugurar, las cloacas de Villa Progreso, la calle 66, que todo el mundo decía que no se hacía, se hizo.

Tenemos que cerrar los ojos y meterle fuerte a este proyecto nacional de inclusión porque incluye a mi familia, a mis hijos, a los de ustedes, a los trabajadores, incluye a la gente enferma... incluye a los intelectuales que se pueden desarrollar en esta ciudad, está incorporando a aquellos que han hecho un esfuerzo grande para recibirse, para tener un título, y que lo puedan desarrollar en nuestra ciudad. (Enrique, acto de final de campaña, septiembre de 2007)

Con estas palabras tomaba distancia de los '90, del neoliberalismo y de las políticas que habían dejado a la ciudad sin fábricas y sin trabajo, y al mismo tiempo del intendente que gobernó en aquella época. Es decir, Néstor. A la vez, adscribía al Frente para la Victoria, el proyecto de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que se había puesto en marcha desde 2003. Esto significaba, entre otras iniciativas, promover la conformación de tramas productivas vinculadas al desarrollo de Pymes y de obras públicas.

Los programas Argentina Trabaja y Banco Popular de la Buena Fe llegaron durante su gobierno. Entendemos que tuvo una buena recepción en el municipio ya que, en continuidad con lo que venía anunciando los intendentes anteriores, se trataba de programas sociales de empleo y podían ser articulados con los temas históricamente arraigados en la agenda local.

Como señalan Alonso y Di Costa (2011), una de las estrategias principales que siguió la política social del período es la de colocar en su centro y como eje articulador a la generación de empleo. Esta estra-

tegia se sustenta en una visión según la cual el empleo formal es un factor de inclusión social fundamental, ya que involucra a los sujetos y a las familias dentro de los esquemas de seguridad social vigentes. El Ministerio de Desarrollo Social de Nación promovía planes sociales cuyas orientaciones generales se dirigían hacia la vinculación de sus destinatarios con el mercado de trabajo. En 2006, antes del inicio del trabajo de campo, este Ministerio presentaba los siguientes planes, que albergaban asimismo a un conjunto programas y proyectos sociales: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Familias para la Inclusión Social y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra.

La iniciativa más importante, que se encuentra emparentada con la estrategia mencionada de centrarse en la creación de empleo como orientación general de la política social, estuvo relacionada en el Ministerio de Desarrollo Social con el Plan “Manos a la Obra”<sup>24</sup>.

Como señala Ciolli (2008), a partir de 2006 la estrategia de alentar la economía social cobra mayor impulso dentro del Ministerio y se

---

<sup>24</sup>El Plan Manos a la Obra se lanzó en 2003 y tenía los siguientes objetivos: “1. Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país; 2. Promover el sector de la economía social o solidaria mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en procesos de desarrollo social; 3. Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como a espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a nivel local, y generar, al mismo tiempo, mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización con la participación de los actores locales” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005, p. 17). El Plan comprendía en ese momento, tal como fundamentaba la resolución 2446, cinco herramientas programáticas: a) Regulación y fortalecimiento de cooperativas y mutuales; b) Monotributo Social; c) Microcrédito, d) Marca Colectiva y, e) Fortalecimiento de Unidades Productivas. Ver: Grassi (2012).

logran sancionar leyes que dieron mayor impulso a la actividad<sup>25</sup>. En este marco se presentaron dos ideas fuertes dentro de programas sociales que visualizaremos en este trabajo: el microemprendimiento y las cooperativas.

El Banco Popular de la Buena Fe se había inspirado en experiencias de trueque en barrios populares, surgidas en plena crisis de 2001, y en el trabajo que estaba desarrollando en aquel momento una ONG de la ciudad de La Plata con una metodología particular que apuntaba al desarrollo de emprendimientos productivos a través del otorgamiento de microcréditos. A su vez, se trata de una experiencia inspirada en el denominado “banco de los pobres” de Yunus, consistente en una estrategia para disminuir la pobreza en la India sustentada en el microemprendimiento (cf. De Vuelta en Pie, 2007).

A lo largo de estos años, el Banco Popular se expandió desde la provincia de Buenos Aires hacia otras provincias<sup>26</sup>, y se incrementó considerablemente el número de organizaciones que otorgaban créditos, de emprendimientos y de personas involucradas. En cuanto a las explicaciones sobre su denominación, en los manuales y documentos del programa son frecuentes las comparaciones entre el Banco Popu-

---

<sup>25</sup>En 2006, el Congreso Nacional aprobó la “Ley del Microcrédito” (ley nacional N° 26117, de “Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social”), que regulaba y promovía la actividad, con lo cual se esperaba que el programa adquiriera mayor estabilidad institucional. En ese mismo momento, el programa pasaba de la órbita del Plan Manos a la Obra a transformarse en el “Programa Nacional del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social Padre Carlos Cajade”, coordinado por la Comisión Nacional de Microcrédito (CoNaMi), organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

<sup>26</sup>Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, Jujuy, Salta, La Rioja, Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, San Luis, Neuquén, Río Negro.

lar y los bancos que se desenvuelven en el sistema financiero dentro de una economía capitalista: a semejanza de estos, el Banco Popular presta dinero y exige su devolución. En contraposición, mientras que en los bancos comerciales hay una actividad lucrativa por parte de una empresa financiera, en el Banco Popular no hay un interés por la acumulación económica de una entidad, sino que se intenta prestar todo el capital para desarrollar microemprendimientos. Otra de las diferencias es que, mientras el banco exige una garantía financiera para otorgar un préstamo, en el Banco Popular la garantía es de tipo “solidaria”<sup>27</sup>. Como definición de la “solidaridad”, se explica que “cada uno evalúa y aprueba el proyecto de los otros miembros y garantiza el pago de su cuota” (Ministerio de Desarrollo Social, 2008: 3). Para esto es necesario crear “confianza” entre los integrantes del Banco Popular, sobre cuya base se generaría la “Buena Fe”. El programa se define como “popular” ya que está destinado “a sectores populares”, discriminados de acuerdo con las siguientes características: que no tengan posibilidades de acceder a un crédito en el banco financiero, que se encuentren desocupados y que sean mayores de 18 años.

El programa presentaba diversos objetivos, entre ellos: desarrollar emprendimientos, fortalecer el tejido social, generar confianza, propiciar la dinámica de la solidaridad y la inserción en el mercado capitalista a través de estrategias solidarias, desarrollar la unión entre Estados y ONG, alentar utopías<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup>Sobre las características de la solidaridad en este programa, véase Koberwein y Douthitzky (2007).

<sup>28</sup>“Generar autoempleo y mejorar la calidad de vida de los sectores populares más empobrecidos en el marco del desarrollo local y la economía social. • Promover la gestión asociada Estado (Nacional, provincial y local) - Organizaciones No Gubernamentales. •

Por su parte, el Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja se creó en 2009 a través de una resolución del Ministerio del Desarrollo Social de la Nación y tiene, al igual que el Banco Popular, un alcance nacional. Según Arcidiácono (2013) sobre la base de fuentes ministeriales, en el marco de este programa hasta principios de 2012 se habían creado en todo el país 6.267 cooperativas que involucraban a alrededor de 200.000 cooperativistas.

En 2009 se lanzó el Programa de Inversión con Trabajo (PRIST) como una línea dentro de Manos a la Obra. A partir de 2010, Argentina Trabaja pasó a ser uno de los grandes lineamientos de políticas que exhibía el Ministerio de Desarrollo Social, y que alberga un conjunto de programas en el marco de la Economía Social<sup>29</sup>. Entre sus objetivos

---

Aportar una metodología de trabajo que incentive el fortalecimiento del tejido social, trabajando juntos por una “comunidad organizada”: una comunidad que sea artífice de su propia historia, con sus miembros participando activamente en la transformación social. • Impulsar la autonomía de cada persona a través de la promoción de sus propias habilidades y saberes que generan trabajo digno. Generar protagonismo en cada uno y en la comunidad en su conjunto. • Incentivar la capacidad de soñar y de gestar nuevas utopías. Es posible pensar en un mundo distinto sin excluidos, donde todos tengan oportunidad de un trabajo genuino, acceso a la salud, a la educación y a una vida digna. • Promover espacios asociativos y redes de gestión asociada para mejorar los procesos de desarrollo local. • Generar instancias de capacitación para el fortalecimiento de la organización, producción y comercialización de los emprendedores”. (Ministerio de Desarrollo Social, 2008)

<sup>29</sup>Ver Resolución 2.446, del 3 de mayo de 2010, del Ministerio de Desarrollo Social de Nación. Consecuentemente, a partir de ese momento, dentro de Argentina Trabaja se incluyen: PRIST (Programa de Ingreso Social con Trabajo), Proyectos socio-productivos Manos a la Obra, Marca Productiva, Microcréditos Carlos Cajade y Programa de Inversión Social. A pesar de ello, en este municipio se refieren a Argentina Trabaja como si fuese el PRIST (Programa de Ingreso Social con Trabajo), y no a la línea general de políticas del Ministerio. Por esta razón es que nos referimos a Argentina Trabaja, a pesar de los múltiples sentidos que encierra.

se encontraban “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” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2009b). En cuanto a la población destinataria, se anunciaba que “está destinado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Programa de Seguridad Alimentaria” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, s/f b). La implementación en El Saladero se presentó a través de dos vías: las oficinas municipales o los movimientos sociales. En capítulos sucesivos profundizaremos sobre estos aspectos.

La cooperativa fue la figura vinculada a la economía social en este programa, descrita por un capacitador del Instituto Nacional de Economía Solidaria (INAES) a cooperativas de El Saladero con las siguientes palabras: “Una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas”.

En síntesis, el Programa involucraba a sujetos dentro de una estructura grupal con las intenciones de fomentar la empresa de tipo cooperativa, cuyos propietarios eran los propios cooperativistas, quienes la mantendrían en forma autónoma respecto de la organización estatal. Una vez conformada, la empresa sería contratada por el municipio para realizar las obras que los actores municipales considerarían. Sin embargo, en última instancia y de acuerdo con lo reseñado en esta capacitación, se aspiraba a que la empresa se autonomizara del Estado, se consolidara y compitiera como tal dentro del mercado la-

boral. En el marco de la cooperativa, todos sus integrantes mantenían un estatus de igualdad y, en tanto semejantes, podían expresarse y votar en la asamblea sobre los temas que consideraran pertinentes. Esta igualdad debía ser respetada y debía mantenerse más allá de las jerarquías que se creaban junto a la empresa: presidente, tesorero, etc.

A través de los programas Banco Popular de la Buena Fe y Argentina Trabaja, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación exhibía sus intenciones de forjar la inclusión social a través de la integración en el mundo laboral y en espacios de sociabilidad que funcionaran de acuerdo con relaciones sociales solidarias y valores de igualdad. En este marco de similitudes (el hecho de encuadrarse en el paradigma de la economía social) encontramos algunas diferencias: mientras que el Banco Popular promueve el microcrédito y, a través de éste, el “autoempleo” como forma de asegurar un ingreso individual y familiar, Argentina Trabaja incorpora a sus destinatarios dentro de una estructura empresarial de tipo cooperativa. Los programas difieren también en las modalidades estipuladas para canalizar recursos: mientras que el trabajo en cooperativas implica una remuneración mensual otorgada a cambio de la presencia física en el lugar de trabajo, el Banco Popular distribuye dinero en calidad de préstamos con el que los destinatarios deben desarrollar sus proyectos y obtener ingresos. Por otro lado, se distinguen en las estrategias que busca el Ministerio para implementar estas políticas: mientras que la implementación de Argentina Trabaja se desarrolla a través del Municipio y de movimientos, el Banco Popular de la Buena Fe se implementa a través de ONG. Por último, si bien los programas encuentran lineamientos generales, también se presentan elementos que no tienen definiciones que deriven necesariamente en cursos de acción unívocos. En consecuencia,

quedan elementos que pueden ser definidos por los actores implementadores, tales como las convocatorias y selección de posibles destinatarios, la conformación y acompañamiento de los grupos –grupos de microcrédito en el Banco Popular y de cooperativas en Argentina Trabaja–; y el desarrollo general de una economía alternativa cuyo eje conceptual gira en torno a la economía social.

### Rasgos consuetudinarios de la gestión de políticas sociales en el Municipio

Cuando llegaron los programas Argentina Trabaja y Banco Popular de la Buena Fe al Municipio, ya estaban vigentes otros planes y programas en distintas dependencias, que se habían activado en diferentes períodos.

**Tabla 4.** Programas Sociales en el Municipio en 2007.

Secretaría municipal	Dirección o dependencia	Nombre del programa	Organismo responsable
<b>OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS</b>	<b>Obras Públicas</b>	Programa Federal de Construcción y Mejoramiento de Barrios	Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios. (Nación)
	<b>Entidades de Bien Público</b>	Luna de Avellaneda	Ministerio del Interior (Nación)
<b>GOBIERNO</b>	<b>Gobierno</b>	Plan de Regularización Documentaria (Patria Grande)	Ministerio del Interior (Nación)

Secretaría municipal	Dirección o dependencia	Nombre del programa	Organismo responsable
<b>PRODUCCIÓN</b>	<b>Producción</b>	Formación y capacitación laboral.	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)
		Trabajo Dignifica	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)
		Manos a la Obra	Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
<b>PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>Deportes</b>	Actividad Física en Salud y Enfermedad	Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
		Todos Somos Iguales	Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
	<b>Salud</b>	Nacer	Ministerio de Salud (Nación)
		Materno Infantil	Ministerio de Salud (Nación)
		Remediar	Ministerio de Salud (Nación)
	<b>Acción Social</b>	Familias	Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
		Seguridad Alimentaria	Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
		Tercera Edad	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)
		Asistencia Directa	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)
		Más Vida	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)

Secretaría municipal	Dirección o dependencia	Nombre del programa	Organismo responsable
<b>PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>Acción Social</b>	Fortalecimiento Programas Sociales	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)
		Refuerzo Alimentario	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)
		Dietas Especiales	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)
		Proyecto Adolescente	Ministerio de Desarrollo Social (Provincia de Buenos Aires)

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas con secretarios municipales.

En 2007 había en el Municipio cinco Secretarías en funcionamiento –Economía, Gobierno, Promoción Social, Obras y Servicios Públicos, Producción–, de las que dependían distintas Direcciones; exceptuando la de Economía, encontramos planes y programas sociales en el resto de las Secretarías municipales. Muchos de ellos –por ejemplo, Más Vida, Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados, Emergencia habitacional– venían desde gestiones anteriores, e incluso habían sido creados durante la etapa neoliberal de la que el intendente y el Frente para la Victoria en general se querían distanciar.

No se trataba únicamente de programas sociales, sino que cada uno de ellos contaba con personal municipal asignado, referentes barriales involucrados –como “manzaneras” y “coordinadores de programas de empleo”–, formas de dar cauce a determinadas proble-

máticas en función de programas<sup>30</sup>, modalidades de relación social históricamente construidas, tanto entre las oficinas municipales y los referentes barriales, como entre personal municipal y actores provinciales y/o nacionales que seguían activos con esos programas.

Mostraremos en capítulos posteriores que gran parte de las personas que implementaron los programas nuevos estaban emparentadas con estilos de gestión, modalidades de relacionarse con destinatarios y de encauzar problemáticas aprendidas previamente. ¿Estos nuevos programas sociales podrían suplantar o modificar un estilo de gestión de la política social arraigado desde hacía décadas?

## Conclusiones

En este capítulo hemos analizado el contexto social y político del Municipio, y las relaciones existentes e históricamente construidas en torno a la gestión de la política social. Observamos que los principales problemas en el municipio estudiado fueron definidos a lo largo del tiempo por actores locales con relación a la desarticulación del complejo productivo local y, como consecuencia de esto, a (la falta de) “industria” y “trabajo”. Este tipo de definición se mantuvo vigente desde que la problemática comenzó a ser pensada y observada por los intendentes en 1983, en clave de una continuidad. Al mismo tiempo, desde 1983 en adelante el Municipio contó con un conjunto de planes y

---

<sup>30</sup>Por ejemplo, la Emergencia habitacional era un lineamiento de un programa provincial que podía ser activado en caso de incendio. Para hacerlo existía una dinámica específica que involucraba la firma y actividad del trabajador social de la dependencia municipal, contactos formalmente establecidos con áreas gubernamentales del gobierno provincial y también llamadas telefónicas y contactos informales incluso de referentes políticos o secretarios de área con determinadas personas.

programas sociales, de los niveles nacional y provincial, que definían cursos de acción para quienes los implementaban en el plano local.

Enmarcamos luego algunas características de los planes y programas lanzados a partir de 2003 desde el Ministerio de Desarrollo Social. Destacamos que la economía social emerge en los lineamientos programáticos como una idea novedosa en el contexto local. Uno de los programas se desarrolla a través de las ONG y se basa en el microcrédito, y el otro se desarrolla vía cooperativa de trabajo.

Por último, mostramos que, a pesar de las intenciones ministeriales, los programas no caen en vacíos institucionales, sino que se suman a un conjunto de programas preexistentes. Y junto a ello, a un conjunto de entramados de actores que ya contaban con una modalidad de trabajo arraigada. ¿De qué modo los programas de economía social entraban en diálogo con las redes políticas para la implementación de programas anteriores aún en vigencia? Ello será tema de los próximos capítulos.

## | CAPÍTULO 4 |

### **Redes políticas municipales para la implementación de Argentina Trabaja**

En las páginas que siguen nos concentramos en la implementación del programa Argentina Trabaja, y lo haremos a través de una descripción de los actores que intervienen, las prácticas que establecen, las decisiones que toman y las relaciones diversas que se establecen.

Los destinatarios del programa y los funcionarios municipales de El Saladero entienden que el programa se implementa a través de dos modalidades simultáneas que, como veremos, implican tramas relacionales diferentes: ellos distinguen entre el programa “por municipio” o “por movimiento”. En este capítulo exploraremos el tipo de redes políticas que encuentran uno de sus núcleos principales en el municipio, y dejaremos para el siguiente las de los movimientos.

La información que sustenta los argumentos de este capítulo se obtuvo a través de la observación participante en las dependencias municipales encargadas del programa, en la capacitación a los cooperativistas, en los lugares de trabajo de los cooperativistas y en entrevistas realizadas con directivos de las áreas involucradas.

Organizamos el capítulo del siguiente modo: en primera instancia mostraremos los efectos administrativos que generó la llegada al municipio del programa y las decisiones más importantes relacionadas con su implementación. Detallaremos más adelante las prácticas y

relaciones de Ramón, uno de los coordinadores barriales y presidente de una de las cooperativas creadas por el programa a propósito de su puesta en marcha. Luego presentaremos a los integrantes de la cooperativa Mataco, cuyo presidente era Ramón, y nos preguntaremos sobre sus actividades y relaciones sociales. Por último, analizamos el tipo de redes conformadas para la implementación del programa cuyo centro es el municipio.

### **Actores y actividades para la implementación del programa**

Al poco tiempo de la presentación en El Saladero, comenzó a funcionar dentro de la administración municipal un área especial destinada a las tareas relacionadas con este nuevo programa, que dependía directamente de la Subsecretaría de Producción<sup>31</sup>. En un primer momento, referentes del Movimiento Evita<sup>32</sup> y de sectores partidarios del intendente –cuyas personas visibles eran Nelson y Pablo– estuvieron a cargo de las tareas de la oficina; al tiempo, referentes del Movimiento Evita fueron desplazados de aquella oficina, en un clima de enfrentamiento y distanciamiento creciente entre éstos y el Frente para la Victoria local<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup>En el Municipio ya existía una Oficina de Empleo municipal, creada en 1997 a propósito de la llegada del Plan Trabajar, y bajo dependencia de la misma subsecretaría. Esta oficina continuó en actividad desde entonces junto a la Oficina de Cooperativas creada a propósito del arribo de este nuevo programa.

<sup>32</sup>El Movimiento Evita se presenta como una organización de carácter movimientista, que en el período bajo estudio coordinó actividades políticas con el Frente para la Victoria.

<sup>33</sup>Entrevista con Marcela, referente local del Movimiento Evita.

La Oficina Municipal de Cooperativas funcionaba en dos sedes diferentes, que se encargaban de distintas tareas: una estaba ubicada en el edificio donde se encontraba la Subsecretaría de la Producción y la Oficina de Empleo, es decir, en el centro de la ciudad, y la otra en una zona más alejada del centro, donde funcionaba la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

La primera oficina, en la que trabajaba Pablo, realizaba actividades referentes a la inscripción de personas a la cooperativa. Sus tareas se concentraban en anotar a todos aquellos que se acercaban para solicitar el ingreso al programa, pedirle la documentación pertinente y registrar una trayectoria laboral, intentando detectar el conocimiento de algún oficio. Este registro lo enviaba luego a la oficina que funcionaba en otra zona de la ciudad, y que era conocida como el “corralón Municipal”, donde se encontraba Nelson. Esta oficina era más “política” –según los términos del entrevistado–, en la medida en que decidían las incorporaciones de las personas a las cooperativas y asignaban las obras a desarrollar para cada una de ellas. La oficina tenía una gran injerencia sobre las cooperativas: allí las habían organizado y presentaron los aspectos concernientes a su formalización. También era parte de sus actividades regularizar el funcionamiento cotidiano de cada cooperativa: las asistencias y justificación de inasistencias al lugar de trabajo de los cooperativistas, regularizar los casos en los que algún cooperativista faltara al trabajo por un tiempo prolongado, cambiar a alguno de sus integrantes a través de una charla con la “cúpula” de la cooperativa si consideraban que no cumplía con el trabajo. Estos arreglos no quedaban establecidos en reglamentos internos, sino que se realizaban “de palabra”, como mencionó Nelson durante la entrevista, y además informó que habían llegado a establecer un

régimen de faltas vigentes según el cual “quien no asiste al trabajo y tiene más de tres faltas al mes sin justificar, cobra menos”.

Los integrantes de la Oficina de Nelson trabajaron junto a los de Pablo para preparar las capacitaciones que desarrolló el personal del INAES durante tres días consecutivos en el municipio; allí también realizaron la entrega de información solicitada por la oficina ministerial en la región, vinculada generalmente a cómo completar las planillas de asistentes a las jornadas.

La Oficina de Cooperativas coordinaba con otras oficinas municipales la implementación del programa; junto a la Secretaría de Obras Públicas organizaban la realización de convenios específicos de trabajo entre municipio y cooperativa<sup>34</sup> y planificaban las zonas y las obras que realizaría cada una de las cooperativas<sup>35</sup>. También estaba en contacto permanente con los “coordinadores barriales”: eran siete en total, distribuidos en distintos puntos de la ciudad. Ellos interactuaban con los encargados de las oficinas municipales y sus tareas se relacionaban con controlar las asistencias y ordenar el trabajo cotidiano de la cooperativa.

---

<sup>34</sup>Los convenios establecían determinados plazos a cumplir y tenían la formalidad suficiente como para rescindir el contrato ante algún incumplimiento sobre lo pactado. Esto podía ocurrir en dos casos específicos: o bien que la cooperativa no cumpliera con esos plazos, cuestión que habilitaba a rescindir contratos por parte del municipio; o bien que el municipio no entregara a la cooperativa, en tiempo y forma, los materiales destinados a la construcción. En este último caso, la cooperativa entraba en discusiones y conflictos con el municipio.

<sup>35</sup>En aquel momento, las cooperativas se encontraban abocadas a tareas de pintura de cordones, saneamiento, limpieza de arroyos, construcción de veredas, rampas para personas con discapacidades, mejoramiento de plazas, forestación urbana, limpieza de alcantarillas; entre otras. Cada una de estas obras había sido propuesta por la Secretaría y conveniada entre las partes.

Las cooperativas que tenían integrantes que participaban en módulos de trabajo vinculados a la construcción (por ejemplo, de veredas) debían también organizarse en función de las compras de materiales que necesitaban para la realización del trabajo. Ello se canalizaba a través del Municipio y, más específicamente, del corralón municipal. Las compras de materiales de las cooperativas ingresaban dentro de las compras generales del municipio y se realizaban a través de esa vía. En primer lugar, los cooperativistas informaban a los coordinadores barriales de las necesidades de materiales, y éstos a su vez hacían lo propio con la Oficina de Nelson o directamente con el Corralón Municipal. Los proveedores del municipio enviaban los pedidos al Corralón y de allí los distribuían entre las obras en construcción.

Los coordinadores barriales eran responsables de enviar las asistencias e inasistencias del conjunto de los trabajadores a su cargo hacia la oficina municipal, y estas planillas eran reenviadas hacia las agencias ministeriales que controlaban el programa.

Por último, la modalidad de cobro por parte de los destinatarios era el banco. A partir de este programa y de otros que comenzaron a implementarse durante este trabajo de campo, los destinatarios no recibían dinero por parte de personas individuales, sino que eran incorporados formalmente al sistema bancario.

Resumimos en la **tabla 5** las actividades y los actores encargados de la implementación del programa, para derivar luego las redes políticas formadas para la implementación de éste.

Las actividades de estas personas y dependencias administrativas estaban destinadas a organizar cotidianamente el trabajo de las 24 cooperativas que estaban en aquel momento en el Municipio.

**Tabla 5.** Síntesis de actores y actividades en la implementación municipal de Argentina Trabaja en El Saladero.

Actor	Tipo de actor	Actividad principal
Oficina del Ministerio de Desarrollo Social de Nación en la región	Nacional	Supervisión, control de asistencias.
INAES	Nacional	Capacitación de cooperativas.
Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Municipal	Planificación de las obras a realizar en la ciudad con las cooperativas de Argentina Trabaja.
Oficina de Cooperativas (centro)	Municipal	- Inscripción de destinatarios. - Control de documentación. - Registro de antecedentes laborales.
Oficina de Cooperativas (alejada del centro)	Municipal	- Conformación de cooperativas. - Contratación de cooperativas y asignación de tareas a las cooperativas. - Controlar la ejecución de las obras municipales. - Coordinación e injerencia sobre las cooperativas. - Responder a la supervisión del Ministerio.
Corralón municipal	Municipal	- Solicitud de materiales de las cooperativas a los proveedores de la Municipalidad. - Entrega de materiales pedidos al lugar de trabajo.
Proveedores municipales	Privados	- Venta al Municipio de materiales.
"coordinadores barriales"	"Cuasi-funcionarios"*	- Coordinar asistencias de destinatarios. - Controlar realización del trabajo de las cooperativas. - Atender conflictos cotidianos entre destinatarios.
Banco Nación	Privados	- Intermediación de dinero.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y observación participante.

\*Tomamos la expresión de Cardarelli y Rosenfeld (2005).

**Tabla 6.** Cooperativas del Programa Argentina Trabaja en El Saladero.

Cooperativas	Viejas	Municipales	Movimientos
17 de Octubre			
3 de Abril		X	
8 de Marzo			
El Saladero crece		X	
El Saladero en movimiento		X	
El Saladero para todos		X	
Carlos Gardel		X	
Cooptrabe	X	X	
El camino		X	
En lucha Juana Azurduy			X
Fragata Libertad		X	
Hombres de El Saladero		X	
Juan B. Justo	X	X	
La Saladense		X	
La Franja		X	
La Unión	X	X	
Los Talas		X	
Malvinas Argentinas		X	
Mataco	X	X	
Obras y Servicios	X	X	
Resurgir		X	
Saladero San Juan		X	
Villa Zula		X	
El Progreso		X	

Fuente: Información recopilada en la oficina municipal de Cooperativas.

Como muestra la Tabla 6 (pág. 95), distinguimos a ciertas cooperativas como "viejas" porque se habían conformado en 2004, como parte de las actividades del Plan Jefas y Jefes de Hogar, para la construcción de un Centro de Integración Comunitaria. Desviaremos hacia allí la atención, ya que resulta un antecedente fundamental para comprender el rumbo que tomó la implementación del programa en este municipio y los actores que se incorporaron a la red por la que se implementa Argentina Trabaja. Como mencionamos en el capítulo anterior y ha sido largamente estudiado, el Plan Manos a la Obra, lanzado en 2003, impulsaba la creación de cooperativas; en ese caso, no eran nuevas, sino que conformaron con destinatarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. En este municipio, en septiembre de 2004 se crearon cinco cooperativas de trabajo con 16 integrantes cada una, las cuales se mantienen hasta la fecha, ahora dentro del programa Argentina Trabaja, y son las que en la tabla 6 aparecen referidas como "viejas" cooperativas.

Nelson ya trabajaba dentro de la Dirección de Acción Social municipal en la implementación de otros programas, y cuando al municipio llegó la propuesta de elaborar las cooperativas le solicitaran que se ocupara. Entendemos, consecuentemente, que las tareas de implementación del programa Argentina Trabaja las realizó en continuidad con aquellos programas anteriores.

Volviendo al cuadro en cuestión, las otras, las cooperativas municipales, se armaron con la llegada del programa Argentina Trabaja al municipio. Entre las "de movimiento", "En Lucha" es una cooperativa que coordinaba el Frente Popular Darío Santillán, y a ella nos abocaremos en el próximo capítulo.

Afirmamos que el programa en este municipio sustituyó al Plan Jefas y Jefes de Hogar, razón por la cual muchos de quienes ingresaron

pasaron directamente de un programa a otro<sup>36</sup>. En consecuencia, los lugares en Argentina Trabaja se ocuparon rápidamente con quienes ya venían de programas anteriores. En este sentido, nos interesa no tanto la cuestión del clientelismo, sino una inercia administrativa y una continuidad en las prácticas vinculadas a la implementación de los programas, a pesar de que hayan cambiado de nombre e incorporen ideas novedosas, tales como las de economía social.

Ahora bien, la organización que privilegiaba la Municipalidad para los cooperativistas difería en grado de las ideas planteadas por el Ministerio, principalmente en el siguiente punto: no necesariamente un integrante de una cooperativa desarrollaba su jornada laboral dentro de su cooperativa y con sus compañeros. En vez de este tipo de organización, que era la propuesta de los lineamientos programáticos, los actores municipales habían decidido fraccionar a cada una de las cooperativas de 60 personas en 4 cuadrillas de 15 personas cada una, y organizar la jornada laboral de este programa de acuerdo con la cercanía barrial con su residencia.

De este modo, las 60 personas que integraban cada cooperativa no trabajaban necesariamente en un mismo proyecto en común, sino que prestaban sus servicios en la zona más cercana a su barrio. Por ejemplo: algunos de los integrantes de la cooperativa “Mataco” (de la que nos ocuparemos más adelante) permanecían en el barrido de calles; otros se encontraban en “el zanjeo” en una zona alejada donde se realizaba el barrido; un tercer grupo estaba reparando los baches

---

<sup>36</sup>Ramón, de quien se hablará a continuación, comentó en entrevista: “El 80 % de personas con planes Jefas y Jefes se integraron a las cooperativas. Esto implicaba que había grupos de barrido armados desde antes, que ya se conocían, y se integraron a las cooperativas. Se les dio de baja en el otro programa y están en éste ahora”.

en un camino que llevaba a las playas de la ciudad, y un último sector se encontraba trabajando en la plaza principal de la ciudad.

Como consecuencia de esta reorganización, la integración en cooperativas de trabajo que funcionaran con un espíritu solidario y con relaciones horizontales se iba reemplazando por una integración del programa en cuadrillas de trabajadores o grupos de trabajo barrial bajo coordinación de actores municipales, tal como veníamos argumentando, bajo un esquema similar a la organización del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

### **La centralidad de los coordinadores barriales: las redes de Ramón**

Presentamos a continuación las actividades de uno de los coordinadores barriales y las relaciones que establece, a propósito del programa, con referentes municipales y con destinatarios.

Ramón era un destinatario del programa Argentina Trabaja que se desempeñaba como presidente de una de las cooperativas, justamente la que llevaba su sobrenombre (“Mataco”). Hacía un tiempo que sus tareas en el programa no pasaban por el trabajo en la calle o en alguna obra que realizaban las cooperativas, sino que había pasado a ser un “coordinador del programa”, como lo reconocían en la oficina de Nelson.

En busca de trabajo había llegado desde Salta, hacía 35 años, para quedarse en El Saladero; en esta segunda ciudad se casó y tuvo los cinco hijos que componen su familia. Sus trabajos, tanto en Salta como en El Saladero, estuvieron vinculados a la albañilería. Hacía 18 años que trabajaba con relación a los planes sociales en el municipio. Estuvo en la coordinación de los Planes Trabajar, luego en el Jefas y Jefes, y desde hacía siete años estaba vinculado a las cooperativas.

Siempre fue un destinatario de los programas, pero también realizaba tareas de gestión. En 2004, cuando conformaron las primeras cooperativas en el municipio a partir de destinatarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, Ramón fue designado por el intendente como presidente de la cooperativa Mataco, cuyos integrantes eran otros destinatarios del Plan Jefes y Jefas que, al mismo tiempo, estaban coordinados por Ramón.

Se presentó en la primera entrevista como presidente de la cooperativa, pero más importante que esto, como un “coordinador general”, como un “buen” coordinador, que tenía mucha experiencia. Una experiencia de más de 15 años de trabajo en la coordinación de distintos planes de empleo. ¿Cómo llegó a ocupar ese lugar de coordinador? Entendemos que esto se explica a partir de su relación personal con el intendente, con quien había militado desde hacía 35 años, es decir, desde su llegada a la ciudad.

Ramón veía al intendente Enrique con cierta admiración. Al menos eso interpreté cuando realicé una de las entrevistas; lo valoraba como a un trabajador humilde que progresó hasta alcanzar las esferas de poder: “Hace 35 años que estoy al lado de Enrique. Él era un reparador de vino en un camión, que se afilió al partido, empezó a trabajar y llegó a intendente”.

Al momento de las entrevistas, Ramón continuaba militando en la Unidad Básica a la que pertenecía el Intendente. Se trataba de una de las más importantes de la ciudad, ya que en ella confluían las alianzas con otros grupos políticos que habían participado en el armado político que vio ganar las elecciones a Enrique en 2007. Él estaba encargado de la apertura, el mantenimiento y el cierre de la Unidad Básica con la que se referenciaba al intendente; era el lugar en el que trabajaba to-

das las mañanas para coordinar las actividades del programa Argentina Trabaja. Reconocía una división en el funcionamiento de la Unidad Básica según la cual por la mañana se encargaban de “las cooperativas” y por las tardes, algunos días con mayor intensidad que otros, “de la política”. En consecuencia, no concebía sus actividades con relación al programa como parte de una actividad política, sino como parte de tareas de gestión. De política se ocupaban los jueves a la tarde, cuando llegaba el intendente para las reuniones del partido.

Esta diferenciación entre esferas de política y de gestión fundamentaba la presentación personal de Ramón, relacionada con la realización de “trabajo social”<sup>37</sup> más que de un trabajo político: “A mí siempre me gustó esto, yo soy un trabajador social. Me encanta este trabajo”, comentó en la entrevista. El trabajo social era parte del compromiso que los militantes como él tenían con las necesidades de los vecinos del barrio, y al mismo tiempo podían situarse en algún lado de la tradición partidaria vinculada al trabajo con los “humildes”.<sup>38</sup>

En contextos de implementación de programas se ha tendido a ver a los mediadores como actores centrales dentro de un modelo de gestión clientelar, a través de cual el intendente y sus “punteros” controlarían una red que llegaría hasta el destinatario de tal o cual programa (cf. Torres, 2002). Dentro de este esquema se da por sen-

---

<sup>37</sup>Hemos referenciado en otro capítulo procesos similares, apoyándonos en la bibliografía sobre la política en Argentina: Soprano (2008); Auyero (2001); Vommaro y Quirós (2011); Frederic (2004); Masson (2004).

<sup>38</sup>La bibliografía ha observado una performance de Evita en torno a presentaciones públicas de este tipo de actores. (Auyero, 1997; Frederic, 2004; Soprano, 2008).

tado que cada actor individual da sustento a un esquema de acción que tiene la clara pretensión de “acumulación política”, pasible de ser traducida en posicionamiento electoral (Pírez 1994; Auyero 2001; Badía 2003). Contrariamente a estas perspectivas, entendemos que la preocupación principal de estos actores no puede ser comprendida exclusivamente en relación con la obtención de votos, como si fuesen acumuladores incansables de puntos en la red partidaria. En tanto y en cuanto ellos comprenden sus tareas como “trabajo social”, como ayuda desinteresada, ejercen actividades durante la implementación de programas que no se reduce ni finaliza necesariamente en la acumulación de votos.

Como coordinador de Argentina Trabaja, Ramón realizaba diversas tareas. Con relación a las cooperativas, se encargaba de “llevar las planillas” y de cuidar “que la gente no se peleara”. También debía registrar en un libro todos los gastos y las tareas desarrolladas durante la jornada: cantidades de bolsas, cantidades de personas, cantidad de herramientas, calles barridas, entre otras cuestiones. En caso de que faltara alguna herramienta de trabajo, debía hacer el pedido correspondiente a la oficina de Nelson. Por motivo de la coordinación del programa dentro de la Unidad Básica, estaba en contacto personal con las oficinas municipales y con los destinatarios del programa:

Yo me dedico a hacer la parte administrativa. Yo voy, hablo con la oficina municipal y pregunto, a ver ¿qué es lo que hay que hacer? hay que hacer tal cosa, tal otra. Entonces vengo para acá y trabajo con la gente. Yo acá les digo vengan a hacer esto, vengan a hacer lo otro.

Ramón comentaba que su trabajo requería responsabilidad y en función de ello se esforzaba por mostrarse resolutivo ante los encar-

gados municipales ya que, con su coordinación se ponía en juego su reputación:

Si hay problemas, intentamos que no lleguen al municipio, porque si llegan al municipio dicen “Ramón, venga para acá ¿qué es lo que está pasando?”. Entonces me levantan en peso, y también me tengo que cuidar de eso. Entonces intentamos solucionar los problemas.

Este comentario puede contrastarse con cierta bibliografía (Dinatale, 2004) que observa que el manejo de los programas sociales en manos de mediadores o “punteros” puede dar lugar al despilfarro de recursos. Como venimos indicando, Ramón ejercía sus tareas con relación a planes y programas sociales de un modo controlado: llevaba las asistencias de los destinatarios del programa, resolvía problemas entre ellos, organizaba las actividades cotidianas junto a sus colaboradores, llevaba y traía mensajes y órdenes hacia y desde las oficinas municipales; y sentía la obligación de trabajar bien, ya que tenía el peso del control que los funcionarios municipales ejercían sobre él.

Con relación a las actividades del programa, Ramón era un mediador político: una persona que unía a los destinatarios de los programas con la administración municipal a partir de un conjunto de tareas específicas que requería el programa y que necesitaban los destinatarios<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup>Atendemos a comentarios críticos con relación a la idea de “intermediación” (Quirós, 2011) ya que tiende a observar a las personas tal como si ejercieran únicas funciones, desconociendo un circuito más amplio de relaciones, y contactos más amplios. No ignoramos que los actores se sitúan en múltiples círculos sociales (Simmel, 2002) simultáneamente; sin embargo, interesa resaltar las actividades que realizan con relación al programa social, y por ello retomamos la categoría de mediación.

Al igual que otros mediadores, Ramón poseía su capital social, en función de los contactos establecidos en esta red y por su involucramiento en otro tipo de redes barriales; también poseía un capital político en función de la participación en redes vinculadas a las oficinas municipales y también al partido; y capital simbólico, que era parte del relieve que funcionarios municipales y destinatarios de programas le otorgaban, como reconocimiento por sus tareas.<sup>40</sup>

En tanto mediador, Ramón ocupaba una posición subordinada frente a los administrativos locales, personas de quienes recibía mandatos y ante quienes debía rendir cuentas; y a la vez, se encontraba en una relación dominante frente a destinatarios de programas, a quienes transmitía mandatos de los funcionarios, inscriptos en los lineamientos del programa.

Podríamos agregar que mediadores como Ramón poseían también un capital simbólico que era delegado por el Estado y que él ejercía en función de su cercanía con las oficinas municipales. Ramón podía impartir órdenes en términos de actividades a realizar a los destinatarios y lograr su obediencia. En este punto, Ramón se asemejaba a un funcionario estatal (Weber, 1998) con tareas específicas que debía cumplir, pero a diferencia de ellos se encontraba por fuera de la estructura estatal, a tal punto que no cobraba un sueldo por sus funciones<sup>41</sup>. Como mediador de redes dentro de un programa social, era poseedor de un saber-hacer que no se encerraba en títulos profesionales o académicos, sino que era producto de años de experiencia y perma-

---

<sup>40</sup>Nos apoyamos también en los trabajos de Auyero, 2001; Soprano, 2008; Quirós, 2011, quienes han visto a los intermediarios con algunas de estas características.

<sup>41</sup>Seguimos las ideas de los “cuasi funcionarios” de Cardarelli y Rosenfeld (2005).

nencia en el lugar de coordinador de planes. Allí había aprendido a tratar con las jerarquías y con los destinatarios, a resolver problemas y a completar formularios, y aun más, a responder las preguntas de quienes lo interrogaban con relación a su actividad. En la unión de ese capital simbólico delegado de poderes públicos y de un capital cultural acumulado en función de su experiencia en la gestión de programas sociales es que vemos el rol fundamental que ocupan este tipo de actores en el funcionamiento estatal.

Ramón no realizaba en soledad su trabajo en las cooperativas; mientras destinaba las mañanas a recorrer las oficinas municipales o bien, como él decía, a “trabajar en la calle”, sus ayudantes Juan y Diego se quedaban en la Unidad Básica para asistirlo en su trabajo. Diego era el hijo mayor de Ramón; nació en El Saladero e integraba la cooperativa Mataco desde 2007. Juan, a quien Ramón lo presentó como su “puntero”, ayudaba a Ramón en la “coordinación de los planes” desde hacía varios años, y ahora que había logrado por su mediación ingresar a la cooperativa, trabajaba con mayor dedicación en la coordinación de las cooperativas junto a Diego. Los dos realizaban la recorrida todas las mañanas por los grupos de cooperativistas para asistirlos en su trabajo, y principalmente para que firmaran las planillas de asistencia. Ellos reconocían que no trabajaban en la calle junto a sus compañeros, “con la pala”, sino que realizaban las “actividades administrativas” de las cooperativas.

El programa social presentaba entonces la oportunidad a Ramón de continuar siendo un mediador, seguir conectando personas entre sí, impartiendo órdenes y obteniendo su obediencia. Era una modalidad de permanecer activo en política en momentos en los que la actividad partidaria se encontraba reducida.

### **Sobre el acceso al programa. Todos conocían a Ramón y/o a Nelson<sup>42</sup>**

Hasta aquí describimos las actividades en las oficinas municipales y profundizamos en las actividades y relaciones de Ramón, uno de los coordinadores del Argentina Trabaja. Ahora presentaremos a los integrantes de la cooperativa Mataco, preguntándonos cómo llegaron a participar en el programa y en qué tipo de actividades se encontraban trabajando. Ello reflejará que la organización del programa por parte del municipio está estructurada sobre la organización establecida para la implementación de programas anteriores; y que las redes políticas establecidas son útiles para el funcionamiento estatal. Por otra parte, resulta central para conocer las características de los grupos generados con este programa y los aspectos de su implementación que distan de los lineamientos ministeriales.

Como mencionamos, además de las 16 personas que siempre estuvieron en la cooperativa Mataco desde su conformación, en 2004, a partir de 2010 comenzó a funcionar con 44 personas más y llegó a tener 60 integrantes.

Parte importante de aquellos 16 de 2004 se incorporaron a Argentina Trabaja y, más específicamente, a la cooperativa Mataco, a través de Ramón, que como ya se señaló, se desempeñaba como presidente de la cooperativa. Raúl era uno de ellos, nació en Entre Ríos, vivió y trabajó mucho tiempo en Pilar hasta que llegó hasta El Saladero; junto a Juan, otro de los cooperativistas, realizaba trabajos en huertas como contraprestación del Programa Jefas y Jefes de Hogar. Ellos se cono-

---

<sup>42</sup>El título está inspirado en uno de los capítulos del trabajo de Auyero (2001) “Conocían a Matilde”, en el que el autor muestra trayectorias de sus intermediarios y la estructuración de las “redes de resolución de problemas”.

cían hacía unos 10 años y se consideraban amigos. También habían entablado en aquella época relación con Ramón, quien los invitó a formar parte de la cooperativa de trabajo en 2005, cuando hubo espacio para su ingreso.

Juan nació en San Juan y se había mudado a El Saladero hacía 30 años, había trabajado como albañil en distintas obras de la zona y luego, cuando en 2001 se quedó sin trabajo, pasó a ser un destinatario más de distintos planes que se implementaban en la ciudad. Llevaba 16 años desde que sus ingresos y los de su hogar estaban en relación con los programas sociales: había entrado primero en el Plan Trabajar, luego en el Jefas y Jefes, y ahora en la cooperativa de Argentina Trabaja. En todos los casos su coordinador había sido Ramón, gracias a quien ingresó a Mataco.

Diego era el secretario de la cooperativa y a la vez, presidente de la comunidad Mocoví<sup>43</sup>; había llegado a Buenos Aires en 1994 y a El Saladero a mediados de 2002. Se habían ubicado en un predio alejado de la ciudad, en un descampado que estaba en proceso de urbanización. Ellos estaban abocados, con ayuda de la Municipalidad, a abrir calles, realizar zanjas, construir algunas casas para las familias que integraban la comunidad. Diego ingresó al Programa por una “ayuda de la Municipalidad” y también con el tiempo lograron que cinco compañeros más ingresaran, a esta cooperativa y a otra.

El tesorero de la cooperativa, Martín, mencionó también en entrevista que había estado con Ramón desde los inicios, desde la conformación de ésta. Había trabajado como albañil durante varios años,

---

<sup>43</sup>Mocovíes es el nombre con el que se conoce a uno de los pueblos originarios que habitan en el noreste argentino.

luego pasó a participar del Plan Jefas y Jefes bajo la supervisión de Ramón y allí comenzó a trabajar en distintas tareas, hasta que pasó a Argentina Trabaja.

Estos integrantes de la cooperativa Mataco habían conocido a Ramón o bien a algún funcionario municipal –como en el caso de la comunidad Mocoví– y reconocían que su incorporación al programa se debía a los contactos establecidos por él. A su vez, que eran parte de un grupo que venía trabajando en continuidad en esta cooperativa hacía años.

Esta situación era distinta de la de los nuevos cooperativistas. Entre los 44 que se habían “agregado” –como decían los viejos sobre los nuevos–, muchos aseguraron, en charlas informales durante los momentos de capacitación, no conocer a Ramón antes de ingresar: realizaban contraprestaciones del Plan Jefas y Jefes en distintas zonas de El Saladero, y habían sido incorporados a la estructura cooperativa a partir de este nuevo programa. Es decir, habían sido “cambiados” de programa automáticamente. Si bien algunos conocían a Nelson –el funcionario a cargo de la Oficina de las Cooperativas–, aún no conocían a Ramón ni la dinámica de trabajo que otros habían tenido a lo largo de los años de trabajo en la cooperativa.

### **Las redes de implementación de Argentina Trabaja en el Municipio**

En función de la información presentada, nos proponemos en este apartado analizar el tipo de redes que se generan para implementar el programa a través del municipio.

La red para implementar este programa (**Gráfico 1**) concita la concurrencia de un conjunto de actores sociales que deben ser coordinados. Se trata de una red jerárquicamente dispuesta en la que al menos

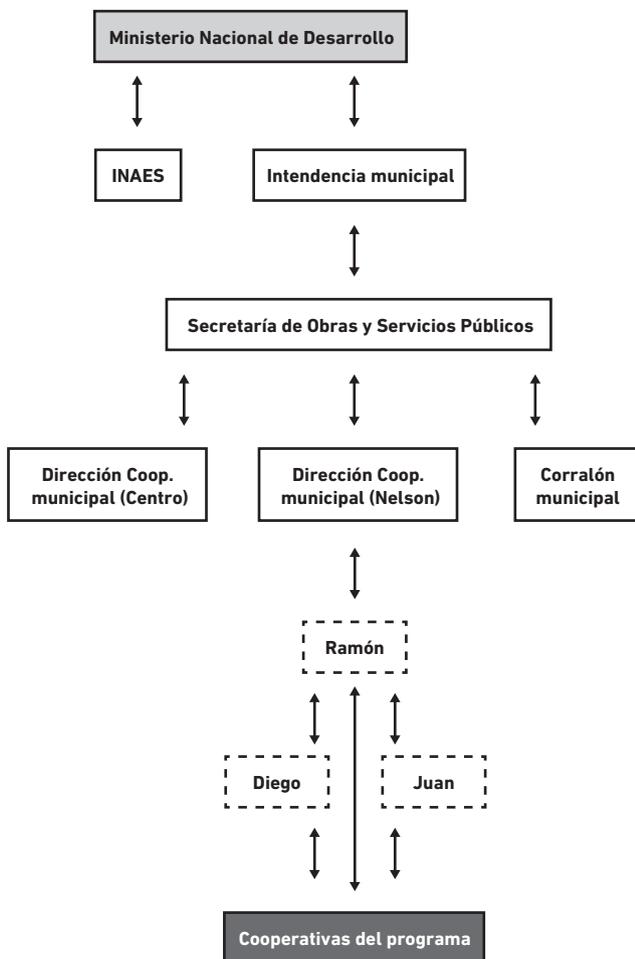


Gráfico 1. Redes del Municipio para implementar Argentina Trabaja

el Estado, a través de múltiples agencias, tiene la centralidad, y que incorpora para la implementación a agencias estatales municipales y a agencias privadas (financieras y comerciales). A la vez, en el Estado municipal, en una reinterpretación y adaptación de los lineamientos programáticos en clave local (Chiara y Divirgilio, 2005), incorpora en la implementación a coordinadores barriales. En función de ello, la red se compone de relaciones formalmente establecidas en algunos tramos, tales como las que el Ministerio establece con el Municipio y con el banco; pero también informales y personalmente acordadas, como las que se presentan entre las oficinas municipales y Ramón, y también entre el Municipio y los acuerdos a los que llegan con cada una de las cooperativas.

Dada esta caracterización general, analizaremos la red en dos tramos o niveles por los que circula el programa: en el primero se relacionan el Ministerio con el Municipio; en el segundo nivel, éstos se contactan con los destinatarios de los programas a través de mediadores.

En el primer tramo observamos que el Ministerio de Desarrollo Social pone en circulación recursos de distinto tipo para implementar el programa: el dinero (a través del banco), capacitaciones (a través del INAES) y los lineamientos de programas que llegan a través del Municipio. En todos los casos, el ministerio exige a cambio controles sobre la marcha de los programas y fiscaliza –a través de auditorías, inspecciones, listas de presentes– que el desarrollo de los programas se cumpla. Una vez en el Municipio, se conectan entre sí un conjunto de agencias administrativas de distinta jerarquía. De central importancia era la oficina de Nelson en la que, bajo la supervisión de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y la colaboración de la Oficina de Cooperativas del centro de la ciudad, se tomaban las decisiones más importantes.

Es decir que a pesar de que las decisiones centrales las tomaban en una oficina, se respetaba la jerarquía organizacional de la administración municipal, en la que las secretarías se encontraban en un rango superior que las direcciones y oficinas.

Estas oficinas encontraban en los coordinadores barriales un actor central para la implementación del programa. En ellos recaían el control y la organización cotidiana de las actividades específicas de las cuadrillas bajo su supervisión, y constituían una vía de comunicación asidua entre destinatarios y las oficinas municipales. Por ellos pasaban pedidos puntuales concernientes al programa, pero también demandas vinculadas a problemáticas más generales establecidas en sus vidas cotidianas.

En Ramón la red se fundía con la red del Partido Justicialista: no sólo era coordinador barrial del programa, sino que combinaba sus actividades con las actividades partidarias. Por otra parte, los lineamientos programáticos veían sus objetivos reinterpretados y readaptados en el nivel municipal<sup>44</sup>. Las decisiones tomadas por parte de las oficinas que implementan el programa tuvieron como consecuencia desarticular la conformación de cooperativas con identidad y una capacidad de trabajo colectiva capaz de insertarse en forma autónoma en el mercado, tal como se desprendía de las intenciones del programa. Al respecto podemos precisar que el programa llegaba al Municipio y se desarrollaba en las oficinas municipales la incorporación de individuos en estructuras de tipo cooperativa, pero no encontramos

---

<sup>44</sup>Nos apoyamos en Chiara y Divirgilio (2005), que afirman que en el nivel municipal los lineamientos programáticos se readaptan de acuerdo con el “Régimen local de implementación” en función de los actores que implementan y las necesidades municipales.

el funcionamiento de estructuras cooperativas como soportes de formas colectivas de organización del trabajo.

Vimos cómo en las cooperativas por municipio de Argentina Trabaja se marcaba una distinción entre “viejos y nuevos” en el interior de cada grupo, división que resumía el tipo de conflicto en los que se veían envueltos los destinatarios de este programa: los viejos cooperativistas tenían una capacidad de acción grupal más fuerte, ya que lograban trabajar juntos, tomar decisiones y defenderse de aquello que entendían como abusos del municipio. Desde este lugar, mantenían la pretensión de funcionar en tanto cooperativa. Por el contrario, los nuevos cooperativistas se involucraban en cuadrillas de trabajo en las que recibían las órdenes y el control de los coordinadores barriales. No poseían ni asamblea ni organización colectiva posible, y no se identificaban con tal o cual cooperativa, sino con el programa en general. En consecuencia, los destinatarios del programa se involucraban formalmente en agrupaciones cooperativas. Sin embargo, no terminaba de cristalizar una forma de organización laboral tal como la que presentaron los referentes del INAES durante la capacitación desarrollada.

Encontramos las razones de estos lineamientos no cumplidos en las modalidades que decidieron establecer los actores municipales para implementar el programa, es decir, adaptando el programa a las formas bajo las que se habían implementado programas sociales anteriores, tales como el Plan Jefas y Jefes de Hogar.

## **Conclusiones**

A lo largo de este capítulo pudimos rastrear y exponer cómo el programa social llega desde el Ministerio al Municipio y desencadena

en el interior de la burocracia administrativa local el desarrollo de un conjunto de destrezas, habilidades y capacidades para implementarlo. Caracterizamos la red para implementar el programa social como jerárquicamente orientada. Sin embargo, observamos cómo el Municipio mantiene una autonomía relativa para desarrollar los lineamientos programáticos.

Con relación al programa, concluimos que Municipio posee la capacidad para conformar las cooperativas, pero no toma el eje de los valores solidarios, aquellos que vinculan el programa con la economía social y que están inscriptos en los lineamientos programáticos para su desarrollo. Relacionamos esto con que los programas nuevos se implementan a través de redes que tienen su historia y su arraigo en este municipio, cuestión que mitiga los efectos posibles de la economía solidaria. Al respecto, el Estado municipal funciona en este caso sobre las redes partidarias ya establecidas en proceso electoral, y ello contribuye a que el programa se implemente, pero queden de lado los valores innovadores incluidos en los contenidos programáticos.

Lejos de concluir que se trata de la historia de un “fracaso” para el programa, entendemos que hay una capitalización del Municipio con este programa: obtiene fondos y financiamiento para el desarrollo de obras y servicios en el territorio bajo dominio que no pueden ser financiados por la estructura municipal. A la vez, amplía la oferta programática para ofrecer a los vecinos que requieren y solicitan, además de generar modalidades de articulación entre oficinas municipales y nacionales. Por otra parte, con la llegada de este programa social los mediadores pueden continuar su actividad en tanto mediadores de redes en contextos no electorales, y en tanto tales, acumular y diversificar capital social, simbólico, y político.

## | CAPÍTULO 5 |

### **Las cooperativas de Argentina Trabaja implementadas a través de los movimientos. El caso del Frente Popular Darío Santillán**

En El Saladero existe un conjunto de movimientos sociales que están involucrados en la implementación del programa Argentina Trabaja. Entre los que reconoció el coordinador municipal estaban los siguientes: Darío Santillán, Barrios de Pie, Polo Obrero, Corriente Clasista Combativa (CCC), Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST), Movimiento de Unidad Popular (MUP), Justicia y Libertad, Movimiento Evita, Octubres<sup>45</sup>.

Este capítulo puede leerse como una continuidad del anterior: analizaremos la implementación de Argentina Trabaja en manos del movimiento Darío Santillán, concentrándonos en el tipo de relación que establecen con el Ministerio y con el Municipio, y las modalidades de interpretación, apropiación y ejecución de los lineamientos ministeriales. Expondremos cómo es posible llevar adelante la implementación de programas estatales en relaciones conflictivas perdurables a lo largo del tiempo entre movimiento, dependencias ministeriales y actores municipales. La información

---

<sup>45</sup>Evadimos la discusión acerca de la naturaleza de estas agrupaciones políticas (su carácter de partido o de movimiento) y destacamos que todas ellas fueron reconocidas por el encargado municipal como “movimientos”).

que sustenta este capítulo se obtuvo a través de la observación participante, de entrevistas realizadas en diferentes momentos, y de información recopilada en el periódico.

Organizamos el capítulo del siguiente modo: comenzaremos por rastrear algunas precisiones sobre el Frente Popular Darío Santillán y su surgimiento como movimiento en la región y en El Saladero. Luego se analizará el modo en que el Frente obtuvo los cupos necesarios para involucrar a sus integrantes en las cooperativas de Argentina Trabaja. En el cuarto apartado, describiremos algunas dinámicas referidas a la implementación del programa, y finalizaremos con el análisis de las redes políticas del Frente Popular para la implementación del programa, y las conclusiones generales.

### **El Frente Popular Darío Santillán en El Saladero**

Esta organización política se instituyó como tal en 2004. Confluyen en este Frente un conjunto de organizaciones populares surgidas alrededor del año 2001. Su nombre, Darío Santillán, se debe al militante homónimo, integrante de uno de los Movimientos de Trabajadores Desocupados que fundaron el Frente, quien fue asesinado junto a Maximiliano Kosteki el 26 de junio de 2002 en una jornada de lucha piquetera que fue reprimida por distintas fuerzas de Seguridad.

Se trata de un conjunto diverso de organizaciones, que se plantean como autónomas de los poderes estatales. No aspira a ocupar un espacio en el Estado ni formar gobierno, sino que se plantea la realización de una construcción política con un eje barrial<sup>46</sup>. Se trata de un

---

<sup>46</sup>Seguimos el trabajo de Moreno (2010).

colectivo de horizonte amplio, que levanta banderas de “democracia de base”, “lucha” y “autogestión”.

El Frente fue ampliando su implantación territorial y protagonismo en este municipio, llegando a cada vez más barrios y sumando militantes. En el momento de realización de nuestro trabajo de campo se encontraba presente en ocho barrios y coordinaba sus actividades con otras organizaciones incluidas en El Frente de la región. Entre 2005 y 2010, la organización se fue asentando y ganando espacios a partir de la profundización de sus aspectos “multisectoriales”, vinculados a la confluencia de reivindicaciones campesinas, estudiantiles y de género, y manteniendo una militancia social como eje de sus intervenciones políticas (Martos, 2014).

Los integrantes del Frente entrevistados en el barrio de El Saladero habían comenzado a desarrollar sus actividades a fines de los '90. Charo y Darío coordinaban talleres infantiles antes de abrir un comedor en este barrio. A partir de eso fueron ampliando su organización para contar con talleres de alfabetización, huerta y una panadería comunitaria<sup>47</sup>. Simultáneamente a la inserción barrial, se fueron contactando con otras organizaciones populares de otros barrios de la ciudad y también de otras ciudades, que comenzaban a proliferar por esos años. Así se involucraron en primer lugar en la organización llamada “MTD Aníbal Verón”, que luego se integró al Frente Popular cuando éste se constituyó, en 2004.

---

<sup>47</sup>Dice Charo en entrevista: “Fue en el 2001, con desocupación, con unos pibes veníamos haciendo trabajo en los barrios. Teníamos 17 o 18 años con la necesidad del laburo concreto y fuimos coordinando con grupos, con gente de Lanús, de Brown. Ahí fuimos conociendo qué era un MTD, y nos fuimos involucrando”.

Las actividades que organizaban Charo y Darío eran expresadas como una “lucha”, como mencionaban insistentemente en cada encuentro que tuvimos. Por ejemplo, antes de Argentina Trabaja, habían organizado la documentación de otros vecinos recién llegados al barrio, principalmente de Perú. También lo habían hecho en ocasión de una fuerte inundación, reclamando la ayuda municipal en la dirección de Acción Social<sup>48</sup>.

Ello se realizaba no sólo a través de contactos personales, o bien peticiones individuales de los referentes, sino también a partir de la participación en las marchas colectivas que organizaba el Frente:

Todas las cosas que tenemos las conseguimos porque salimos a pelear. No es que vienen y que hay una cabeza y que te dice “vos tenés esto”. No. Todos salimos a pelear, ya sean los planes, las cooperativas, las mercaderías, las distintas reivindicaciones las salimos a pelear, y a partir de lo que se gana, de esa lucha, se reparte. Lo más justo posible. (Entrevista con Charo, referente del Frente)

“Salir a pelear” era una decisión que se tomaba colectivamente, en asamblea. Charo tenía asambleas cada dos meses con una mesa nacional ampliada, integrada por compañeros del país; quincenales, con la mesa territorial nacional del Frente, y semanales con los referentes de El Sa-

---

<sup>48</sup>Quirós (2011) centra el eje de una organización “piquetera” en el concepto de “lucha”, destacando los múltiples sentidos que adquiriría. En su trabajo, luchar llevar a cabo un conjunto de acciones directas, que bien pueden entrar las que acabo de mencionar, con el fin de obtener reivindicaciones. La lucha se opone a la “dádiva” otorgada por ejemplo por el Estado en términos de un plan social. La lucha está asociada en este sentido a la conquista de elementos que posibiliten la reproducción material de las condiciones de existencia. En el otro significado, la lucha está asociada a organizar políticamente a los trabajadores para la búsqueda del cambio social. Aquí se jugaba la búsqueda de un sentido revolucionario del movimiento. Nos apoyamos en estos conceptos para el desarrollo del presente apartado.

ladero. Es decir, el contacto con otros integrantes de la organización era intenso y frecuente, y era en esos ámbitos en los que se tomaban las decisiones más importantes. Ello enlazaba con las intenciones de trabajar a favor de una organización política que se presentaba y pretendía como una construcción horizontal, “donde no había uno que manda”, como enfatizó Charo, sino que se trataba de apostar a la participación colectiva y como iguales en cada una de las numerosas asambleas realizadas.

No eran los únicos en el barrio con vocación de trabajo en la política. Había otros referentes políticos que también lo hacían, aunque de un modo distinto: funcionaban un comedor del Polo Obrero, un comedor referenciado con una dirigente del Partido Justicialista, en la línea del intendente, y también estaba la ONG presidida por Ana que, como referiremos en el próximo capítulo, era una referente política que ahora trabajaba para el sector del Intendente. Todos se conocían entre sí, sus zonas estaban segmentadas en el barrio, divididas por cuadras de influencia. Aunque no se frecuentaban, sabían qué comedores y referentes políticos había en el territorio, tenían incorporado el mapa de estos sectores, líderes, y asociaciones<sup>49</sup>.

Desde 2003, muchos movimientos sociales que habían ocupado un papel importante en los sucesos de 2001 se alinearon bajo las banderas del kirchnerismo. A partir de entonces hubo una distinción, al menos para la prensa, entre los movimientos que estaban con el gobierno y los que no<sup>50</sup>. La organización en la que militaban Charo y Darío se frac-

---

<sup>49</sup>Tal como han mostrado, entre otros: Vommaro (2006), Manzano (2009).

<sup>50</sup>Cortés (2010) estudia la reconfiguración del espacio de organizaciones populares, destacando que han atravesado momentos de realineamientos, dejando a algunas en relaciones de “acercamiento” con el Estado, mientras que otras que se mantuvieron

turó en esos años entre quienes se involucraron en el Frente Popular Darío Santillán y mantuvieron una postura crítica hacia el gobierno, y quienes se alinearon con el kirchnerismo<sup>51</sup>. El sector al que respondían Charo y Darío decidió mantenerse con el grupo que siguió enfrentado al gobierno, en disputa, lucha y movilización, trabajando por aquello que entienden como el cambio social desde la militancia barrial.

La llegada del programa a la organización –y específicamente, al comedor donde trabajaban Charo y Darío– se relaciona con la extensión de las prácticas de lucha ante las autoridades nacionales que llevó adelante en forma conjunta toda la organización junto con otras, tal como analizaremos a continuación.

### **El Frente y la lucha por los cupos en el programa**

Los movimientos sociales no comenzaron en 2003 a gestionar programas sociales; ya tenían años en estas tareas. Llegaron a este lugar a partir de la reivindicación de derechos avasallados por las políticas neoliberales implementadas durante la década de los ‘90. Como menciona Merklen (2005), la reafiliación barrial de sujetos que se encontraban en situación de desempleo generó el marco propicio para la emergencia de un actor social que desplegó “repertorios de acción colectiva” vinculados a los cortes de ruta, la asamblea y la petición de planes y programas

---

en “disputa”. Si bien consideramos que merece un análisis más detallado en función de los realineamientos y fracturas constantes del espacio heterogéneo y fragmentado de organizaciones, la distinción entre quienes están con el kirchnerismo y quienes no a grandes rasgos puede ser útil a los fines de este capítulo.

<sup>51</sup>Con la denominada Aníbal Verón “Daffunchio”, quienes anunciaron en 2005 una suspensión de los cortes de ruta y del método piquetero.

sociales. Así, los sectores populares encuentran en las tramas solidarias barriales –vecinos, familias, grupos religiosos, instituciones barriales– una “reafiliación” social, basada en la acción colectiva organizada, estrategias para la supervivencia en momentos de crisis.

Svampa y Pereyra (2004) establecieron una periodización de los momentos en que los movimientos comenzaron a vincularse con los planes y programas: en el primer período, durante el gobierno de Menem, la acción de los movimientos de desocupados se dirigió directamente a la negociación de planes y programas sociales con los niveles municipales y provinciales. Tras este período, durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001), las organizaciones sociales comenzaron a saltar esta instancia de negociación, para hacerlo directamente con el poder central, nacional. En este salto, pasaron a ser legítimamente reconocidas por el Estado para implementar políticas sociales. Finalmente, con el gobierno de Duhalde (2001-2003) se consolidó la masividad de planes sociales –con el Jefas y Jefes de Hogar– y la gestión de programas a través de los movimientos. Con el kirchnerismo, los movimientos sociales continuaron teniendo influencia sobre políticas sociales, ya no sólo desde el nivel barrial sino también directamente desde las agencias ministeriales<sup>52</sup>. Hubo una lógica de acercamiento y distanciamiento entre algunos movimientos y el gobierno nacional que facilitó la llegada, permanencia y consolidación de algunos de ellos en las oficinas estatales nacionales<sup>53</sup>.

Algunas lecturas enfocadas en procesos políticos encabezados por actores colectivos situados en barrios puntuales mencionan también

---

<sup>52</sup>Seguimos el trabajo de Perelmiter (2011).

<sup>53</sup>Nos basamos en los trabajos de Pérez y Natalucci (2010); Gómez (2010); Cortés (2010); Perelmiter (2011), entre una extensa bibliografía que aborda la temática.

que no se trató de una suerte de teleología de la gestión de los movimientos, sino que hubo un aprendizaje colectivo por parte de los referentes de algunas organizaciones con relación a los lugares donde reclamar y recibir planes y políticas, aprendizajes que también marcaron y transformaron la cotidianeidad de estas organizaciones con relación a la búsqueda de recursos, el manejo de planillas, la organización de las altas y bajas, y las aptitudes adquiridas para gestionar políticas (Quirós, 2011; Manzano, 2013).

Si bien la letra escrita no lo hacía, en El Saladero actores ministeriales, mediadores y destinatarios de este programa reconocían una doble vía de acceso al programa: o bien a través del Municipio, o bien por el movimiento.

Respecto del modo de obtención de cupos para el ingreso a Argentina Trabaja por parte de los movimientos, Pablo, uno de los coordinadores municipales del programa, comentaba: “Consiguen los cupos a través de acampes, pero después las regula el Municipio.”

Los movimientos que se mostraban alineados con el gobierno nacional –Octubres y Movimiento Evita, por ejemplo– obtenían cupos para sus cooperativistas sin necesidad de confrontación. Por el contrario, los movimientos enfrentados al gobierno negociaban “cupos” o lugares para sus cooperativistas con los referentes del Ministerio de Desarrollo Social en Nación y lo hacían a través de la modalidad conocida e instalada como “piquete” o “acampes”<sup>54</sup> para obtener programas sociales.

---

<sup>54</sup>Ver al respecto Merklen (2005). Piquete se denominó a la modalidad ampliamente extendida hacia 2001 según la cual una protesta de un grupo devenía en un corte de

Para obtener programas sociales era necesario “luchar” –de acuerdo con la expresión de integrantes del Frente Darío Santillán en las entrevistas–, entrar en conflicto con representantes del Estado en todos sus niveles. Esta era la posición de al menos tres movimientos: el Frente Darío Santillán, el Polo Obrero y Barrios de Pie.

En diciembre de 2009, el Frente Darío Santillán realizó en forma coordinada con otras agrupaciones piqueteras un “acampe” en Plaza de Mayo para obtener “cupos” e ingresar a Argentina Trabaja<sup>55</sup>. En agosto de 2009 el Ministerio hizo anuncios acerca de la ampliación de los cupos para el programa y, como informó la prensa, al mes siguiente comenzaron a marchar y realizar acampes un conjunto de organizaciones sociales pidiendo y reclamando lugares dentro del programa. Tras varios días de acampe, los movimientos obtuvieron esos lugares<sup>56</sup>.

Eduardo Belliboni, integrante de la mesa nacional del Polo Obrero, declaró en una entrevista al diario *Página/12* que “el ministerio garantiza que entramos (en el programa), pero sin fecha en el 90 por ciento de los distritos. Es a todas luces insuficiente. Porque los operativos de inscripción son proscriptivos, nunca se hacen en los municipios sino en estadios de básquet, nunca se sabe bien dónde son y hay cupos para otras organiza-

---

ruta que obligaba a las autoridades a negociar con el grupo. A través de esta modalidad, los distintos grupos fueron obteniendo modo mayor acceso a recursos estatales.

<sup>55</sup>En *Página/12* del 2 de diciembre de 2009 se mencionó que los movilizadores en aquella jornada fueron: “Polo Obrero, Bloque Piquetero Nacional, Barrios de Pie, MST Teresa Vive, MTL, FTC nacional y una delegación de integrantes del Frente Darío Santillán y otras agrupaciones que habían protagonizado el primer acampe”. Estuvieron a lo largo de tres días en intensas negociaciones con representantes ministeriales responsables del programa.

<sup>56</sup>*Clarín* del 4 de diciembre de 2009 afirmaba que tras una reunión los representantes del Ministerio aceptaron abrir las inscripciones para movimientos en 19 distritos de Buenos Aires. Es a partir de entonces que comenzaron los movimientos a gestionar el programa.

ciones que son kirchneristas” (*Página/12*, 3 de diciembre de 2009), dejando entrever que los movimientos tenían varios conflictos en los lugares donde se implementaba el programa. Las marchas y movilizaciones de esas jornadas no sólo reclamaban el ingreso, sino también que tuvieran un estatus independiente con relación a la organización que cada uno de los municipios establecía. Desarrollaremos este punto a lo largo del capítulo.

En aquellos días se supo que la ministra Alicia Kirchner sacó una declaración en la que acusaba de “extorsión” a los acampes y el conflicto desatado<sup>57</sup>. Uno de los referentes del Darío Santillán en El Saladero mencionó en entrevista que participaron de esas jornadas de acampe en la que negociaron los cupos con el Ministerio y que luego se abrió una instancia de “negociaciones con cada uno de los municipios para ver arreglos y temas más puntuales”. En esta negociación no todos tuvieron la misma suerte. En general, los otros movimientos habían logrado que los miembros de sus organizaciones se desempeñaran dentro de las cooperativas municipales ya conformadas, que se organizaban como describimos en capítulos anteriores<sup>58</sup>. Es decir que, si bien eran integrantes del movimiento, se desempeñaban de acuerdo con la organización y directriz de la estructura municipal. Tras las reuniones en El Saladero con actores municipales, y de modo diferente de lo que ocurrió con

---

<sup>57</sup>*La Nación*, 19 de diciembre de 2009. El comunicado oficial agregaba: “Bajo ningún punto de vista aceptaremos la pretensión de instalar la idea de que se puede cobrar sin trabajar como pretenden los sectores que hoy (por ayer) se manifiestan. Y volvemos a insistir: el programa Argentina Trabaja no es un plan de subsidios”. Citado en *La Nación*, diciembre de 2009.

<sup>58</sup>Para poner un ejemplo, el Polo Obrero consiguió 30 cupos para cooperativistas del movimiento. Estas personas fueron a anotarse especialmente un día particular en un club del barrio y fueron distribuidas en distintas cooperativas municipales ya conformadas. Entrevista con referente del Polo Obrero.

otros movimientos, el Frente Popular Darío Santillán logró una forma de gestión particular, que incluía cierta autonomía de su cooperativa con respecto a las del Municipio<sup>59</sup>. De acuerdo con la visión de los integrantes del Frente, con esa lucha se había dado un paso en el camino de lograr la gestión de “cooperativas sin punteros” –como mencionaban sus integrantes en cada una de las entrevistas– con las que pretendían distinguirse de las cooperativas organizadas por el Municipio.

En consecuencia, la cooperativa “Juana Azurduy” logró cierta autonomía con el programa. Esto significaba, por un lado, agrupar en una misma cooperativa a 200 cooperativistas, distribuidos en los cinco barrios de la ciudad en la que estaba presente el Frente. A cada cuadrilla la integraban 15 personas que respondían a un encargado local. El número de cooperativistas es altamente relevante, ya que una de las referentes comentó que “el Frente” contaba en El Saladero con alrededor de 250 integrantes, por lo que el programa Argentina Trabaja consistía en una importante fuente de recursos para el movimiento. Por otro lado, las intervenciones de la cooperativa se definían en asamblea barrial y tenían la vocación aportar trabajo para mejorar la situación del barrio. Así, en ese momento, las cooperativas realizaban tareas de limpieza de basurales, desmalezamiento, zanjeo, construcción de veredas, poda de árboles; así como colaboraban en la mejora de infraestructura de los clubes, jardines y escuelas de los barrios. En la cooperativa se “toman decisiones horizontales. Decimos también que es trabajo sin patrón, todos opinamos y decidimos. El patrón acá es la asamblea”, había explicado Darío en una entrevista en una oportunidad en la que me invitó a participar de la asamblea

---

<sup>59</sup>Entrevista con referente del Frente Popular Darío Santillán.

que se realizaría a la semana siguiente. La cooperativa realizaba una asamblea mensual, de la que participaban todos los integrantes, y una semanal, que agrupaba a cada una de las cuadrillas. Allí se tomaban las decisiones colectivas más importantes de la cuadrilla, se repasaba el trabajo de la semana y se organizaba el trabajo de la semana entrante. También era el lugar para vincular a los destinatarios del programa con el Frente, tal como veremos en el apartado siguiente.

A pesar de la relativa autonomía, la cooperativa estaba en relación permanente con el Municipio. Por un lado, porque si bien resolvían en asambleas las actividades a realizar éstas debían ser presentadas, discutidas y avaladas en la oficina municipal, donde trabajaba Nelson. Ello implicaba también entrar en contacto a propósito de los pedidos de materiales: tal como ocurría con las cooperativas del municipio, debían realizar los pedidos oportunamente ante las oficinas del corralón municipal y aguardar que los camiones llegaran hasta el lugar donde se realizaba la obra.

El Municipio también recibía de parte del Frente las planillas en la que se registraban las presencias y ausencias mensuales de cada uno de los cooperativistas. Estas planillas eran elevadas, junto a las de los cooperativistas del Municipio, por los actores municipales para el registro y control por parte de los actores ministeriales.

Estos puntos de contactos entre Municipio y Frente generaban algunas rispideces. En primer lugar, había una relación que se entendía como conflictiva en tanto y en cuanto el Frente estaba en desacuerdo con los lineamientos políticos del kirchnerismo. La oposición política desarrollada por el Frente se traducían en “lucha” y movilización que presuponía relaciones conflictivas con las autoridades gubernamentales, incluyendo en ello a todos sus estamentos del orden nacional, provincial y municipal. Pero con relación estrictamente al Municipio,

había una radicalización política que se fue presentando a lo largo de 2010. Los integrantes de la cooperativa habían tomado el edificio donde funcionaban las principales oficinas administrativas en alguna oportunidad; y habían realizado varios cortes en la avenida que unía la ciudad de La Plata con El Saladero. Lo hacían para reclamar por los beneficios del programa: la incorporación de un compañero, que comenzaran a pagar las cooperativas, las ropas de trabajo y herramientas, que los actores municipales no se quedaran con los cupos obtenidos en negociaciones con el Ministerio.

También sabían los referentes del Frente que no era el municipal el lugar de decisión general sobre el programa. La mayoría de las luchas en el ámbito local se hacían para “presionar a los de la Municipalidad, como para que ellos activen y presionen a su vez a los del Ministerio”, como comentó Charo en una de las entrevistas. Formaba parte, entonces, de una estrategia política que buscaba tener un efecto indirecto sobre el programa.

A pesar de estas rispideces, en la voz del coordinador municipal, y en parte también de los referentes del Frente, las relaciones eran en general buenas, aunque pasaban por momentos conflictivos. Pablo sintetizó: “Son buenas, aunque a veces tienen planteos infantiles”, reconociendo de algún modo el conflicto pero minimizando los planteos del Frente.

### **Implementación del programa: asamblea en una cuadrilla del Frente Darío Santillán**

La asamblea era un lugar central en la cooperativa del Frente Popular. Asistí a una reunión a los fines de conocer sobre su organización, dinámica y alcances.

Una mañana llegué al local y sobre la calle había unas 13 personas trabajando, la mayoría (no menos de 10) vestidas con indumentaria de color naranja, en la que podía verse la inscripción “cooperativa Juana Azurduy. Cooperativas sin punteros”. Algunos de ellos, sin embargo, no tenían la indumentaria adecuada; es decir, estaban trabajando con ropa propia.

Sobre la calle habían colocado a un costado montañas de arena y otra de escombros. Una de las personas con el pico rompía los cascos de la montaña más grande de escombros. Otro con una pala los juntaba y los volcaba sobre una carretilla que sostenía el tercero. Este trasladaba los escombros hacia un trompo que manejaban otros dos, algo más allá. Era el trompo, manejado por una mujer, el que vertía el líquido sobre la acera.

Estaba frente a la cuadrilla de veredas de la cooperativa Juana Azurduy, justo frente al comedor del Frente Popular. Estaban construyendo una vereda que atravesaba toda la cuadra y pasaba justo por la puerta del local. Por lo que se veía, además de la indumentaria, tenían herramientas (picos, palas, trompos). Los hombres trabajaban a la par de las mujeres (tomando carretillas y palas).

Hablé con Darío sobre las características de la cooperativa y sobre el trabajo realizado, y le comenté mis intenciones de participar de una asamblea. Me comentó que al otro día, bien temprano en la mañana iban a realizarla, y me invitó gustoso a participar.

La asamblea semanal de la “cuadrilla de la vereda”, parte integrante de la cooperativa Juana Azurduy, había comenzado a las 8:30 de la mañana en el comedor del Frente en ese barrio. La asamblea se realizó en el cuarto de atrás del comedor. Era pequeño, de paredes y techo de chapa y piso de tierra. El lugar estaba repleto de bolsas y materiales de

construcción, al punto de que no había espacio físico para acomodar a las 14 personas (siete mujeres y siete varones) que esa mañana estábamos allí. En un rincón había bolsas de cemento. Sobre las paredes, los clavos sostenían las palas (anchas y de punta) y también algunos cables (alargues y demás). Los trompos estaban al lado de las bolsas de cemento, junto a no menos de seis carretillas.

Darío estaba parado en el centro y presidió la asamblea. Rocío, una chica que tendría poco más de 20 años, estaba a su lado con un cuaderno. Ellos dos eran quienes interrogaban al conjunto de los cooperativistas y proponían los temas del día. El resto estaban sentados, amuchados arriba de las bolsas de cemento o en un banco.

Había un orden establecido de temas, que fueron tratados uno tras otro. Presentamos una síntesis de lo que aconteció en aquella asamblea, de acuerdo con el orden dado por Darío en el cronograma para ese día.

El primer tema fueron las “faltas”, cuestión que, en forma similar al Banco Popular, estaba estrechamente vinculado a la cuestión del dinero. Darío fue mirando uno por uno y preguntando qué día de la semana habían faltado. A medida que los nombraba, les preguntaba: “¿Por qué faltaste el miércoles? ¿Tenés certificado?”, y anotaba en una planilla los presentes de la semana.

A continuación, se conversó sobre los pedidos de falta para la semana entrante. Una mujer dijo: “El lunes no vengo porque me tengo que ir a sacar sangre”. Otro dijo: “Ariel no va a venir el lunes porque tiene que hacer reposo”. Y así, uno a uno, iba anunciando su propia ausencia o la de algún compañero. Era un arreglo interno y ya establecido que las faltas con aviso tenían justificación.

Las faltas estaban en relación con el cobro del dinero, razón por la cual tenían tanta trascendencia. Era válido para el reintegro en el

“fondo común”. Si bien los cooperativistas recibían 1.200 pesos al mes por trabajar cuatro o cinco horas al día, depositaban un monto en ese fondo. Al finalizar el mes podían decidir en asamblea sobre el destino del dinero: o se compraban herramientas para la cooperativa o bien se distribuía entre los integrantes. Si la votación resultaba favorable a la redistribución del dinero –algo que ocurría casi todas las veces–, se repartía teniendo en cuenta las faltas ocurridas durante el mes. A cada integrante de las cooperativas se le permitían dos faltas “con aviso”, si se anticipaban, no se les computaba la inasistencia y se salvaba la situación.

Una vez concluido el tema, Darío volvió a mirar el papel y mencionó: “Trabajo. Hay que trabajar más lento. No tenemos mucho material, y el Municipio no nos está entregando tanto material. Por esto, hay que frenar un poco”. Estaban realizando una vereda en la cuadra donde se apostaba el comedor. En aquellos días tenían la dificultad de que, a pesar de que habían realizado los correspondientes pedidos de piedra y arena al corralón municipal, éste aún no había llevado el material al barrio. La pila acumulada de piedra estaba bajando a un ritmo acelerado, a la par del avance de la obra, pero no podrían continuar si el Municipio no llegaba con las piedras.

Como parte de los arreglos internos de las cooperativas, habían acordado que hombres y mujeres iban a tener las mismas tareas, en pos de una equidad de género que el movimiento intentaba inculcar. Así, el traslado de escombros en carretilla, por ejemplo, también sería encarado por mujeres cuando correspondiera. Las mujeres no estaban tan de acuerdo con este arreglo, y en parte los hombres tampoco; a través de bromas que surgieron en aquella asamblea se ponía en evidencia esta cuestión.

-Ustedes no quieren trabajar. El otro día lo dejaron a Ariel solo con el trompo, y nadie lo ayudó -inquirió Pedro.

Una de las presentes le contestó:

-Dijimos que el trompo no lo íbamos a agarrar nosotras porque es muy pesado.

-No importa -insistió Pedro-, pudieron agarrar la pala con arena.... No quieren trabajar. El otro día vos te fuiste a las 10:30. Después, viniste a comer un yogur -comentario que despertó las risas de todos.

Más allá del intercambio en tono jocoso, no dejaba de ser una exhortación para que las mujeres retomaran el trabajo igualitario tan pregonado por la organización en función de la igualdad de género. Luego de ello, Darío retomó la palabra y habló de las negociaciones con el Municipio, tema que entraba a la asamblea con el título “Gestión”. Cada cuadrilla tenía asignada a una persona encargada de la “gestión”, esto es, “negociar con el municipio”, pasar las faltas, y discutir con ellos en el caso en que hubiese algún inconveniente. Darío comentó que esa semana había ido a la Municipalidad para hablar con los encargados del programa y le había planteado los siguientes temas: en primer lugar, la falta de indumentaria adecuada para realizar el trabajo, prometida por el programa; y el faltante de materiales para continuar con las obras. “La ropa dijeron que la van a entregar a todos más adelante. Dijeron que la iban a dar a todas las cooperativas juntas (...) Las piedras dijeron que nos van a dar un camión. Pero hay que insistir, estas cosas siempre hay que reclamarlas”, mencionó como parte de su rol como coordinador de la cuadrilla.

Luego, Darío mencionó como último punto “Marcha”: comentó que se habían movilizado hasta la Ciudad de Buenos Aires, donde hubo un recordatorio para Mariano Ferreyra<sup>60</sup>. Les preguntó a algunos

---

<sup>60</sup>El día anterior, 21 de octubre de 2010, habían asesinado a Mariano Ferreyra, un mili-

por qué no habían ido, y agregó: “No era una marcha para tener miedo, porque no hubo Policía y no se iba a reprimir. Se sabía eso”. También comentó, a modo de ejemplificación, que Hernán y el novio de Rocío habían hecho de “seguridad” en la marcha. Aprovechó la ocasión para recordar la obligatoriedad de la asistencia a la marcha, y que la ausencia se registraba del mismo modo que la ausencia en un día de trabajo. La compañera de Darío expresó sentimientos de bronca “por lo del flaco que mataron del PO. Pudo haber sido uno de nosotros, luchadores como nosotros. Además, fue como revivir lo de Maxi y Darío. Nosotros lo conocimos a Darío. Da bronca”, dijo casi con lágrimas en los ojos. Con estas palabras finalizó la asamblea y todos comenzaron a retirarse.

Según mi mirada, la asamblea tenía real funcionamiento en el movimiento y era un espacio en el que servía a la organización de la cooperativa. Ahora bien, de ella emergía una voz visible, la de Darío, referente de la organización y organizador de la cuadrilla en cuestión.

Se apreciaba entonces la siguiente situación: por un lado, el movimiento estaba enfrentando al gobierno nacional y al gobierno municipal y a la vez, recibía y gestionaba un programa social, insignia y bandera de la política social en la gestión kirchnerista. En la visión del dirigente, no era el compromiso con el gobierno nacional o el apoyo a la política social del kirchnerismo aquello que interesaba del programa, sino la posibilidad que daba para incentivar la organización barrial a partir del trabajo del Frente.

De este modo, el gobierno nacional lograba implementar programas sociales por fuera de la burocracia municipal, incentivando

---

tante del Partido Obrero, en el marco de una protesta de trabajadores tercerizados del ferrocarril General Roca.

la participación conjunta y la gestión asociada. Y el Frente Popular lograba construcción barrial, organización colectiva y también reproducción social de sus miembros a través del programa. El programa parecía beneficiar a las dos partes, a pesar del conflicto abiertamente planteado. Sin saberlo, y a pesar de la retórica conflictiva, ambas partes trabajan conjuntamente en pos de la implementación del plan, a punto tal que, sin proponérselo, el Frente llevaba adelante aquello que la burocracia municipal no lograba, es decir, formar cooperativistas y tomar decisiones en conjunto mediante asambleas.

### Redes del Frente Popular para implementar el Argentina Trabaja

El **Gráfico 2** sintetiza las redes para la implementación del programa Argentina Trabaja, articuladas por el Frente Popular Darío Santillán.



Gráfico 2.

Tal como ocurre con las cooperativas creadas por el Municipio, en torno a este programa y con este movimiento se estructura una red jerárquicamente establecida en la que el Ministerio pone en circulación dinero y lineamientos para la implementación del programa Argentina Trabaja a través del Frente Popular.

Podemos analizar esta red en dos tramos: el primero recorre los puntos que van desde el Ministerio al Frente, y el segundo, situado entre el Frente y el Municipio. Las relaciones establecidas entre el Frente y el Ministerio, es decir, el primer tramo, pueden caracterizarse como escasamente formalizadas. Esto se vincula con arreglos personalmente establecidos, en el contexto de negociaciones entre las partes involucradas, por motivo de los cupos para los cooperativistas.

El otro tramo, es decir, entre el Frente Popular y el Municipio, se presenta con vaivenes que van de los acuerdos a la negociación. Acuerdos, en tanto y en cuanto definen conjuntamente las zonas a construir con las cooperativas, y el Frente Popular accede a respetar los requisitos del programa, vinculado al control de faltas y controles e inspecciones. Entendemos que esta red presenta dos particularidades respecto de las redes de la burocracia municipal. La primera es que se presenta abiertamente conflictiva en los dos tramos, llegando a presentarse negociaciones a través de acampes, cortes de ruta, ocupación del palacio municipal, a los fines de lograr una negociación que les resulte favorable. Al respecto, sostenemos que el caso ilustra las posibilidades de implementar programas que, aun en situaciones de conflicto abierto, perduran a lo largo del tiempo. Ilari (2013) y Cor-tázar Velarde (2006) destacan que entre los actores comprometidos en la implementación de programas existe un espacio de negociación que puede estar guiado por la búsqueda de intereses individuales.

Pero señalan también que, para que la acción sea conjunta, todos deben encontrar un canal de diálogo que posibilite el entendimiento en común. En el caso de las relaciones entre Frente Popular y Municipio, ese canal de diálogo fue altamente conflictivo.

La segunda particularidad de estas redes, que las distingue de las de la burocracia municipal, es que, a pesar del conflicto abierto, la cooperativa Juana Azurduy presentaba en pleno funcionamiento a uno de los órganos supremos de la cooperativa, que era la Asamblea, y con ello, entendemos, se asemejaba a las intenciones puestas en los lineamientos programáticos. En asamblea se resolvían las obras a realizar para luego discutir las con el Municipio, y se limaban las asperezas entre los destinatarios del programa. La explicación a ello la encontramos en que había un mayor interés entre los integrantes del Frente Popular por los valores cooperativos inscriptos en la visión programática, que entre los actores municipales enmarcados en la tradición peronista.

Un elemento en común entre una red y la otra es que encontramos a mediadores ocupando un rol fundamental. Ellos ocupan un lugar jerárquico dentro de la red en tanto y en cuanto son quienes llevan adelante el comedor vinculado al Frente Popular, y ejercen el rol de “gestores” frente al Municipio. Estos roles les dan una situación de poder y los sitúa en un lugar jerárquico frente a los otros integrantes de las cooperativas, a pesar de que las relaciones hayan sido presentadas por parte de los propios entrevistados como horizontales.

Nuevamente, tal como hicimos referencia en relación con el capital simbólico que poseen los mediadores entroncados en redes vinculados al peronismo, Charo y Darío también detentaban este tipo de capital, aunque presentaba algunas particularidades: al gestionar planes y programas también tenían un poder delegado por parte del Estado

en función del cual tomaban decisiones y encauzaban prácticas de los cooperativistas. Sirva como ejemplo de ello que el Frente seguía las pistas del Ministerio en tanto y en cuanto pasaba las faltas y ausencias a las oficinas municipales. Ahora bien, Darío no sólo obtenía reconocimiento porque podía resolver problemas de sus destinatarios, sino también por la capacidad de oponerse y “trampear” ese poder delegado por el Estado. En definitiva, tal como comentó en una entrevista, había formas de saltar los controles municipales y no dar de baja a los cooperativistas de su movimiento. Trampear era una forma de resistir, de luchar, y exhibía la contradicción que les generaba gestionar un plan estatal y mantener un posicionamiento conflictivo con las autoridades estatales.

## Conclusiones

Analizamos en este capítulo las modalidades a través de las cuales el Frente Popular Darío Santillán implementa el programa Argentina Trabaja, describiendo a los actores involucrados, las prácticas y relaciones establecidas a tal fin.

Tal como se ha señalado respecto de la implementación en las redes articuladas por la burocracia municipal, con la llegada del programa puede verse un proceso de desarrollo organizacional por parte del Frente Popular. Ello consiste en especialización y división de trabajo de algunos de sus integrantes en áreas tales como la “gestión”, en mantener negociaciones con el Municipio a los fines de lograr que sus propuestas de construcción barrial sean aceptadas, en la atención puesta en las planillas, las faltas y ausencias.

La red política fue caracterizada como una red jerárquicamente orientada, en la que el Ministerio organiza y pone en circulación re-

cursos a través de programas sociales. La particularidad de esta red es que las relaciones entre los actores se mantienen en conflicto: tanto entre el Frente Popular como organización y el gobierno nacional, como entre el Frente Popular y agentes municipales. A pesar del conflicto, el programa encuentra en las redes del Frente una modalidad de implementación cercana a la economía social propuesta por el Ministerio: organización barrial y cooperativas donde la asamblea es el órgano de decisión. Sostenemos que ello es posible por un acercamiento que podemos llamar ideológico entre los principios establecidos en el programa y el tipo de construcción política que intenta desarrollar el Frente Popular.

Se presenta también una capitalización del conjunto de la organización Frente Popular como colectivo. El Frente obtiene recursos que pueden ser redistribuidos entre las personas que se involucran en el programa, y a la vez desarrolla obras barriales y continúa con el proyecto de construcción de poder popular desde el territorio. El programa también incide en la capitalización individual de algunos dirigentes a través de la especialización y emergencia de aptitudes para implementarlo.

## | CAPÍTULO 6 |

### **Redes políticas de una ONG para implementar el Banco Popular de la Buena Fe**

En este capítulo nos centraremos en la implementación del programa Banco Popular de la Buena Fe, y lo haremos a través de una descripción de los actores que intervienen, las prácticas que establecen, las decisiones que toman y las relaciones sociales en las que entran. A partir de ello, profundizaremos en las características que poseen las redes políticas que se generan y que se movilizan a los fines de la implementación de un programa social centrado en fomentar la economía social, cuyos actores principales se desempeñan en el marco de una ONG.

La información que se desarrolla en este capítulo fue obtenida a partir de la observación participante durante la implementación del programa, en los encuentros semanales y obligatorios en que la ONG reunía a destinatarias del programa con el equipo promotor. A su vez, la información fue ampliada con entrevistas en profundidad individuales realizadas con promotores y destinatarias del programa.

En el próximo apartado presentaremos la trayectoria social y política de Ana y su trabajo en la ONG, de la que fue fundadora y presidenta. Luego caracterizaremos al equipo promotor, las actividades realizadas con relación a la implementación del Banco Popular y las relaciones que fueron estableciendo con Ana. Más adelante se describirán situaciones sociales que se vivieron durante la implementación del programa, las cuales concentran especial relevancia para cono-

cer el tipo de dinámicas y conflictos en los que se vieron envueltos las destinatarias y el equipo promotor del programa. Finalmente, y a partir de la información expuesta a lo largo del capítulo, se dará una caracterización de las redes políticas generadas con relación a este programa social.

### **Ana, la ONG y el Banco Popular de la Buena Fe**

¿Cómo llegó el Banco Popular a la ONG fundada y presidida por Ana? La llegada del programa a la ONG es parte de la actividad cotidiana de Ana por buscar recursos y actividades para desarrollar en la Organización. Ella estuvo involucrada en diversas causas barriales. Había participado de la fundación de una guardería y en las actividades de la parroquia barrial durante los años 80. En esta última había fundado una casa para “madres solteras” y se encargaba de las actividades de Cáritas. Fue una pelea con el sacerdote el motivo que la llevó a apartarse de la parroquia y a fundar la ONG, en 1997, con el propósito de trabajar con adolescentes del barrio, particularmente en tareas de prevención de drogas y de educación sexual, actividades que continuaban desarrollándose en el momento de la entrevista. A partir de esta actividad se constituyó en una de las referentes del barrio, una de esas personas reconocidas por todos sus habitantes<sup>61</sup>, a quienes se suele recurrir para solicitar ayuda en diversas circunstancias.

---

<sup>61</sup>Nos apoyamos en la bibliografía que ha visto en los procesos de urbanización vecinal la emergencia de solidaridades barriales que habilitaron formas de crecimiento de referentes políticos. Entre otros: Frederic (2004); Gutiérrez (2004); Manzano (2013); Ferraudi Curto (2014).

Ana se presentaba como una persona católica, preocupada por la ayuda desinteresada a los jóvenes, alguien que conocía y trabajaba por el barrio y por sus vecinos. Era una “militante comunitaria”<sup>62</sup>. Su perfil político partidario –estaba afiliada al Partido Justicialista desde los 18 años– quedaba relegado ante esta presentación, primordialmente social.

Ese perfil de militante comunitaria dentro del peronismo fue lo que la llevó a involucrarse también en la gestión municipal, en el área de la política social. Cuando el Plan Jefas y Jefes comenzó a implementarse en la ciudad, ella se involucró representando a la parroquia en el Consejo Local de Economía Social (CLES), un órgano que reunía a diversas instituciones que se vinculaban a propósito de la implementación del plan. Desde ese lugar, comenzó a colaborar con el área de Empleo municipal, creada en esos años, y luego trabajó dentro de las oficinas del área Social del Municipio.

Antes de la finalización del período para presentar listas electorales en 2005, recibió el llamado telefónico del presidente del Partido Justicialista local para ofrecerle participar como suplente de la lista para concejales en las elecciones de ese año, en la lista de su facción partidaria<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup>“No tenía una militancia así, de ir a reuniones en agrupaciones... a mí me identificaban con unos amigos, que es de la agrupación 6 de Septiembre. Cuando había una actividad militaba... no tengo esa militancia de decir, voy a la manifestación, hacemos esta pintada, qué sé yo... Por ahí tengo una militancia mas comunitaria”. La bibliografía sobre el tema viene apuntando que el involucramiento barrial y la gestión de políticas sociales ayudó a realizar una distinción en el mundo de la militancia, entre aquellos vinculados al ejercicio de la política más tradicional (asistencia a actos, movilizaciones, etc.) y otra más “social” vinculada a la ayuda desinteresada por el otro y las posibilidades de ejercer un trabajo político, tal como ocurría con Ramón.

<sup>63</sup>La decisión de aceptar esta candidatura no le resultó sencilla, ya que no quería mezclar la ONG con las actividades del partido: “Hablé con algunos de los pibes, porque tampoco iba a hablar con todos, y me entusiasmaron. Hablé con mi familia, y me dijeron ‘si vos

En 2005, Ana asumió la banca suplente, por la renuncia de una de las concejales del Frente para la Victoria que pasaba a desempeñarse como directora de Salud del municipio. En 2007 continuaba siendo concejal del Frente para la Victoria, por la bancada que apoyaba al intendente. En consecuencia, durante las elecciones de ese año, ella formaba parte de una de las agrupaciones que apoyaron la candidatura con la que Enrique fue reelegido como intendente.

A pesar de sus funciones como concejal, nunca abandonó las actividades de la ONG. Allí, sus tareas principales eran las de una coordinación general, y las de generar contactos con otras instituciones que se vinculaban con la ONG.

Le preocupaba en aquel momento en el que no tenía mucho tiempo para dedicarle a la ONG hacer crecer el trabajo de los jóvenes. Para eso, era indispensable buscar recursos en diferentes áreas estatales (nacionales, provincial, municipal) y no estatales<sup>64</sup>. En esa actividad contaba con la colaboración de su hermana. Como producto de esa búsqueda habían firmado convenios con el área de Minoridad del Ministerio de Seguridad de la Provincia, de donde obtenían becas para solventar viajes y actividades para los jóvenes que asistían a los di-

---

querés'... Así que bueno, dije que sí y entré... Ay, no sé, yo no quiero que me confundan la ONG que estoy trabajando con los pibes con la política". La candidatura de Ana puede leerse como un acrecentamiento de un capital político en función de su capital social y simbólico, asociados al trabajo barrial.

<sup>64</sup>En una de las entrevistas realizadas, en las que le comenté mis intenciones por involucrarme en las tareas del Banco Popular para hacer mi trabajo de campo, me preguntó si no podía colaborar en esas tareas de buscar sitios donde solicitar apoyos económicos. Me lo pedía porque entendía que mi círculo de contactos era más amplio y distinto del de ella y de la ONG. Particularmente me preguntó si conocía empresas que financiaran o que dieran subsidios a ONG para realizar tareas con adolescentes.

versos talleres de la ONG. Habían recibido distintos subsidios de varios ministerios de Provincia y de Nación, y también la ayuda de ONG situadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue esa actividad la que la condujo a encontrarse con el Banco Popular.

En 2007, Ana supo que el Ministerio de Desarrollo Social convocaba a ONG para desarrollar un programa social (el “Banco Popular de la Buena Fe”). Ana dijo en una entrevista que, a la par de su interés en el programa, tenía interés en que la ONG tuviera más actividad, fuera más conocida y ocupara mayor centralidad en el barrio y en la ciudad. Y a su vez, que estaba pensando en formas de acercar a los padres de los jóvenes que asistían a los talleres de la ONG. En síntesis, el programa surgía como una oportunidad para concretar alguna de esas aspiraciones.

Cuando comenzó a implementarse el programa, delegó en tres personas –las “promotoras”, en la denominación de los lineamientos del programa– la responsabilidad para que trabajaran en ello. Eso le permitiría continuar con sus actividades cotidianas vinculadas a su bancada en el Concejo Deliberante local y tener un lugar de supervisión general en la ONG.

### **El Equipo Promotor: la militancia social y la participación política**

El Equipo Promotor estaba abocado a combinar una serie de actividades que atendieran tanto al dinero con el que se financiaban los proyectos de los microemprendedores como a los valores solidarios que debían enmarcar el desarrollo de esos proyectos. Describiremos en este apartado las tareas que realizaban los integrantes del Equipo para llevar adelante ambas cuestiones.

En primer lugar, debían reunir un conjunto de vecinos, quienes presentarían un proyecto en el que indicaran los rasgos del microemprendimiento a desarrollar con el préstamo. A la vez, estos vecinos se integrarían en grupos de cinco personas y desarrollar entre ellos relaciones de confianza. El grupo de cinco personas era central para el “banquito”, ya que eran sus miembros quienes otorgaban la garantía del préstamo a sus compañeros. En esto reposaba la noción de “garantía solidaria” que requería el banquito y que, como expusimos en capítulos previos, distinguía del banco del sistema financiero. Con este tipo de garantía, y con relaciones de confianza fuertemente establecidas, el programa se aseguraba recibir nuevamente los fondos prestados en el caso de que uno de los prestatarios dejara de asistir al proyecto. Esto es así ya que el grupo de cinco personas era responsable de responder económicamente por la devolución de los préstamos de la persona ausente ante el programa.

Para lograr extender y conformar una garantía solidaria a personas que previamente no se conocían, el manual del programa recomendaba la realización de encuentros semanales durante siete días, donde se trataban temas diversos, que apuntaban a “consolidar el grupo recién formado” y al mismo tiempo a “conocer y analizar los proyectos de cada integrante para ver su viabilidad” (Manual del Banco Popular). Esto se realizaba a través de las visitas rotativas de todos los integrantes del grupo a la casa de alguno de ellos, de forma tal que todos se visitaran entre sí, y que todos ingresaran a las viviendas de cada uno.

Una vez finalizada esta etapa, las destinatarias (como se verá más adelante, eran casi todas mujeres), recibían un crédito, de escaso monto y de devolución semanal obligatoria, para realizar el proyecto presentado. Una vez que las destinatarias del programa

devolvían el primer crédito tenían la chance de acceder a otro, de un monto mayor. Esto era viable siempre y cuando las integrantes del grupo y el Equipo Promotor así lo consideraran. Por último, había un espacio de carácter obligatorio en el que se fundían las dos actividades principales que requerían la implementación del programa: recaudar el dinero de los préstamos por parte de las destinatarias y reforzar los valores solidarios, afianzados en la confianza que estaban inscriptos en el programa. A ello denominaban la “vida de centro”, que se desarrollaba cada viernes en la ONG. Las tres cuestiones: convocatoria de vecinos y conformación de grupos, otorgamiento de préstamos monetarios y vida de centro, recaían en el equipo promotor del programa.

Una vez que lograron erigirse como “ONG local” y contar con el programa, Ana delegó las actividades en tres personas, que eran el Equipo Promotor.

Lía había nacido en Necochea. Estudió enfermería en La Plata. Luego se casó con un hombre que conoció en El Saladero y se mudaron al barrio donde ahora estaba la ONG. Lía veía su participación en la ONG como un involucramiento comunitario, una participación desinteresada de ayuda a los vecinos<sup>65</sup>. Lía era manzanera<sup>66</sup> desde hacía varios

---

<sup>65</sup>“Yo estuve en comisiones, estuve, desde que vivía en mi pueblo, en la escuela. Acá estuve en la comisión de escuelas de Loreto, después estaba en la iglesia de Loreto, después trabajaba para la casita de San José, estuve en el centro de fomento trabajando, hasta que después en un momento aparecieron las manzaneras, que bueno entonces dije bueno yo hago de manzanera”. Entrevista con Lía, integrante del Equipo Promotor.

<sup>66</sup>Las manzaneras son las integrantes del Plan Más Vida, de la provincia de Buenos Aires (ver Capítulo 3, nota 16).

años y había acompañado a Ana en los años de fundación de la casa para madres solteras en la iglesia del barrio.

Carolina, mucho más joven que las otras, era partera en el hospital local. Se mostraba comprometida con la ayuda a los vecinos desde la ONG de Ana. A ella la había conocido en el oratorio en la iglesia del barrio; precisamente, era una de las jóvenes a quienes destinaban las actividades de la parroquia. Si Lía se consideraba amiga de Ana y mantenían un vínculo intenso, Carolina entendía que Ana no tenía mucha relación con ella. Se veían poco y hablaban con escasa frecuencia.

Carolina y Lía se habían encargado de convocar a los vecinos, reunirlos en la ONG, colaborar en la tarea de pensar en proyectos de microemprendimientos y realizar las visitas a cada uno de los hogares para lograr la confianza necesaria a los fines de extender las garantías. Una vez realizados estos pasos iniciales, ellas trabajaban viernes tras viernes en otorgar los préstamos, atender y llevar los registros del dinero de la devolución semanal, preguntar por la marcha de los microemprendimientos y realizar aquello que los manuales llamaban “vida de centro”, basada en formar un espacio de sociabilidad e incentivo de los valores solidarios<sup>67</sup>.

Al tiempo, cuando la implementación del programa estaba en marcha, ingresó al equipo promotor Mirta. Su incorporación fue rápidamente ascendente, al punto de tener un lugar destacado y jerárquico sobre el de Lía y Carolina, con quienes las rispideces no tardaron en aparecer.

---

<sup>67</sup>Debemos mencionar que me permitían participar de estos encuentros, por lo cual la observación participante y las conversaciones informales y algunas entrevistas en profundidad se realizaron en este ámbito.

Mirta había llegado de Paraguay hacía una década y se había casado con el hijo de Ana. Desde la fecha del casamiento en adelante, había coordinado las actividades de la ONG y también del Banco Popular. Tal como hacía Ana y también Ramón, mantenía un compromiso centrado en una “militancia social”, en la ayuda de los vecinos y sus problemáticas, “colaborar en lo que fuera posible”, tal como había mencionado en una charla que tuvimos un día que volvíamos caminando por las calles del barrio. Y a la par de ello, pensaban y presentaban su participación política: Mirta estaba comenzando a involucrarse en las actividades partidarias bajo la supervisión de Ana<sup>68</sup>, quien la estaba introduciendo rápidamente en los círculos políticos de la facción en la que participaba. Interpretamos que esa rápida trayectoria se vincula con que Mirta estaba heredando<sup>69</sup> el capital político de su suegra. Con todo, su lugar destacado en el programa no provenía sólo del parentesco con Ana, sino también por el hecho de situarse cerca de las oficinas municipales. En 2009 había comenzado a colaborar como secretaria en la Municipalidad de la mano del presidente del justicialismo local y delegado municipal (“Pita”) de la zona alejada del centro; también líder de una agrupación aliada a la de Ana<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup>¿De qué modo? Esto lo pudimos ver en el momento de elecciones de 2009, cuando estaba recogiendo demandas de los vecinos para presentarlas ante el líder de la agrupación que en ese momento se candidateaba como concejal; o ayudando a Ana a movilizar a los vecinos del barrio al acto de la presentación de candidatos para esas mismas elecciones.

<sup>69</sup>Nos apoyamos en los trabajos de Bourdieu (1982) y sus afirmaciones acerca del parentesco como posibilidad de ingresar al campo político con un capital basado en una “buena reputación” ya heredada.

<sup>70</sup>En una conversación informal con Lía durante celebración del “17 de Octubre” en la ciudad, comentó que el trabajo de Mirta en la delegación municipal se debía a un ajuste

El corazón de la implementación del programa se desarrollaba durante los encuentros en los que se realizaba la “vida de centro”, ámbito al que dirigiremos nuestra atención a continuación.

### **La “vida de centro”: características de los encuentros cotidianos entre destinatarias y promotoras del Banco Popular**

Ahondamos en este apartado en la dinámica de implementación del programa a partir de presentar situaciones sociales vividas en el contexto de encuentros obligatorios entre destinatarias y promotoras del programa, a los que llamaban “vida de centro”.

Cuando llegué al banquito, en 2009, funcionaban 4 grupos: “Esperanza”, “Enero”, “Ilusiones” y “Maravillas”; y participaban algunas personas que se desempeñaban por fuera de la formación grupal. Marta, Constanza y Carlos estaban en esta situación, ya que sus compañeras de grupo habían dejado de ir sin terminar de abonar completamente sus cuotas del crédito.

Los proyectos encarados referían en su gran mayoría a la reventa de productos de limpieza, o bien de ropa. Había otros pocos orientados a la producción, como eran el caso de Carlos, que intentaba abrir una pañadería en su barrio, el de Beatriz, que fabricaba ambos e indumentaria de trabajo, y el de Silvana, que se dedicaba la producción de cortinas.

Todos debían concurrir obligatoriamente los viernes a las reuniones generales. Durante mi participación en aquellas reuniones pude apreciar que se repetía la siguiente dinámica: gran parte de la

---

de favores entre Ana y Pita: Ana había aceptado votar en una elección en el Concejo Deliberante de un modo (que iba en contra de sus convicciones personales) a cambio de la incorporación de Mirta como empleada municipal.

reunión se orientaba a que las destinatarias abonaran la cuota del préstamo y el tiempo restante se abocaba a la evolución de proyectos. ¿De qué modo realizaban estas tareas?; ¿qué conflictos aparecían en estas dinámicas y cómo se resolvían?

Cuando llegué aquella tarde de mayo las puertas de la ONG estaban cerradas. Aguardábamos junto a Gladis, Mariana y Carlos a que llegara Mirta con la llave. Mientras esperábamos, Mariana conversaba con Gladis sobre su hijo, estaba enfermo y aquella mañana había asistido a la unidad sanitaria del barrio para que lo viera un médico. Gladis se interesaba sobre su salud, sobre qué le había dicho el médico y si iba a tener que ausentarse del jardín. Las conversaciones entre las destinatarias antes de iniciar y al finalizar la reunión versaban sobre estos temas: sobre la salud de sus hijos, los problemas entre dos vecinos del barrio, la inundación de la última lluvia fuerte o algún episodio ocurrido en la ciudad. Estas charlas eran recurrentes. Habían comenzado en los encuentros entre vecinos para generar confianza y continuaban profundizándose durante estas jornadas. No sólo se daba espacio a la vecindad: además entre algunos se generaban relaciones de amistad.

Al rato llegó Mirta con la llave, abrió el salón principal y nos sentamos alrededor de la mesa para iniciar con la sesión del banquito. Uno a uno, fueron llegando los demás: Lía y Carolina, luego Silvana, Marta y otras destinatarias. Se iban sentando, saludando unos a otros. Se respiraba amabilidad y buen humor entre las destinatarias entre sí, así como con el equipo promotor. Carolina preparó y sirvió en la mesa jugo de naranja y comenzó formalmente la jornada. Lía, apartada en un rincón, comenzaba a recibir las cuotas de las destinatarias y las registraba en su cuaderno.

En el banquito, Lía se encargaba de recibir el dinero de las destinatarias del Banco Popular. Siempre lo había hecho y lo consideraba como parte del poder que aún le quedaba frente al avance inexorable de Mirta. La acción de recibir y atesorar el dinero se completaba con el registro en su propio cuaderno y en las libretas que llevaban las destinatarias, de modo tal que tanto las destinatarias como las promotoras llevaran el control sobre el dinero prestado y devuelto. Luego, durante la semana, depositaría el dinero en la cuenta bancaria que el Ministerio había abierto para la generación del “fondo semilla”. Y por último, le entregaría el comprobante del depósito a Mirta, quien llevaba el control general de las operaciones.

Mientras tanto, Carolina pasaba la lista de presentes. Miraba uno a uno a los que estaban sentados, los registraba en su cuaderno y preguntaba al mismo tiempo por los ausentes en la jornada. Intentaba averiguar qué pasaba con tal persona, si habían hablado durante la semana o si lo habían visto en el barrio. Contar los presentes y saber por qué las personabas se ausentaban era un tema central en la implementación del programa, explicitaremos párrafos adelante las razones.

Se inició luego una ronda de conversación sobre la evolución de los proyectos. Carlos comentó que estaba feliz, ya que dos vecinos les habían encargado torta de cumpleaños; lo veía como una señal de que el proyecto estaba marchando. Mirta se mostró alegre sobre ello y comentó que en la Secretaría de Producción de la Municipalidad estaban tramitando pedidos de maquinaria ante el ministerio y para ello era necesario completar unos formularios para enviar el pedido y aguardar una resolución favorable. Carlos se interesó y comentó que necesitaba una fiambarrera y le preguntó si era factible solicitarla por esa vía; Mirta respondió que dentro de poco elevarían otro pedido ante el Ministerio y que “en ésa te podés enganchar”.

Silvia comentó sobre las dificultades para vender cortinas; participaba en algunas ferias, pero no lograba que el proyecto se encauzara realmente. Aprovechó el momento de la reunión para preguntarle a Mirta por qué no salía el monotributo social. A pesar de que se había inscripto en esa Secretaría, y que era importante para el desarrollo del emprendimiento, aún no tenía una respuesta. Mirta le contestó que no sabía muy bien de qué se trataba, pero le prometió que averiguaría. Estos diálogos referían a la evolución de los proyectos, pero también era un espacio de preguntas hacia Mirta sobre informaciones que no eran propias del programa, sino de las actividades de la Municipalidad.

Así como mencionamos que algunas destinatarias comenzaban a encauzar relaciones de amistad, muchas de ellas también entraban en relaciones frecuentes con personas como Mirta, a quienes se podía recurrir para pedir favores ya que, lo sabían las destinatarias, estaba cerca de las oficinas municipales. En la jerga de redes, las destinatarias entablaban relaciones de horizontalidad con sus compañeros, pero también y simultáneamente, de jerarquía con mediadores.

Mirta retomó la iniciativa de la reunión para comentar que había hablado con Ana durante la semana y ella había exigido colocar mayor atención en el desarrollo de la “vida de centro”; para eso, era necesario que las destinatarias asistieran obligatoriamente los días de reunión. Aun más, comentó que en el banquito había muchos deudores, es decir, muchas personas que habían tomado el préstamo asumiendo el compromiso y no lo habían devuelto. Era necesario, comentó Mirta, buscar el modo de recuperar ese dinero.

Si bien Mirta lo mencionaba en un comentario general, en el banquito se había presentado la siguiente situación:

Una de las integrantes del grupo “Enero” había tomado el préstamo y tras abonar la tercera cuota dejó de asistir a las reuniones de los viernes. Incluso dejó de atender el teléfono de las compañeras, al punto tal de que sus compañeras no habían sabido más sobre ella. Una persona que dejaba de asistir y pagar no sólo estaba rompiendo la confianza y el valor de la palabra, bases que sustentaban el programa, sino que también obligaba a las otras integrantes del grupo a responder con su dinero para completar las cuotas de esa persona. Este hecho había desatado el desarrollo de puntos de vistas encontrados entre las integrantes del grupo y las promotoras, acerca de qué determinación tomar ante esta persona y su deuda:

Según las promotoras, la ausencia obligaba a que el grupo buscara una solución al problema. Para ello hacían un uso de los valores del banquito referidos al compromiso, el valor de la palabra y la solidaridad. Es decir, las otras integrantes del grupo debían ser solidarias entre sí y con el programa, honrar el compromiso grupal asumido, y devolver la deuda contraída por la persona que dejaba de asistir. Pero para las integrantes del grupo era una función de las promotoras (una función no cumplida), ocuparse de la dinámica de los grupos, saber antes de realizar los préstamos si la persona lo iba a poder devolver, confiar en el proyecto y atender a la evolución de su dinámica.

Durante este conflicto primó el punto de vista de las promotoras: ellas privilegiaron el componente del valor “solidario” vinculado a la colectivización de las pérdidas entre las integrantes del grupo, obligando a las otras compañeras a pagar la cuota adeudada. Ello también marcó un punto de desencuentro entre unos y otros.

A la vez, las destinatarias habían puesto en el centro de la problemática un elemento que estaba sugerido en la noción de “solidaridad”

como componente de la economía social y que las promotoras no habían explotado: ellas consideraban que las promotoras podían facilitar estrategias de ventas colectivas, de modo tal de facilitar la comercialización de los productos. Ello lo señalaban en un momento en el que entre los grupos no había esquemas colectivos de inversión, de producción y comercialización y apropiación del dinero producto de la venta.

En parte las destinatarias consideraban que el desarrollo del proyecto, la realización de inversiones y la apropiación del dinero producto de las ventas se realizaba individualmente o bien con la ayuda del grupo familias,<sup>71</sup> pero en ningún caso con las compañeras de grupo. Por ejemplo, Gladis se organizaba para elaborar panfletos y repartirlos por el barrio y atender el local de reparación de celulares junto a su marido. Mariana combinaba horarios con su padre para que la llevara a comprar productos en un comercio mayorista en La Plata, fabricaba tortas en un horno que le prestaba su hermana y las vendía en la puerta de la fábrica don trabajaba su padre. Alejandra se organizaba con su madre para ir a comprar ropa en mercados informales de capital federal, Once o a La Salada<sup>72</sup>, y la ofrecía puerta por puerta a las vecinas del barrio.

A pesar del arraigo individualista en la modalidad establecida para encarar los emprendimientos, se mostraban a favor de apoyar iniciativas vinculadas a la organización colectiva de ferias o de promoción

---

<sup>71</sup>La incidencia de las relaciones familiares en la reproducción de condiciones de vida de sujetos en situación de pobreza ha sido fuertemente remarcada por estudios que parten de la consideración de las estrategias de vida. Ver: Eguia y Ortale (2008); Gutiérrez (2004).

<sup>72</sup>Once es un barrio porteño. La Salada era una feria informal situada en las afueras de la Ciudad de Buenos Aires.

de los productos de cada uno de los emprendimientos y para ello reclamaban la intervención del equipo promotor.

Según lo señalado, el esquema de solidaridad que se planteaba en las reuniones del equipo promotor alcanzaba sólo para cubrir deudas contraídas por los integrantes del grupo, y con ello, no alcanzaba para establecer un marco de economía social. Los grupos en funcionamiento eran solidarios en el sentido de recuperación del dinero y el sostenimiento del programa en términos financieros. El equipo promotor mencionaba la “responsabilidad”, la “obligación”, el “valor de la palabra” y el compromiso asumido al momento de otorgar el préstamo.

Al volver a poner en cuestión la recuperación del dinero en el transcurso de aquella reunión, y volver a insistir en que eran las destinatarias del programa quienes debían encargarse de ello, Mirta abría nuevamente un conflicto que no se había cerrado.

El tratamiento sobre las ausencias iba de la mano de otros de los temas álgidos y que interesaba a todos: el del “refondeo”. Ello significaba, en la jerga del programa, volver a otorgar el préstamo del banquito a una persona, pero ahora por un monto mayor, ya que se trataba de un segundo préstamo.

Para poder dar cauce al refondeo, el banquito debía ser solvente financieramente: el dinero salía del mismo “fondo semilla” que debería autosustentarse con la devolución semanal de sus integrantes. Si las destinatarias no devolvían en tiempo y forma el dinero, el fondo no se alimentaba y los refondeos serían difíciles de concretar.

El refondeo tenía otra dimensión que afectaba a la reputación de las personas. Para que un destinatario pudiera acceder a él era necesario cumplir con dos condiciones: la primera, que la persona terminara

con la devolución de su cuota; la segunda, que los otros integrantes del grupo, en función de la garantía “solidaria”, lo aprobaran. Estas reglas comenzaron a generar discusiones acerca de quiénes debían, o mejor dicho, quienes “merecían”, renovar los préstamos y en qué condiciones. Algunos coincidían en que debía existir algo así como “un sistema de castigos: el que no cumple, no le renuevan el crédito. El que cumple, recibe en primer orden el refondeo”, como afirmó Silvia. Por el contrario, si se asistía al espacio del “banquito y se estaba al día con la devolución de la cuota era factible tener una buena “reputación”<sup>73</sup>.

Hacia el final de la reunión, Mirta comentó que Ana estaba intentando garantizar algunos puestos para que las destinatarias del Banco Popular pudieran llevar sus productos a una de las fiestas que se aproximaban y que tendría lugar en el centro de la ciudad. Muchas recibieron la noticia con entusiasmo, ya que sabían que no era sencillo lograr un puesto allí, y que si Ana hacía el pedido en la Municipalidad podría obtenerlo. Con eso terminó la reunión; nos fuimos saludando unos a otros hasta el viernes siguiente. Muchas salieron de la reunión conversando acerca de lo acontecido, comentando el tema de las ausencias y del refondeo, asuntos que siguieron vigentes en jornadas posteriores.

### **Análisis de redes para la implementación del Banco Popular**

En este apartado estudiaremos la información presentada anteriormente, y la analizaremos en términos de redes políticas. El **Gráfico 3** expresa las redes para implementar el programa.

---

<sup>73</sup> Siguiendo el argumento de Bourdieu (1997), podemos interpretar que el seguimiento de las reglas del banquito generaba una moralidad particular entre los participantes.

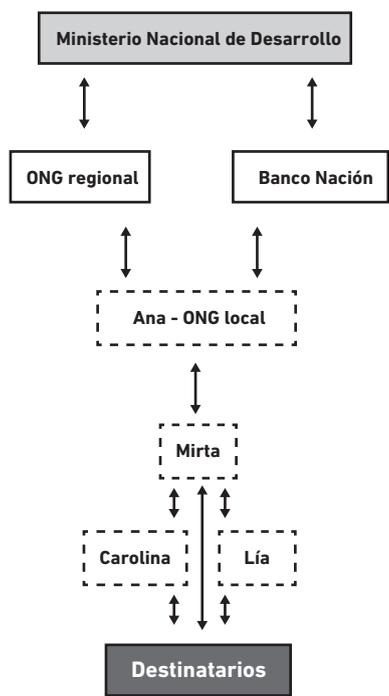


Gráfico 3. Redes para la implementación del Banco Popular de la Buena Fe.

Entre los actores que hemos detectado en esta red se encuentran: el Ministerio de Desarrollo Social, la ONG regional, la ONG local, el banco y las destinatarias. Analizaremos las relaciones de los tramos de estas redes, principalmente los establecidos por un lado entre Mi-

nisterio, ONG regional y ONG local; y por el otro, las relaciones entre Equipo Promotor y destinatarias del programa.

Existe una red jerárquicamente dispuesta a través de la cual el Estado llega hasta las destinatarias de programas por medio de ONG, utilizando circuitos de dinero que incluyen a un banco. Respecto de la caracterización y organización de esta red, en este primer tramo observamos que el Ministerio de Desarrollo Social pone en circulación recursos –dinero y lineamientos de programas que encierran visiones muy particulares sobre los comportamientos de los destinatarios del programa– y a la vez exige a cambio, y a través de la ONG regional, un conjunto de controles sobre la marcha de los programas. En este caso se trata de la fiscalización vía auditorías que solicita la ONG regional, enfocadas en garantizar que los montos fueran desembolsados en el banco, que con esos montos las destinatarias compraran los bienes para el desarrollo de sus emprendimientos, y que se incrementara la cuenta del “fondo semilla” con la devolución de los préstamos.

Por esto decimos que el Ministerio mantiene el poder de organizar las relaciones con otros actores sociales, como las ONG, habilitando el desarrollo de programas sociales en ellas, pero también constriñendo y controlando las prácticas de los actores involucrados.

El segundo tramo de esta red lo pensamos en virtud de las relaciones dadas entre Ana y las promotoras del programa. Allí encontramos que hay una red jerárquicamente organizada en la que Ana lleva adelante tareas generales con relación al programa, vinculadas a los contactos personalmente establecidos con la ONG regional para traer el programa, y para responder a las fiscalizaciones, pero que no mantiene relaciones con las destinatarias. Posiblemente hubiera contactos entre Ana y las destinatarias en otros momentos, ya que eran

vecinas y compartían encuentros semanales, pero no lo hacían en el espacio formalmente establecido para los encuentros en la ONG.

Las actividades de implementación cotidiana del programa recaen directamente en Mirta y en las otras promotoras. A Mirta la graficamos con una flecha de un grosor mayor que a las otras tres, ya que tenía una relación más cercana con Ana –en parte, en función del parentesco y en parte, porque Ana la había impulsado a ese lugar– y tenía, con relación a las otras, mayor poder de decisión sobre el programa social.

Debido a su vinculación con el Municipio, Mirta podía traer y llevar información general y ponerla en circulación para las destinatarias de este programa. Por esta razón, pensamos que el programa generaba un espacio de sociabilidad donde las destinatarias podían integrarse en relaciones jerárquicas con mediadores y acceder potencialmente, a través del contacto directo y personalizado ya fuera con Ana o con Mirta, a un conjunto más amplio de información y de recursos.

En este tramo, la red se muestra jerárquicamente organizada: Ana es patrón de una red y Mirta ocupa el rol de mediadora entre ella y las destinatarias. En este tramo, los contactos se establecieron históricamente en el ámbito barrial y se funden con relaciones de parentesco. Se trata de relaciones personalmente establecidas, de tipo cara a cara y bajo una modalidad informal.

En cuanto a la dinámica de la implementación, mencionábamos antes que el programa poseía algo así como dos patas que merecían la atención de sus implementadores: por un lado, la circulación de dinero para que los microemprendedores pudieran desarrollar sus emprendimientos, y por el otro, un conjunto de valores que indicaban el comportamiento de las destinatarias del programa. El pro-

grama posibilitaba a las destinatarias recibir el dinero y desarrollar sus emprendimientos. Ahora bien, los valores solidarios, basados en la confianza, el valor de la palabra y la solidaridad, no tenían tanta circulación entre las destinatarias, y no alcanzaban a imponerse ante las estrategias individualmente orientadas en las que estas personas fueron socializadas. Vemos en las discusiones vinculadas a las “ausencias” y el “refondeo” problemas que tienen una naturaleza colectiva, y un conjunto de propuestas de soluciones pensadas individualmente, basadas en los merecimientos individuales, por fuera de una lógica grupal. Por otro lado, no pudimos detectar formas de comercialización o de venta colectivas, sino que también se planteaban en el lugar de los individuos.

En las discusiones sobre ausencias y “refondeos” vemos también que los valores solidarios y las prácticas colectivas no tenían tanto arraigo entre los involucrados. ¿Qué razones encontramos para explicar por qué los valores solidarios no tenían aceptación entre las destinatarias? Por un lado, porque estos no fueron puestos en circulación a lo largo de la implementación del programa. Si bien los mismos hacían valer las reglas del Banco Popular, no se mencionaban valores solidarios, confianza, valor de la palabra, etc. Las integrantes del equipo promotor no poseían una trayectoria de trabajo en economía solidaria, sino que venían de la implementación de otro tipo de políticas de empleo, tales como, por ejemplo, el plan Jefas y Jefes de Hogar, que no incluían este conjunto de valores. Es decir, no los tenían aprendidos.

Por el otro lado, la red de la que participaban los actores que implementaban, no se encontraba previamente diseñada para la finalidad del programa, sino más bien era difusa y superpuesta en redes político-partidarias. Si bien es cierto que los viernes a la tarde se abría

un paréntesis en el que los valores y las formas de comportamiento se orientaban por las que indicaba el Banco Popular, compartían también un entramado más amplio de entrecruzamientos, adquirido en el barrio, junto a los vecinos, a referentes políticos y en la vida cotidiana. Los intercambios cotidianos que organizaba Mirta no necesitaban de la jerga solidaria, de la buena fe, del valor de la palabra para desarrollarse, sino que tenía otro lenguaje, el de la retórica de los favores, las ayudas, de los pedidos. Es decir, si bien los lineamientos programáticos introducían lógicas, normativas, formas de comportamiento, que se imponían en la ONG y durante ese espacio, no alcanzaban a torcer la vinculación social aprendida entre mediadores y destinatarias. Para los actores que implementaban, este programa era una modalidad más para desarrollar tareas propias de un “militante social” y de este modo, participar en la resolución de los problemas de los vecinos.

Por último, encontramos otra explicación en el hecho de que los destinatarios en los programas no son actores pasivos, seres maleables capaces de incorporar y aceptar el conjunto de lineamientos. Por el contrario, ellos mantienen una discusión con las formas bajo las que los implementadores desarrollan los lineamientos, y los condicionantes que poseen los programas sociales, a punto tal de poner en cuestión las reglas bajo las que éstos operan.

## **Conclusiones**

En este capítulo observamos cómo la implementación de un programa social enmarcado en la economía social en una ONG desata un proceso sociopolítico hacia el interior de la ONG: se trata de continuar gestionando, de aprender a vincularse con otras instancias ministeriales y con ONG, a llevar la atención sobre las asistencias, encauzar a

algunos emprendedores, a realizar cálculos sobre deudas y modalidades para transmitírselas oportunamente a las destinatarias de los programas, lidiar con conflictos establecidos como con generar criterios para merecer un refondeo; elementos exigidos por el programa y que no necesariamente estuviesen aprendidos por el Equipo Promotor.

A las redes las caracterizamos como jerárquicamente orientadas, en las que el Estado incorpora a las ONG en la implementación de programas. A nivel local, en el segundo tramo de la red, describimos cómo ésta se organiza jerárquicamente en relación con la presidenta y sus colaboradoras, y al mismo tiempo se entremezclan con redes partidarias y municipales.

La ONG se capitaliza al poseer este programa social: por un lado, se vuelve un lugar en el que pueden ejercerse tareas propias de “autoridad” estatal sin formar parte del Estado. Ello es parte de un capital simbólico que puede ser apropiado y exhibido por parte los referentes de la ONG ante destinatarias de programas, vecinos y otras organizaciones barriales. Por otro lado, el programa se suma a otros que ya se venían desarrollando en el lugar, y que ayudan a convertir la ONG en un lugar desde donde trabajar con y para los vecinos del barrio, con especial referencia a los jóvenes y adolescentes. Asimismo, este programa colabora a que la ONG se convierta en un ámbito de concentración de capital social, un lugar que concentra un conjunto de redes de relaciones sociales para quienes allí se involucran. Las destinatarias del programa se involucran en redes donde es posible establecer relaciones de amistad, de vecindad entre iguales, y también involucrarse en redes jerárquicamente estructuradas.

En función del trabajo en el marco de la ONG, Mirta y Ana podían convertir estos capitales concentrados en la ONG en capital político, y participar con ello en los entramados políticos locales.

En cuanto al programa, observamos que si bien llegaban lineamientos de los programas de microemprendimiento, que poseen un fuerte componente en términos de valores, comportamientos y actitudes a desarrollar entre las destinatarias del programa, ocurría que los valores solidarios vinculados a esquemas de producción, circulación y venta grupal, y de ayuda en el emprendimiento, quedaban al margen, lo que dificultaba la supervivencia de los proyectos de los integrantes del programa.

## | CAPÍTULO 7 |

### Los programas (y los mediadores) vistos por sus destinatarios

Este capítulo fue pensado originalmente en torno a la siguiente pregunta: ¿cómo valoran y evalúan los destinatarios los programas en los que se involucran? Ahora bien, en esta tesis venimos sosteniendo que los programas sociales, como cualquier política pública, no existen en un vacío y no son una idea elaborada por el Estado, sino que adquieren sus dimensiones reales en las redes a través de las que se implementan. A su vez, que en esas redes tienen un papel central los mediadores, quienes conectan a los destinatarios con las oficinas municipales y las oficinas estatales. De los capítulos anteriores se desprende que los destinatarios se incluyen no sólo dentro de los programas sociales, sino también en las redes por las que circulan los programas. En consecuencia, la pregunta por la valoración de los programas no puede formularse sin interrogarnos cómo valoran los destinatarios a esas redes y a los mediadores, y qué piensan sobre sus actos y la forma en que implementan los programas.

Organizaremos el capítulo en dos partes, una referida al Banco Popular y las relaciones con Mirta y con Ana, y otra a Argentina Trabaja y las relaciones entre algunos integrantes de la cooperativa con Ramón.

La información que se utilizó para organizar este capítulo fue obtenida a partir de entrevistas en profundidad, y complementada en torno a conversaciones informales y de observación participante en sitios de implementación de programas.

## Los destinatarios del Banco Popular de la Buena Fe

### *Carlos*

Contó que su padre llegó de Chaco en 1966 para trabajar en el frigorífico, cuando él tenía tres años. De joven, complementaba su jornada de estudio en el colegio secundario con otra jornada de trabajo en una panadería del barrio, donde comenzó a aprender el oficio. Recordó que le tocó realizar el servicio militar en el Sur, y que una casualidad lo salvó de ir a pelear a la guerra de Malvinas.

Tras cumplir con sus obligaciones militares volvió a El Saladero, donde estuvo un tiempo sin encontrar trabajo hasta que lo tomaron en una panadería del centro de la ciudad. Allí trabajó varios años hasta que el negocio cerró, en 1996. Tras un tiempo de búsqueda de trabajo infructuosa, volvió a insertarse en otra panadería de la ciudad, que también cerró tras una década, y lo dejó en la calle nuevamente.

En 2007 se presentó en la Secretaría de Producción. Le comentó a la secretaria que tenía intenciones de abrir una panadería y solicitó ayuda para eso. Allí lo pusieron en contacto con Mirta, a quien no conocía; ella lo puso al tanto de la existencia del banquito y lo invitó a incorporarse al programa. Su proyecto era abrir una panadería, tenía expectativas de desarrollar exitosamente el emprendimiento y para ello solicitaba el préstamo del Banco Popular.

Al tiempo de su incorporación en el banquito, por sugerencia y presentación de Mirta, comenzó a participar en las reuniones que la “cámara de micro-empresarios” desarrollaba en la Secretaría de Producción de la Municipalidad. Allí se encontraban cada quince días alrededor de 50 productores de la ciudad que intentaban alentar sus proyectos, y fue

su inserción en este ámbito que lo impulsó a transitar por cursos específicos: tomó uno de marketing y otro de manipulación de alimentos. Llevó con alegría a una de las reuniones del Banco Popular los certificados correspondientes donde le acreditaban la aprobación del curso. También se lo vio orgulloso el día en que contó, durante una reunión del banquito, que había logrado obtener la “marca” para su local.

Carlos aseguraba que no tiene inconveniente en pagar la devolución de la cuota del crédito del banquito; la ocasión era propicia ya que a la par que se incorporó al banquito consiguió trabajo en una panadería de la ciudad. A su vez, había comenzado a producir y vender entre conocidos pastas frescas, sándwiches de miga y tortas, productos que no faltarían en su futura panadería. Con esos trabajos le alcanzaba para llevar el sustento a su hogar, compuesto por su esposa y tres hijos, dos de ellos en edad de estudios primarios y un tercero que se estaba capacitando en un oficio y acababa de recibir una oferta laboral. Con el primer préstamo había comprado material para acelerar la construcción del local donde pensaba abrir la panadería.

Carlos poseía un oficio que manejaba a la perfección, y con él, una posición económica que le permitía sustentar su hogar. A través de Mirta y del programa, había ingresado en una extensa red de relaciones que lo condujeron hasta la cámara de microemprendimientos municipal. Sobre su experiencia con el banquito, afirmó:

Me sirvió muchísimo porque fue una ayuda para terminar el techo del local” en otras ocasiones mencionó “es interesante, pero eso del valor de la palabra pudo haber funcionado en los tiempos de mi abuelo, pero hoy no. No alcanza. (...) Está todo bien, pero si tengo que mantener a otros con mi dinero, no, ya no es justo.

En el momento en que me mencionaba estas palabras, una integrante de su grupo hacía tres meses que no asistía, y él y sus compañeros estaban preocupados porque tendrían que comenzar a pagar las cuotas de ese crédito. Era en ese punto en que debía sacar de su propio dinero para ayudar a quienes no estaban trabajando que Carlos ponía un límite, una frontera que no pretendía pasar. No porque no tuviera un espíritu solidario o fuese un altruista, sino porque no le parecía justo financiar a las otras personas, que eran supuestamente compañeras, pero que no hacían el esfuerzo por participar y estar allí. Y a la vez, señalaba que las promotoras debían ocuparse con mayor atención sobre su labor, ya que el tema de las ausencias no debían solucionarlo los destinatarios, sino los promotores del programa, algo que según Carlos no estaban cumpliendo.

Carlos pensaba que por un lado se trataba de un programa que otorgaba un préstamo a una tasa de devolución muy conveniente, y que a través de él se le facilitaba su proyecto de abrir un local. Pero por el otro, no compartía el modo en que las promotoras hacían uso de los componentes solidarios involucrados en el programa, es decir, tal como fuera expuesto en el capítulo sobre el tema, la colectivización de las pérdidas de los participantes. A su vez, valoraba mucho el espacio de los viernes; no faltaba a ninguna de las reuniones, y se sentía comprometido con el proyecto y la ONG. Uno de los días compartió algunos sucesos traumáticos de su vida, de éstos que se cuentan en privado y ante pocas personas.

En síntesis, Carlos presentaba la siguiente particularidad: durante su vida se había hecho de un capital cultural visible en el título del colegio secundario, en la posesión de un oficio que le había permitido mantener

un empleo estable en una panadería de la ciudad, sustento principal de su hogar. Poseía también un objetivo claro y estaba dispuesto a tomar decisiones utilizando los medios a su disposición para alcanzarlo. El Banco Popular le daba la oportunidad (y el dinero) para llegar a su objetivo, y la posibilidad y la esperanza a futuro de poseer un mayor capital económico.

Como vimos, inaugurar un local “formal” para la venta de productos con las habilitaciones correspondientes, requería de un conjunto de saberes extra a los del oficio mismo, que estaba adquiriendo a través de sus contactos con la Secretaría de Producción municipal, contactos que se vieron facilitados por su relación con Mirta. En este sentido, la participación en el banquito le había significado un incremento de su capital social que lo movilizaba para conectarse con esferas municipales. Consecuentemente, Carlos no se involucraba únicamente en el banquito, sino que al participar del programa comenzaba a formar parte de las redes de Mirta.

No menos importante para él era el día de reunión colectiva, en el que podía compartir experiencias con otros compañeros y formar parte de un espacio de sociabilidad donde interactuar con otras personas.

### **Nora**

Nora nació en Capital Federal y vivió varios años en La Plata hasta que se mudó a El Saladero. Vivió un tiempo en otro barrio y recién llegaba a éste, donde se encontraba la casa en que funcionaba la ONG. Se instaló en la zona de “el Fondo” del barrio<sup>74</sup>, con cinco de sus hijos;

---

<sup>74</sup>Los vecinos acostumbran a dividir este barrio en al menos en dos partes: “los del fondo”, donde habitan quienes habían llegado recientemente al lugar, y “los del asfalto”, como nombran quienes viven en “el fondo”; se trata de la zona donde viven familias

el sexto continuó viviendo con su marido –de quien estaba separada– en La Plata.

Nora trabajaba algunas tardes en una local de cosmética del centro de la ciudad, “haciendo las manos” cuando algún cliente la necesitaba; su otro trabajo era los sábados por la mañana, cuando limpiaba otro local del centro de la ciudad. Los complementaba con la ayuda que recibía del Plan Más Vida y del emprendimiento del Banco Popular de la Buen Fe.

Entre sus varias preocupaciones, la alimentación de su pequeño hijo era la principal. En aquel momento le estaban realizando una serie de estudios en el hospital público para encontrar un diagnóstico que explicara por qué su organismo no digería bien los alimentos. La preocupación también se vinculaba con el costo del tratamiento, ya que la situación económica de su hogar no era sencilla.

---

que tienen mayor tiempo de residencia en el barrio. Los pobladores de ambas zonas son principalmente migrantes, aunque de raigambre distinta: los del fondo llegaron en forma más reciente (señalan que fue cerca del año 2000), y prevalecen migrantes de provincias del noreste y de países limítrofes; mientras que los del “asfalto” son migrantes que llegaron desde el interior del país en la década de los '40, principalmente desde el noroeste argentino.

A los ojos del observador que visita el lugar, las diferencias entre “el fondo” y el “asfalto” son claras y visibles. En esta última zona pueden verse calles asfaltadas, casas de material, con jardines cuidados en sus frentes, en algunos casos. Por allí pasa el colectivo de línea que conecta a estos vecinos con otros puntos de la ciudad y con ciudades vecinas, y también, a diario, el camión recolector de basura del Municipio. En el “fondo” las calles son de tierra y es común encontrar basurales en algunas esquinas. No cuentan con servicios tales como agua corriente, menos todavía con la recolección de basura. Tampoco los vecinos son propietarios de los terrenos donde han construido sus viviendas. En esta zona es posible observar animales dentro de corrales (caballos, vacas, ovejas, gallinas y gansos, entre los más comunes) que se encuentran en la parte de adelante de las viviendas, construidas principalmente con chapa y madera.

El proyecto que desarrollaba en el Banco Popular estaba vinculado a la reventa de productos de limpieza; lo eligió ya que la venta era algo que consideraba que ella sabía hacer. Y además, le permitía organizar su tiempo en función de la organización doméstica, atravesada en ese momento por la dieta delicada que debía realizar su hijo y sus trabajos en el centro de la ciudad.

Mencionó en la entrevista que era experta en la venta de tipo “casa por casa”; había comenzado mucho tiempo atrás revendiendo cualquier tipo de producto, de diferentes líneas, y no había dejado de hacerlo. Ese saber hacer se vinculaba con recorrer las casas de los vecinos para ofrecerles sus productos y también facilitarles las formas de pago. Le atraía de la venta casa por casa el hecho de poder presentarse ante sus vecinos y entablar una relación social a través de los productos que vendía: “Yo siempre me dediqué a la venta, cómo se maneja, cuándo pasar a cobrar, cómo te quedan tus ganancias, cómo guardar la plata. Aprendés a conocer a la gente”.

A través de sus productos la conoció a Ana. Un día llegó hasta la ONG y le ofreció el producto de cosmética al casero que en ese momento cuidaba la casa donde funcionaba la ONG; éste le sugirió que se acercara los viernes, días en que funcionaba el Banco Popular.

A Nora le costaba juntar el dinero para devolver el préstamo. Sus ventas por momentos funcionaban bien y por momentos no. Esto lo pude observar en muchos encuentros semanales en los que Nora no pagaba la cuota semanal, acumulando así algunas deudas.

La dificultad para ampliar sus ventas la asociaba, por un lado, con la escasez de dinero de sus clientes a una altura del mes –generalmente, a fin de mes–, pero principalmente con que aún no la conocían en

el barrio y, en consecuencia, los vecinos no tenían la confianza suficiente para comprarle sus productos.

En 2009, Nora le solicitó a Ana el favor de utilizar la casa donde funcionaba la ONG como un centro de venta de sus productos. Así, Nora pasó en ese momento a cuidar la casa donde funcionaba la ONG y simultáneamente, a vender sus productos.

Durante la campaña electoral de ese año, la ONG se había transformado en un centro político barrial, y Nora se vio comprometida con esas tareas. Al tiempo que vendía los productos, revisaba los padrones electorales y repartía invitaciones para las charlas de los políticos que se desarrollaban por entonces. Esto lo hacía “para ayudar a Ana”, colaboración que era pensada como desinteresada y que contenía la obligación de la devolución de un favor contraído con anterioridad.

Por un lado, Nora estaba de acuerdo con la dinámica grupal establecida en el Banco Popular, ya que le permitía conocer personas y “hacer amigos”, pero también expresaba su malestar por la falta de compromiso de muchos destinatarios del banquito.

A la pregunta por la ayuda que podía significar el banquito, Nora respondió: “Sí, te ayuda. A mí me sirve económicamente. Pero todo depende de cada uno, de cómo se vendan los productos”. Como había explicado, con el dinero del banquito podía tener mayor cantidad de productos que ofrecer y de este modo ampliar sus ventas.

Porque ya te digo: hay gente que viene nada más que por la plata, y después no aparece más, se olvida de la compañera, hay otros que se van con la plata y se olvidan de que las compañeras tienen que pagarle las cuotas...

Sus quejas iban dirigidas hacia quienes tomaban el préstamo y luego dejaban de asistir al grupo. Con ellas establecía una diferencia entre “ir por la plata” e “ir por el compromiso”, que podría existir con los compañeros del grupo.

Nora no dejó en ningún momento de buscar otras posibilidades que aportaran dinero a su hogar. Siguió buscando “catálogos” de reventa de productos y se inscribió en la oficina municipal en el programa Argentina Trabaja, ya que, como afirmaba, “pagaban bien”. A ese programa no pudo ingresar, a pesar de sus averiguaciones insistentes en la oficina municipal; allí le decían que “no había cupo”. Ni siquiera la mediación personalizada de Mirta había logrado alterar ese orden. Es que ella era mediadora, pero no podía cumplir con todos los favores que le pedían.

Nora tenía, según su parecer, el capital de “saber vender”, que al igual que Carlos, había adquirido a lo largo de sus años de trabajo en el rubro. Sin embargo, no lograba que su proyecto desarrollado en el banquito rindiera económicamente. En su caso, valoraba del programa el hecho de que le permitía “conocer gente” y “vender”, cosas que por momentos se fundían para ella en un mismo acto. Es por esto, interpretamos, que Nora estaba a gusto con el Banco Popular, más allá del magro rendimiento económico que le proporcionaba.

A través del Banco Popular, Nora estableció relaciones sociales con Ana y con Mirta. Había vivido como un favor la posibilidad de ofrecer la venta de sus productos en la ONG, favor que estaba devolviendo a través del trabajo durante la campaña electoral en la facción de Ana. Es decir, Nora también se involucraba en las redes de los mediadores, y ampliaba su capital social, que como estudiamos en otro capítulo, podía extenderse, a través de Ana, hasta las oficinas municipales. Aunque no siempre fuera redituable como ella esperaba.

En síntesis, la coincidencia entre Carlos y Nora era que el Banquito los había ayudado a emprender, a encaminarse, y en esa valoración la posibilidad de acumular dinero a partir de un emprendimiento era fundamental.

Sin embargo, éste no era el único sentido que le atribuían. El emprendimiento generado en el programa social también significaba, por ejemplo, para Carlos, la posibilidad de proyectar un futuro mejor, con la ambición de abrir un local propio. Esa esperanza a futuro se complementaba con significados sobre el banquito como un espacio de encuentro con otros compañeros en el que “conocer gente”, como había mencionado Nora, o bien, daba la posibilidad de contar problemas profundos, desahogarse, en el caso de Carlos.

El Banco Popular les reportaba una ampliación y diversificación de redes de relaciones y, en este sentido, un incremento en el volumen de capital social. Es posible afirmar que a través del banquito se incorporaban en un espacio de relaciones horizontales entre pares, con quienes compartían momentos de alegría, de charla, de recreación, de angustias y de dificultades. El banquito significaba el encuentro, el involucramiento y la participación en redes con mediadores políticos, tales como Ana o Mirta; y ello era parte de la valoración que realizaban sobre el programa.

No a todos les iba del todo bien con el banquito. La inversión que había hecho Nora no siempre daba los rindes necesarios en términos económicos, con lo cual tenía problemas para obtener el dinero para devolver la cuota del préstamo, y más todavía, para obtener una ganancia.

Con relación a los orígenes de cada uno de los emprendimientos, vimos que se desarrollaron en todos los casos, con relación a un saber-

hacer que ellos ya poseían. Lo habían adquirido en una trayectoria laboral anterior. En este sentido, consideraban que el Banco Popular no les había brindado mayores posibilidades de profundizar conocimientos a quienes ya los tenían, ni igualarlos con estos a quienes no los poseían.

Llamaban la atención las modalidades establecidas para organizar las ventas de sus productos. Se trataba de hacerlo entre los vecinos y conocidos, incluso entre los propios participantes del Banco Popular. El inconveniente que han subrayado distintos autores sobre estas formas de comercialización es que los vecinos viven en condiciones sociales semejantes a las del vendedor. Al no ingresar en contacto con no-pobres, las posibilidades de retroalimentar económicamente el proyecto eran limitadas<sup>75</sup>.

La noción de mercado que emergía no era la de un ámbito distante gobernado por “manos invisibles”, sino la de un mundo de personas con rostro, que tenían una localización geográfica precisa (una casa) y a quienes era posible ofrecer un producto, a modo de establecer una relación social a través de su venta. En este sentido, los destinatarios de los programas no escapaban a la búsqueda de nuevas redes y nuevas oportunidades de construir nuevos futuros individuales.

### **Entre el Banco Popular y Argentina Trabaja: la experiencia de Constanza**

Constanza era destinataria de los dos programas simultáneamente, cuestión que reviste especial interés aquí. Ella tenía 30 años, estaba casada y tenía 5 hijos. Vivía en un barrio alejado del centro, que se orien-

---

<sup>75</sup>Se sugiere ver Merlinsky y Roffman (2004); Gutiérrez (2008) sobre el tema.

taba en dirección a la ciudad de La Plata pero estaba a unas 20 cuadras, aproximadamente, del barrio donde se encontraba la casa de la ONG. Para viajar de un barrio al otro, la mayoría se trasportaba o a pie o en bicicleta. Hacía 10 años, la conexión entre ambos barrios se daba por los pastizales, pero de a poco se había comenzado a poblar con nuevos asentamientos y casas de chapa, que le dieron un aspecto distinto al paseo.

Su marido, con quien vivía, trabajaba en penitenciaría. Con su sueldo les alcanzaba para sustentar el hogar. Aunque Constanza siempre estuvo en la búsqueda de otras oportunidades. Toda su vida trabajó en la venta de diversos productos: pizzas, empanadas, reventa de productos cosméticos. Comentó que inició una trayectoria en el mundo de los planes con el Jefes y Jefes. Con ese dinero y con la ayuda de su marido, comenzó a instalar un kiosco:

Empecé con 150 pesos, iba a comprar cosas y ponía un quisco en casa. Tenía tres cosas, pero empecé a pegar carteles en el barrio, ir al jardín, como para empezar a publicitar los productos. Y así empecé... con nada.

Se presentaba a sí misma como alguien segura y decidida de lo que hacía. Sabía manejar su negocio ya que, entendía, “tenía calle”. Los secretos, para ella eran los siguientes: “Tenés que conocer al cliente: cuándo cobra el marido, cuándo pagan las cooperativas, cuándo le sale la pensión, la asignación por hijo. Tenés que estar en todos los detalles”.

Cuando la conocí, estaba esperando los resultados de aspirantes a policías. Aunque dudaba de si iba a entrar, tanto por su edad como porque debía superar un examen físico sobre capacidad aeróbica.

Uno de los viernes de reunión del banquito, estábamos sentados en la puerta de la casa donde funcionaba la ONG Constanza, Gladis y

yo, bajo la sombra de un árbol que nos protegía del calor del verano que comenzaba a llegar. Allí, mientras esperábamos que llegara Mirta con las llaves de la casa, se presentó el siguiente diálogo:

–¿Te salió lo de la cooperativa? –le preguntó Gladis a Constanza.

–Sí, a mí sí. ¿A vos? –le retrucó ella.

–No, tengo una angustia bárbara, porque la verdad es que estaba re ilusionada con eso, y que te digan que no a último momento es feo. Ya tengo 35 años y está re complicado conseguir trabajo. En realidad, explicaron que ya no entra nadie en estas cooperativas. Pero lo que van a hacer es, si hay gente que deja de ir, van a ir completando con toda la gente que no entró. Te felicito y me alegro por vos. Te quería llamar por teléfono, pero no lo tengo. ¿Te llamaron hace mucho?

Constanza contó cómo había sido su ingreso a la cooperativa:

–En realidad, a mí me llamó Mirta, para decirme de la cooperativa. Fui un día, llegué temprano a la delegación (porque a mí me corresponde en esa delegación de Zona 1), donde Mirta es la secretaria de Pita<sup>76</sup>. Fui un día, me preguntaron un montón de cosas: si tenía casa, auto, si tenía trabajo, cosas así y nada más. Estuve 10 minutos. Después me llamaron para decirme que iban a cobrar el 20 de diciembre, y después de eso se empieza a trabajar.

–Ah, qué bueno.

–Pero vos ¿no le dijiste a Mirta?

–A Mirta no, si no tiene nada que ver... Eso es algo que viene de Nación, qué va a tener que ver.

---

<sup>76</sup>Pita, como presentamos capítulos atrás, era presidente del Partido Justicialista local; su facción partidaria era aliada a la de Ana.

Ahí Constanza cambió el tono de la voz y, con sorpresa, exclamó: –Ah... Querida, tenés que avivarte. Tenés que caminar por la vereda del sol. Una cosa viene de la mano de la otra. Yo la conozco a Mirta, a Ana y a través de ellos, a Pita. Ellos me ayudaron a que entrara en la cooperativa. Acercate y deciles, porque ellos te pueden dar una mano.

El diálogo nos invita a pensar en dos cuestiones. Por un lado, llamó mi atención que Constanza podía explicar cómo había logrado ingresar al programa y, a la vez, por qué sus compañeras no lo habían hecho. Su explicación reposaba en la movilización de relaciones establecidas con vistas a obtener recursos de ellas. Por otro lado, dejaba ver el diálogo que, desde la perspectiva de los destinatarios, había una jerarquía entre estos programas. A pesar de pertenecer al programa Banco Popular de la Buena Fe, Constanza, Mariana, Carla, Nora y Beatriz –otras de las destinatarias– se habían inscripto en las planillas municipales para ingresar a las cooperativas. Ellas valoraban y colocaban en un lugar de privilegio el programa Argentina Trabaja sobre el Banco Popular, valoración que tenía que ver con la suma de dinero que circulaba en ese programa.

Cada vez que hablé con Constanza, ponía en duda su continuidad en el Banco Popular. Lo veía como una oportunidad de obtener el préstamo y emprender el dinero, aunque le molestaba el conjunto de reglas internas que existían: “En principio, la idea y modalidad del banquito me parecen bárbaros. Pero si tengo que mantener a otros con mis aportes, no me parece... me parece injusto”, esto lo mencionaba a propósito de Beatriz, que en ese momento no estaba yendo e intuía que debía pagar su parte.

Cada vez que podía, arremetía contra las promotoras: “Que se explique cuál es el rol del promotor, porque a mí no me queda claro. Al

final no te decían nada, no te podían ayudar en nada. Porque al final uno termina sabiendo más que ellas, con la calle que tiene uno...”, dejando la frase abierta, como para que uno sacara conclusiones.

A pesar de su presencia en el Banco Popular, tenía otros “proyectos”, como decía ella. Por un lado, ingresar a Policía; por otro, ingresar al Argentina Trabaja. Al tiempo de estas conversaciones, me comentó que le habían salido las dos cosas: la entrada a la Policía y la cooperativa. No sabía qué decisión tomar, porque si bien veía con buenos ojos a las cooperativas, consideraba que era “trabajo para hoy y por dos años”. No le gustaba la idea de que se terminara dentro de poco. Por el contrario, ingresar a Policía le reportaría estabilidad laboral pero posiblemente la trasladaran a un lugar de trabajo lejano: “Cuando recién empezás, te mandan a cualquier lado a trabajar. O si no, tenés que hacer cosas que no te gustan”, me comentó. Se quedó finalmente con las cooperativas, aunque siguió participando del Banco Popular.

Como les contaba a sus compañeros en la conversación, consideraba que su ingreso a las cooperativas se trataba de política: “El mío es un cargo político. Yo lo sé y es así. Todos ahí entraron por política, no por otra cosa. La gente sabe además con quién tiene que pedir”. Las dudas sobre las cooperativas se hicieron presentes en la primera conversación que tuvimos al respecto: “Esas cosas que son con mucha gente, así colectivas, no se sabe cómo pueden llegar a funcionar”. Constanza no sabía el nombre de su cooperativa, ni quién era el presidente, no había tenido reuniones grupales. Todavía más, no trabaja en la calle con sus compañeros, como había pensado en un inicio. Por el contrario, al poco tiempo de ingresar comenzó a trabajar en la delegación municipal junto a Pita, pero no como trabajadora municipal sino como destinataria del programa; como sabía manejar la computadora

la pusieron “en un puesto administrativo”, según me comentó. Ello le generaba cierta incomodidad frente a sus compañeras, ya que las otras trabajaban en el barrido de calle. Aunque su incomodidad era relativa, ya que consideraba que allí en la secretaría se presentaba un trabajo más tranquilo: “Mirá...para mí está bárbaro: estás en blanco, tenés obra social, aportes. No estoy trabajando mucho y gano más que bien”, valoró.

En una de las últimas charlas, comentó que se iba a anotar en la carrera de asistente social: “Es lo que a mí me gusta, trabajar por la gente”. Me preguntó si la veía bien para eso; le dije que sí, que entendía que tenía el coraje y el valor para concluir con éxito cualquier emprendimiento que se dispusiera a realizar. Quizás Constanza estaba comenzando a realizar un trabajo político. En síntesis, poseía un capital social extenso, que incluía a Mirta, Ana y Pita; a través de ellos pudo continuar en el Banco Popular y luego acceder a Argentina Trabaja.

Destacamos también que al mismo tiempo que se mantenía activa en esa red, buscaba incesantemente involucrarse en otros circuitos económicos, programas y trabajos, como por ejemplo, en la Policía.

### **Juan**

Juan nació en San Juan y se fue a El Saladero cuando tenía 19 años, es decir, llevaba unos 35 años allí. Vivía en uno de los barrios alejados de los que hemos comentado, junto a su esposa, hijos y nietos. Desde su llegada trabajó en la construcción varios años, y estuvo vinculado a un sindicato. Combinaba sus conocimientos de albañilería con los de la huerta. En San Juan había trabajado en la cosecha de la uva un tiempo, con lo cual se pensaba a sí mismo capacitado para obtener cualquier trabajo.

Hacía 16 años que estaba vinculado a los planes de empleo. Comenzó con el Plan Trabajar, luego siguió con el Jefas y Jefes, para pasar ahora a las cooperativas de trabajo. A la cooperativa ingresó “por Ramón”, él había sido su coordinador mientras tenía los planes anteriores, y ahora, ante el pase de plan Jefas y Jefes al Argentina Trabaja, “lo hizo entrar”, según sus interpretaciones, junto a algunos de sus compañeros del Plan anterior.

No se llevaba bien ni con Mataco ni con los municipales. A Ramón lo acusaba de haber “metido a toda la familia en la cooperativa”: su mujer, sus hijos. También pensaba que cobraba un sueldo municipal y a la vez el dinero de la cooperativa, cuestiones que no estaban permitidas.

Con los municipales había un asunto más complejo, los acusaba de corrupción contra la cooperativa en la que estaba involucrado en el programa Argentina Trabaja. Aunque los hechos que suscitaron la mención a la “corrupción” en la cooperativa ocurrieron en 2006, en 2010 aún seguían siendo un tema de conversación recurrente entre los cooperativistas<sup>77</sup>.

A pesar de sus años de trayectoria dentro del plan y de afirmar cosas tales como “los conozco a todos los de la municipalidad”, no pudo hacer funcionar esas redes a su favor para la realización de los proyectos personales. Sus aspiraciones parecían vincularse con ingresar a un trabajo en la Municipalidad:

Pero vos fijate que todos los que suben arriba de los camiones son sobrinos, parientes, y los mejores puestos van y los meten... yo

---

<sup>77</sup>Juan pensaba que en la delegación municipal se habían quedado con las herramientas compradas por la cooperativa.

como te digo, van a ser dieciséis años que estoy acá, nunca me dijeron eh... Te vamos a poner contratado.

Comentó en la entrevista que había presentado el interés en la Secretaría de la Producción para que le financiaran un proyecto productivo vinculado a la explotación de la huerta y que, a pesar de sus contactos, el proyecto no había salido. En su interpretación, “se lo dan a los amigos, a los parientes, pero a mí no”.

Respecto de la opinión que le merecía Argentina Trabaja, Juan señaló que le parecía un buen proyecto, pero por el otro, la trama política que se tejía allí no la compartía: “Uno necesita el trabajo, porque uno no tiene nada, pero te digo, lo que pasa es que hay mucha cosa, mucha mano negra”. Por otro lado, le daba bronca saber que estaba realizando un trabajo en el marco del programa que le correspondía a la Municipalidad: “Las cooperativas de ahora lo único que están haciendo es trabajar en reemplazo de los municipales... vos fijate, ellos no laburan... laburan las cooperativas”. En su concepción, con las cooperativas se debería realizar un trabajo barrial, pero eso no ocurría, al menos con las cooperativas de los municipales.

Por otro lado, valoraba el dinero que recibía y las pocas horas de trabajo, lo que le permitía desarrollar alguna changa por la tarde:

Y el beneficio que tenemos es de ir a la mañana, y en la tarde podemos hacer otra cosa, el que se la rebusca en cualquier otra cosa, como ser yo, me la rebusco en poda, corte de pasto, alguna changa de albañilería.

Las valoraciones sobre el programa eran muy positivas entre los destinatarios entrevistados; es más, se trataba de un programa que era codiciado y jerarquizado por encima de otros, como el Banco Po-

pular. Sin dudas, las valoraciones positivas se relacionaban con el dinero que circulaba, y por la cantidad de trabajo que significaba en proporción a ello. Al mismo tiempo, el programa permitía combinar las horas dedicadas a la jornada laboral en el Argentina Trabaja con la búsqueda de changas y otras actividades que reportaron a algún ingreso extra a los destinatarios del programa.

Juan y Constanza mencionaron a su modo cierta extrañeza y malestar con el modo en que se conducía las cooperativas, y el tipo de trabajo que estaban realizando. Juan lo dijo más explícitamente, a partir de cierta visión sobre el trabajo barrial que deberían, en su visión, ejercer los cooperativistas. Constanza lo hizo con eso de que “deberíamos trabajar en la calle”. Ello era una observación acerca de cómo los actores municipales estaban organizando las cooperativas.

Los dos reconocieron también haber ingresado a la cooperativa a través de contactos personalmente establecidos, a los que llamaban “puestos políticos”, y que los mediadores les habían permitido ingresar a. Simultáneamente y a pesar de verse beneficiados de esa situación, eran críticos de que eso ocurriera de ese modo, o bien eran críticos de sus mediadores.

Al igual que los destinatarios del Banco Popular, no siempre se caracterizaba con buenos ojos a los mediadores, cuestión que ayuda a ver que ellos no son rehenes de una relación clientelar y que pueden mantener relaciones duraderas, como Juan, a pesar de existir un conflicto entre ellos.

Los entrevistados afirmaban un conocimiento de oficios adquirido en experiencias laborales previas (o en la vida), que reproducían durante el trabajo realizado en el marco del programa. Si bien Argentina Trabaja prometió capital cultural objetivado en un título que iba

a posibilitar la búsqueda laboral posterior, según los entrevistados las capacitaciones quedaron truncas y el título no llegó.

## **Conclusiones**

Las personas que presentamos aquí tienen una trayectoria de varios años en programas sociales y al mismo tiempo, una inserción informal y temporaria en el mercado laboral. Si la posesión de un trabajo puede ser considerada una modalidad de integración social sólida, que garantiza la reproducción de las condiciones de vida en un modo de producción capitalista, entendemos que las personas que presentamos aquí se integran a la sociedad débilmente.

Los destinatarios de los programas no permanecían únicamente en un programa social o en una sola red. Por el contrario, intentaban involucrarse en múltiples redes simultáneamente. Esta afirmación, la de la multiplicidad de las redes, pretende ser también un argumento en contra de considerar a las relaciones construidas con relación a los programas sociales en términos exclusivamente clientelares. Al centrarse simultáneamente en múltiples redes, los destinatarios no necesariamente generan lealtad y una relación social intensa con los mediadores. Y al no situarse en relaciones de dependencia, los destinatarios de programas pueden criticar y, en general, mantener una relación sostenida en el tiempo que se desarrolle en términos conflictivos.

Sostenemos que la debilidad de la integración social y el mundo de vinculación a través de múltiples redes en las que se envuelven los destinatarios de programas van en detrimento de la incorporación introspectiva de los lineamientos de estos programas. Los destinatarios de los programas no consideraban con mayor seriedad los valores de los pro-

gramas sociales. Ante una realidad que los invitaba al “pragmatismo”<sup>78</sup>, los programas sociales los interpelaban en términos de solidaridad e igualdad y esto generaba una distancia entre el mundo de su vida cotidiana y el de los valores que proponían los programas.

---

<sup>78</sup>Ver Kessler (2000); Merklen (2005).

## | CAPÍTULO 8 |

### Conclusiones

A lo largo de este trabajo dimos cuenta de procesos sociopolíticos vinculados a la implementación de programas sociales de economía social que tuvieron como actores centrales a un municipio, una ONG y un movimiento social.

Hallamos un desencuentro entre la planificación de los programas por parte del Ministerio de Desarrollo Social y las modalidades bajo las que se implementan y llegan a los destinatarios. Los esfuerzos por el desarrollo del conjunto de ideas contenidas en la política social diseñada por el Ministerio no logran permear a las prácticas de los actores que las implementan. Por el contrario, y tal como vienen mostrando trabajos clásicos sobre implementación de políticas (Pressman y Wildavsky, 1998) y que expusieron Chiara y Di Virgilio (2005) para el caso nacional, los actores muestran una relativa autonomía para interpretar y traducir esos lineamientos según valores, visiones, y relaciones que ya se encuentran presentes antes de la llegada de los programas, o bien que se generan o actualizan con éstos.

Sostenemos también que, a pesar de que los objetivos programáticos y la implementación realmente existente difieren, no es apropiada la noción de “fracaso” para caracterizar la suerte corrida por los programas tras su implementación. En otras palabras, que la riqueza del análisis sobre el tema no reside en la narración de una experiencia que pueda ser catalogada fácilmente con aquel rótulo. Por el contrario, entendemos, sosteniéndonos en los trabajos de Bourdieu (1982,

1999a, 2001), que en torno a los programas sociales es posible visualizar procesos de capitalización social, política, económica, simbólica de los actores individuales y colectivos que se incorporan a las redes por las que se implementan los programas.

Presentamos las conclusiones más importantes del trabajo, intentando recrear una argumentación en base a los casos estudiados y en discusión con posicionamientos teóricos vinculados a los distintos tipos de redes políticas, conceptualización que nos ha permitido precisar el carácter de los procesos sociopolíticos.

### **Del Ministerio al Municipio**

Una de las redes políticas estudiadas es la que encuentra al Municipio en su centro. ¿Qué características presenta la red para implementar el programa Argentina Trabaja?

Mostramos que se trata de una red jerárquica que encuentra en el Ministerio la organización y la provisión de recursos de la red, pero en la que se involucran actores que se desempeñan en las oficinas municipales, y referentes barriales. En este sentido, la llegada del programa recreó las redes verticalmente ya estructuradas a través de las cuales históricamente el Ministerio descentralizó recursos –entre ellos, programas sociales– para el tratamiento de distintas problemáticas.

Esta red política puede considerarse entre las tres como la más “puramente estatal-burocrática” ya que reúne a actores estatales ubicados en distintas instancias burocráticas. Partiendo de visiones de la sociología clásica –por ejemplo, de Marx y de Weber–, las características sobre el Estado, al menos en su dimensión de burocracia, tendían a estar centradas en actores que de por sí se movían en una

única dirección para organizar y reproducir la dominación social. Por el contrario, lo que muestra esta red es que el Estado no puede ser comprendido como un actor único y homogéneo que posee el poder de imponer a través de la burocracia el conjunto de políticas sobre la sociedad, tal como se desprende de aquellas interpretaciones clásicas. Por el contrario, podemos ver al Estado como un conjunto de unidades administrativas –por ejemplo, Ministerio y Municipio– que se encuentran conectadas entre sí pero que no trabajan necesariamente bajo una misma premisa y orientación, sino que unos y otros entran en relaciones de dependencia mutua –uno por los recursos, otro por el conocimiento territorial–, y a la vez mantienen fuerte autonomía para interpretar y dar cauce a los lineamientos de programas sociales –tal como han mostrado Chiara y Divirgilio (2005).

El Estado municipal presenta autonomía para implementar los programas. La información recogida nos invita a concluir un desencuentro entre los lineamientos programáticos orientados a promover una economía social y la implementación realmente desarrollada por parte de los actores municipales. Centramos la explicación de ello tanto en los valores que poseían dichos actores como en los entramados previos en los que se involucraban los actores que implementaban los programas desde la municipalidad.

Entre los actores de esta red en el nivel municipal no encontramos un interés explícitamente fundado en el desarrollo de la economía social a través de las cooperativas y el conjunto de valores que ello expresaba. Por el contrario, las motivaciones e intereses del Municipio se relacionaban con la disponibilidad de programas que ayudaran a resolver o al menos afrontar las distintas problemáticas sociales. Al respecto, describimos cómo en el Municipio estudiado, desde 1983 en

adelante, los intendentes habían coincidido en presentar como principales problemas de la ciudad la ausencia de industrias y el desempleo; y como eje de sus gobiernos, las intenciones de recuperar la trama industrial. A su vez, que mientras se demoraba la concreción de este tipo de políticas, el desempleo y la pobreza habían sido abordadas con políticas sociales que comenzaron a llegar desde Ministerios nacionales y provinciales. Al mismo tiempo, que estos planes y programas establecieron formas de gestión que implicaron la articulación entre actores en torno a las oficinas municipales. Los programas bajo estudio fueron bien recibidos en el Municipio por parte de su intendente, en tanto podrían ocupar un lugar destacado dentro de las políticas socio-laborales que ayudarían a la recuperación económica de la ciudad. Pero no encontramos indicios de que se rescataran la noción y valor de la cooperativa y de la economía social en tanto tales.

Los actores municipales incorporados a las redes para la implementación del programa Argentina Trabaja se enmarcaban dentro de redes previamente establecidas: por un lado estaban involucrados en estructuras burocráticas y modalidades de trabajo vigentes desde la llegada de programas anteriores. Y por el otro estaban inmersos dentro de las redes del Partido Justicialista.

¿Qué implicancias tenía ello? Con relación a los programas previos, los actores ya habían establecido contactos con actores que se involucraban con otras dependencias administrativas, así como con destinatarios de programas sociales, cuestión que nos lleva a pensar en una continuidad en las modalidades de gestión, y en el amoldamiento de programas novedosos a modalidades de trabajos y relaciones ya conocidas.

Además, los actores de la red estaban involucrados en las redes del Partido Justicialista activas y en funcionamiento en contexto no

electoral. Coincidimos con los argumentos de Auyero (2001) en este punto para pensar los modos bajo los cuales las redes que funcionan en el Estado se superponen a redes políticas estructuradas sobre anclaje territorial del Partido Justicialista. Podemos recordar, para reforzar el argumento, la historia de Ramón, presidente de una cooperativa, poseedor a cargo de las llaves del local de una Unidad Básica y colaborador en la gestión de programas desde décadas atrás, como mostramos en el capítulo correspondiente: él es un mediador del partido político que al mismo tiempo cumple tareas de gestión en tanto profesional de la política. Al respecto, concluimos que estos programas sociales que llegan como novedosos se organizaron rápidamente a nivel municipal debido a la existencia de una red activa y en funcionamiento previamente estructurada. Este aspecto ha sido destacado por otros estudios (Andrenacci, 2001; Torres, 2002; Trotta, 2004) y ello ha sido utilizado para realizar interpretaciones acerca del carácter instrumental de los programas en el mantenimiento de relaciones clientelares. Por el contrario, en nuestra interpretación, que se apoya en parte de la bibliografía sobre el tema (Quirós, 2011; Ferraudi Curto, 2014; Manzano, 2013), encontramos que actores como Ramón ejercen un saber-hacer que es puesto en juego durante la gestión de programas, actividad que los involucra personalmente y en la que sitúan todo su esfuerzo; y que en función de ello los procesos sociopolíticos como el que estudiamos no pueden ser reducidos a “clientelismo” en un sentido instrumental.

En esta línea, la implementación del programa se realizó sobre una red política previamente estructurada e históricamente arraigada en el Municipio. Las decisiones que se tomaron en las áreas municipales encargadas de su implementación fueron en desmedro de la confor-

mación de cooperativas independientes y autónomas de las oficinas municipales. Es decir, las decisiones tomadas fueron a favor de la continuidad de las formas de gestionar los programas ya conocidas, y en un sentido contrario a las orientaciones de la política social ministerial: si bien se conformaron las cooperativas y éstas realizaban tareas diversas dentro de la ciudad, no se incentivó la autonomía de la cooperativa con respecto a la Municipalidad. La capacidad de la cooperativa para tomar decisiones autónomamente y la posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo por fuera del Municipio quedaron en suspenso, o bien como un desafío a futuro.

Concluimos en que existe un desencuentro entre los objetivos programáticos y las prácticas de actores municipales que implementaron el programa, desencuentro que reafirma la idea según la cual las características de las redes inciden en el desempeño de los programas sociales. Afirmamos también que lejos de constituir un “fracaso”, el programa capitalizó económica, social, simbólica, políticamente (Bourdieu, 1995) a los actores involucrados en esas redes. Capitalización colectiva para el Municipio en tanto y en cuanto obtiene fondos nacionales para desarrollar obras en su territorio y suma programas sociales con las que afrontar problemáticas sociales. Capitalización política y social para funcionarios y mediadores, que continúan trabajando en política con programas y en contextos no electorales. Y capitalización social y económica también para los destinatarios, que se incorporan a redes políticas a partir de las cuales se les posibilita ampliar sus estrategias de reproducción social. Difícilmente, entonces, pueda verse únicamente un fracaso cuando evaluamos estos aspectos a propósito de los programas.

## **Del Ministerio al Frente Popular Darío Santillán**

Otro de los casos analizados permite visualizar los procesos de implementación del mismo programa en organizaciones sociales. Fue éste el caso del programa Argentina Trabaja, gestionado a través de una red política que encontraba al Frente Popular en su centro. En este ejemplo también se trataba de una red jerárquicamente establecida, en tanto y en cuanto el Ministerio puso en circulación lineamientos y fondos para la implementación de programas.

Ahora bien, tal como desarrollamos en el capítulo correspondiente, encontramos dos particularidades en esta red. Por un lado, que las relaciones entre los actores de la red eran conflictivas, y ello era válido para las relaciones entre el Frente Popular y el Ministerio, así como en relación con la burocracia municipal. Vimos también que, a pesar del enfrentamiento general entre la organización y el Ministerio, y también el Municipio, podían trabajar en forma conjunta con los agentes municipales e implementar el programa en formas acordadas.

La otra particularidad es que, a diferencia de la red municipal, los actores que implementaban el programa acordaban en líneas generales con las banderas de la economía social y la cooperativa como organización socioeconómica de trabajadores alternativa al capitalismo tradicional. Ello facilitaba el desarrollo de lineamientos ministeriales. En este sentido, se observa una continuidad en la implementación del programa con las actividades de un trabajo de militancia barrial que lleva adelante el Frente Popular y que se orientara hacia el cambio social.

Los lineamientos del programa encontraban en el movimiento una confluencia, al menos en un sentido amplio y general en los pasos dados a favor del establecimiento de una economía social. Ello se mani-

festaba en el lugar que tenían las formas políticas tales como la asamblea y la consulta a los vecinos para poner en marcha las obras barriales. Consecuentemente, puede verse una confluencia mayor con los lineamientos programáticos que los que mostraban las cooperativas municipales.

El aporte del caso a la caracterización de las redes políticas se relaciona con la consideración acerca de las relaciones entre los actores de las redes para implementar el programa. Como hemos presentado, la bibliografía centrada en las “redes de política pública” (Klijn, 2005; Borzel, 1997) presenta esas relaciones como solidarias y colaborativas. Los actores acordarían los fines y modalidades de involucramiento para implementar los programas. De acuerdo con el caso, encontramos que si bien existen acuerdos iniciales que se construyen a partir de acercamientos y negociaciones de carácter “político” –como sugiere Repetto, (2009, 2010)–, emergen conflictos durante la implementación del programa.

El caso nos da la oportunidad para mostrar la posibilidad de sostener en el tiempo la implementación de programas en relaciones permanentemente conflictivas entre las partes –tal como presenta Isuani, (2012)–, y un desencuentro en los motivos e intereses por parte de los actores involucrados, en este caso el Ministerio y el Frente Popular.

Ello nos permite extender la noción de redes de políticas públicas con la sugerencia de buscar con mayor intensidad la posibilidad de pensar en las cambiantes relaciones de poder entre las partes involucradas en la implementación de programas.

Los recursos dentro de la red circulan prioritariamente en forma vertical, entre el Ministerio y el Frente Popular. El tipo de redes estructuradas con estos programas, consecuentemente, son jerárquicamente orientadas.

También en este caso, encontramos una capitalización social y política colectiva por parte del Frente Popular a partir del programa. Capitalización que se expresa en la captación de recursos hacia el interior de la organización para redistribuir entre sus adherentes, y robustecer las metas de organización popular y de cambio social.

### **Del Ministerio a la ONG**

También expusimos cómo se implementaba un programa de economía social orientada según principios de microemprendimiento a través de una ONG. Vimos en el capítulo correspondiente cómo en la ONG se conformaban los grupos, se entregaban los préstamos y los destinatarios emprendían actividades económicas. Pero los valores solidarios vinculados a la economía social fueron retomados por las promotoras del programa con las intenciones de garantizar la devolución de las cuotas de las destinatarias y sustentar financieramente el programa.

La dirección de la ONG encontraba en el programa social una oportunidad para fortalecer la ayuda a los vecinos en el contexto de la organización barrial. El interés principal de la presidenta de la ONG se dirigía a la obtención de recursos que permitiera desarrollar actividades para ayudar a los vecinos del barrio. En este caso, el programa sugería incentivar un conjunto de valores, tales como “buena fe”, “confianza”, “solidaridad”, a partir de pequeñas formaciones grupales cuyos aspectos no fueron tematizados por las promotoras del programa.

Caben aquí las mismas apreciaciones que con otras redes: se trata de redes jerárquicamente establecidas en la que se involucra al Ministerio y a una ONG. En este caso, la provisión de recursos desde el Ministerio hacia la ONG es como un indicador de este vínculo verti-

cal. También lo es el modo en que finalizó esta relación: La ONG local dejó de recibir los recursos y fue sancionada con la salida del programa, a raíz de acusaciones de corrupción. Es decir, el Ministerio, a través de la ONG regional, tenía el poder de sanción, basado en el poder jerárquico que posee en tanto organizador de la implementación del programa.

En cuanto a la ONG local, encontramos que la presidenta y parte del equipo promotor se encontraban vinculadas a redes centradas en el Partido Justicialista, pero tal como sugerimos para los mediadores que se involucraban en Argentina Trabaja, a partir de profundizar en las prácticas de los mediadores de esta red, de la visión sostenida en torno a los programas, no entendemos a este entrecruzamiento de redes como parte de un “clientelismo instrumental”. En este caso, esas redes permitían y facilitaban relaciones entre la ONG y la administración municipal a propósito del programa y de otros problemas. Sugerimos en nuestra lectura que los contactos establecidos con las oficinas municipales facilitaban a la ONG el establecimiento de recursos hacia quienes se acercaran a ella.

De nuevo, difícilmente podamos leer la implementación como fracaso si escuchamos las voces de los destinatarios de los programas, quienes, más allá del programa, parecían mostrarse interesados en incluirse en redes políticas territoriales; y la de los mediadores de las redes, quienes, al igual que los mediadores de las otras redes, podían participar en el ejercicio de la política durante momentos no electorales.

Es decir, más allá de las posibilidades de desarrollo real de los microemprendimientos desarrollados, encontramos entre los destinatarios, en mediadores y en la ONG como organización, procesos de capitalización social y colectiva.

Por último, los destinatarios de los programas valoraban positivamente el dinero y los contactos que podían obtener a través de los programas. En función de ello, Argentina Trabaja aparecía como un lugar codiciado por los destinatarios, siendo un programa al cual los destinatarios de otros programas pretendían ingresar.

Los lineamientos programáticos del Banco Popular no fueron destacados por parte de sus destinatarios, y podríamos pensar que las modalidades de funcionamiento que promovía la garantía solidaria y la Buena Fe fueron puestas en entredicho en algunas oportunidades.

Más allá del dinero –un recurso altamente valorado–, para los destinatarios involucrarse en un programa social implicaba a su vez ingresar o continuar dentro de redes de relaciones que abrían posibilidades, para algunos, de movilizar los recursos allí insertos.

Los destinatarios de los programas ingresaban a grupos en los que ocurrían simultáneamente relaciones horizontales y de pares, en las que la amistad y la vecindad eran posibles, y en torno a las que podemos suponer se establecían relaciones de ayuda (Lomnitz, 1994; Gutiérrez, 2004; Eguía y Ortale, 2008); pero también ingresaban dentro de un conjunto de relaciones con los mediadores de redes, relaciones jerárquicas, a través de las que se abrían para algunos otras redes de contactos y posibilidades para diversificar y aumentar del volumen de capital social –como han señalado Forni y Nardone, (2006); Miranda y Evelyn, (2003); Arriagada, (2005).

## **El Estado y los valores que postulan los programas sociales de economía social**

En este apartado se presentan rasgos y características centrales de los programas Banco Popular de la Buena Fe y Argentina Trabaja, centrados en la economía social.

Estos programas presentaban un fuerte componente moral<sup>79</sup> que se podía identificar tanto en sus lineamientos como en la impronta que adquirirían en la voz de los agentes encargados de su implementación. Así, por ejemplo, el Banco Popular invitaba a compartir encuentros en los que no solo se proponía analizar la situación de los grupos de destinatarios con relación a sus proyectos económicos, sino también sensibilizarlos sobre valores tales como la “confianza”, el “valor de la palabra”, “la ayuda desinteresada” y la “buena fe” de las personas. Esos valores no solo resultaban útiles para las reglas de funcionamiento del programa, sino que también pretendían incidir en la vida cotidiana de sus destinatarios.

Describiremos en este anexo con mayor detalle algunos de estos elementos: en la primera parte nos centramos en las analogías que el programa presenta entre el banco y la casa; y en la segunda enfocamos los alcances de la noción de cooperativa para el programa Argentina Trabaja.

---

<sup>79</sup>Toda política pública se encuentra investida de un poder que otorga la autoridad estatal, y en tanto tal, mantiene su pretensión de construir e incidir en el carácter y el comportamiento de las personas a las que se orienta, como indican Meny y Thoenig (1992).

La información de este anexo fue recolectada a través de la observación participante durante la implementación del programa Banco Popular y en jornadas de capacitación a cooperativistas por parte de Argentina Trabaja.

### **El Banco como una casa. Significados y orientaciones de algunos valores del Banco Popular**

Como puede leerse en los objetivos, la particularidad del programa también recaía en el conjunto de valores que promovía y que las promotoras explicaban detalladamente a las destinatarias en el marco de los encuentros semanales. En uno de estos encuentros, ocurridos en las instalaciones de una ONG en uno de los barrios de El Saladero, la promotora, siguiendo atentamente las sugerencias del *Manual del Banco Popular*, comenzó a instruir a los participantes en las orientaciones generales y los valores del programa. Citamos en extenso ese encuentro, ya que en su voz se puede recrear el manual del programa, tal como se los iba leyendo y comentando a las destinatarias en aquella jornada:

Les quiero decir que no es algo que inventé yo justamente, sino que tiene que ver con este manual, eh... que cuando ustedes lo lean van a encontrar que tiene que ver con un proyecto. La idea viene de Yunus. Él recibe un Premio Nobel, que piensa que la manera de solucionar la pobreza no es únicamente a través del trabajo asalariado, sino que también con el trabajo que sale de la autogestión, de que cada cual pueda trabajar. Les traje una frase de Yunus para leer, como para tener una idea sobre de dónde sale el banquito, a quién se le ocurrió (lee del manual la cita de Yunus):

“La opinión general es que no hay mejor remedio para la pobreza que el empleo. Ahora bien, los economistas sólo reconocen el tipo de empleo, el asalariado, matándose para quedar en condiciones de seducir a los empleadores potenciales.

Cuando se está listo uno se presenta al mercado del trabajo y los problemas comienzan cuando no encuentro un empleador. Los que viven en países industrializados deben resignarse entonces a la asistencia social y quienes viven en el tercer mundo a una situación de pobreza y miseria. Los manuales de economía han ignorado siempre de un modo increíble la noción de trabajo independiente lo cual ha tenido graves consecuencias en la vida de todos los días. Los economistas no han dado jamás la menor importancia a este tipo de actividad, y quienes toman decisiones políticas tampoco se la han dado. Sin embargo, abrir espacios para trabajo independiente con la instauración de instituciones adecuadas y medidas eficaces sería la mejor estrategia para eliminar el desempleo y la pobreza”. Muhammad Yunus Premio Nobel de la paz. (Palabras de una promotora del Banco Popular durante encuentro semanal del grupo, 22 de mayo de 2009).

Se resaltaba de este modo la voluntad de comenzar a pensar una modalidad de empleo que fuera compatible con la figura de “trabajador independiente”. A continuación, se valió de la metáfora de una “casa” para la caracterización del funcionamiento y los valores del Banco Popular. La “casa”, en el discurso de la promotora, tenía un techo, pisos, paredes, puerta de entradas, etc., que servían como metáforas de su funcionamiento:

El Banco Popular funciona como una casa... Para empezar, por un lado, la casa tiene un techo, que son las aspiraciones máximas a

las que podemos llegar. El techo de este proyecto es la economía solidaria, lo que nosotros llamamos economía social: nosotros queremos trabajar para subsistir, pero no a costa del otro sino con el otro. En la economía capitalista, ¿qué quiero yo?... Ganancia por la ganancia. En la economía social quiero ganar, pero teniendo en cuenta al otro, no quitándole la cabeza, sino que quiero ganar, quiero dinero para mí, pero también para el otro. (Palabras de una promotora del Banco Popular durante encuentro semanal del grupo, 22 de mayo de 2009).

Si el techo simbolizaba las “aspiraciones máximas”, la casa también se componía de columnas y paredes que “sostenían toda la casa”. La casa también tenía paredes:

¿Cuáles son las paredes del banquito? Primero, el valor de la palabra: mi palabra vale, la palabra de mi amiga vale, y si no es mi amiga y es mi compañera, también vale. O sea, no sólo tomo la palabra del que yo quiero, aunque piense diferente. La solidaridad, porque tenemos que ser solidarios con los compañeros. La otra pared es la responsabilidad compartida, eso también aparece. Por otro lado, la honestidad y la confianza mutua. [...] ¿Qué es la responsabilidad compartida? Es que si yo digo que voy a venir, porque mi grupo tiene que venir, y yo hoy no vine, estoy faltando a mi responsabilidad compartida; entonces, si ponemos un horario de reunión, bueno, vamos a tener que buscar la manera de que todos seamos responsables en que vengan a ese horario, buscar la manera de tratar de no faltar por mis compañeras... (Palabras de una promotora del Banco Popular durante encuentro semanal del grupo, 22 de mayo de 2009).

También señaló otro de los valores complementarios de este espacio de sociabilidad, que era la “mística”:

También uno quiere hablar a veces de alegría, de que no todo es tan racional, sino que muchas veces están nuestros recreos, están los cumpleaños que se festejan, están... no sé, los viajes que se hacen, está la música... porque hay un cd con una música preciosa del banquito; yo traje el equipo para escuchar... La idea sería también esa, que podamos escuchar nuestra música, que nos identifique, que cuando uno escuche esa canción diga “esto es del banquito”; esto es la mística; es tan importante como el microcrédito. (Palabras de una promotora del Banco Popular durante encuentro semanal del grupo, 22 de mayo de 2009).

La síntesis que realizó esta promotora fue la siguiente:

Bueno, más o menos lo que queríamos hacer... es que, para qué hablamos de solidaridad, de puerta, de grupo, de honestidad, ¿para qué? Para llegar a una vida digna; entonces, ¿cuál es el tesoro del banquito? Porque, decíamos, la puerta es el grupo... ¿pero, cuál es el tesoro? Es eso, que todos podamos tener educación, que todos podamos tener salud, que todos podamos tener trabajo... (Palabras de una promotora del Banco Popular durante encuentro semanal del grupo, 22 de mayo de 2009).

En síntesis, las aspiraciones del programa apuntaban a la inclusión, en el mercado laboral, de sus “destinatarios”, a través del desarrollo personal de un proyecto económico. Para ello buscaban y proponían una modalidad de implementación de políticas enmarcadas dentro de la noción de “gestión asociada” con ONG. Se proponía al respecto una llegada desde el Ministerio hacia los destinatarios a través de ONG regionales y locales, cuestión que le agregaba complejidad a su gestión.

## ¿Qué es una cooperativa para Argentina Trabaja?

Una vez presentado el programa en El Saladero, se realizó una capacitación, a cargo de actores vinculados al INAES y dirigida a los nuevos integrantes de las cooperativas formadas en el marco del programa, en 2009.

Durante una hora y media, una persona del INAES explicó diversos temas referidos al funcionamiento y la organización de una cooperativa. Expondremos a continuación la explicación que dio el capacitador del INAES ante sus integrantes sobre qué es una cooperativa. Con ello, mostraremos el conjunto de valores que intentaba imprimir el programa no sólo en letra escrita, sino también en encuentros personales entre capacitadores y destinatarios.

Hay una definición que dice que una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas. ¿Entendieron? Mentira, nadie entendió un pomo. Vamos a agarrar esa definición para explicarla. Una cooperativa dijimos que era una asociación autónoma de personas. Primer renglón. ¿Qué significa autonomía? Asociación sabemos lo que es. Persona sabemos lo que es: un grupo de personas se juntan. Pero, ¿qué significa autónoma? Independencia. Todas las decisiones que tome la cooperativa son de los socios de la cooperativa. Nadie de afuera tiene nada que ver con la cooperativa.

Para explicitar esta independencia de la cooperativa, el capacitador mencionó su relación con el Municipio:

Esta cooperativa se forma gracias a la Ministro de Desarrollo Social de Nación y a través de Pérsico<sup>80</sup>. Pero esta cooperativa no va a ser de Pérsico. Esta cooperativa se forma gracias a la gestión del intendente de El Saladero. Pero esta cooperativa no va a ser del intendente. El municipio los va a contratar para hacer distintas cosas, pero la cooperativa, no va a ser ni de Nación, ni va a ser del Municipio. La cooperativa es de los socios de la cooperativa, ¿sí?

Sin embargo, agregó:

Entonces, si bien la cooperativa no es del municipio, ustedes van a necesitar de la ayuda del municipio que tiene que contratar la cooperativa. Defendamos nuestra autonomía, pero no seamos tarados de dejar al Municipio, porque nos tienen que ayudar.

Para desarrollar esta idea, recurrió a una metáfora paternalista:

Es como los chicos. Los pibes empiezan a caminar y se caen, quieren correr y se caen. ¿Qué tiene que hacer el papá? Tiene que agarrarlo y ayudarlo. El pibe es un hijo pero es independiente, es autónomo. Pero al principio el papá lo tiene que llevar de la manito, sino se rompe la cabeza contra el piso. Esto es lo mismo. Van a querer salir a correr en la calle, pero necesitan de alguien que los ayude. Somos autónomos, pero tampoco vamos a escupir para arriba. ¿Se entiende?

Quedaba claro entonces que se intentaba generar una autonomía de cada una de las cooperativas con respecto al Municipio, pero no de

---

<sup>80</sup>Emilio Pérsico en el momento en que se realizó el trabajo de campo era, además de líder del denominado Movimiento Evita, agrupación política alineada con el kirchnerismo, Subsecretario de Comercio de la Economía Social, área de gestión que funcionaba en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

forma absoluta. El vínculo con la estructura municipal debería ser de necesidad: las cooperativas necesitaban del Municipio para lograr las contrataciones.

Siguiendo la exposición, el capacitador comentó sobre la cooperativa que:

Son personas que se han reunido voluntariamente, o sea, vos podés entrar a la cooperativa voluntariamente y te podés ir de la cooperativa voluntariamente. Espero que a ninguno de ustedes les hayan puesto un revólver en la cabeza para integrar la cooperativa. La idea es que ustedes estén en la cooperativa si quieren estar en la cooperativa.

A continuación, explicitaba para qué se reunían en cooperativas:

La definición decía que la cooperativa se formaba para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes. ¿Qué significa todo esto? Para que alguna vez se arme una cooperativa, tiene que haber una necesidad. Vienen a una cooperativa porque necesitan laburo. Se juntan alrededor de la necesidad, arman la cooperativa y con esto buscan tener trabajo. Si la necesidad nuestra, supongan en un pueblo, que no hay luz, no hay electricidad, los vecinos se juntan para armar una cooperativa de servicios. Si no tenemos trabajo, lo que tenemos que buscar es una cooperativa de trabajo. ¿Por qué? Porque si no tengo trabajo soy un excluido social. La idea es que la cooperativa me dé trabajo y por lo tanto deje de ser un excluido social.

Con las cooperativas se pensaba en la inclusión social, como agregó a continuación:

La definición decía: afrontar necesidades. Si tengo trabajo, voy a poder afrontar necesidades económicas, y si resuelvo mis necesidades económicas, voy a poder pensar en resolver mis necesidades culturales. ¿Por qué? Porque quizás ustedes se tengan que capacitar para hacer el trabajo, me van a enseñar a hacer un laburo. Entonces, la necesidad que tienen que resolver es económica, social y cultural.

Las necesidades culturales estaban relacionadas con la capacitación laboral, que se convertía, en las palabras del capacitador, en uno de los objetivos de estas cooperativas. La capacitación, explicitaría en el párrafo siguiente, no era únicamente laboral:

Siguiendo con la definición, estamos haciendo una empresa. No estamos haciendo un movimiento social, no estamos haciendo un partido político. Estamos haciendo una empresa. Vamos a ser dueños de una empresa. Pero si yo no aprendo a administrar mi empresa, hago macanas. Cuando manejo mi empresa, quizás empiezo a perder plata. Quizás ahí tenga que ver el tema de los aprendizajes. Van a ser dueños de una empresa constructora y van a tener que aprender, no sólo a laburar, sino a ver cómo funciona esa empresa. Al principio va a estar “papá Estado” que va a estar dando trabajo. Pero mañana, “papá Estado” puede no estar. Entonces, lo que tenemos que hacer es aprender.

Las advertencias que ponía en sus ejemplos estaban en clara relación con el mundo de la política. La cooperativa no era de Pérsico, tampoco de la Municipalidad. No se relacionaba con un movimiento social, y tampoco con un partido político. Con estos ejemplos, el capacitador estaba intentando dar a entender que la búsqueda de banderas políticas no debía mezclarse con los objetivos y la organización de cada una de las cooperativas.

A continuación, se desvió de la explicación del término “cooperativa” para comparar este programa con otros programas sociales:

Ese es el desafío que tenemos por delante. Esto no es un subsidio y nada más. Si yo les doy plata, mañana no tienen. Tienen que pensar en el futuro. Tienen que estar preparados para cuando les toque estar abajo. Esto es interesante porque si tengo una empresa, soy dueño de mi trabajo, no depende de la plata del Estado, y no estoy pensando, quién carajo me va a regalar la bolsita de comida. Porque tenés plata y vas a poder ir a la carnicería. Para todo esto es para lo que nos tenemos que preparar. Porque mañana esto puede cambiar y te vuelven a dar una bolsita de polenta. Está bien la bolsita de polenta, nos mató el hambre. Pero nosotros vamos a ser los dueños de ganar nuestro dinero y con ese dinero hacer lo que se nos cante. ¿Está claro?

De algún modo la argumentación mostraba una superación de programas sociales destacando la siguiente ventaja: la cooperativa permitía ser dueño de una empresa y ganar dinero. Esto contrastaba con la dependencia de otros programas asistenciales que otorgaban productos alimenticios.

Siguiendo con la especificación del tipo de empresa social, y en tanto tal, debían atenderse a los valores allí implícitos:

Esta empresa es una empresa social porque no va a haber patrones. Vamos a ser todos patrones y también todos obreros. Vamos a ser todos indios y vamos a ser todos caciques. ¿Eh? No es fácil llevar esto adelante, vamos a tener que aprender a vivir con el hermano. Olvidarnos del sálvense quien pueda, y empezar a entender que o nos salvamos todos o no se salva nadie.

A continuación, siguiendo con la idea, se establecía la “igualdad” de todos los cooperativistas en la toma de decisiones:

Tenemos una forma de organizarnos los cooperativistas: la asamblea. ¿Qué es la asamblea? Es el órgano democrático donde todos los miembros de la cooperativa tienen derecho a opinar y a votar. Van a tener vos y voto. Todos los socios, no importa si sos hombre, si sos mujer, si tenés pelo corto. Todos opinan por igual y cada opinión vale un voto. ¿Está? Esto es una de las cosas de los valores que están en juego en la cooperativa. Es el valor de la igualdad.

A pesar de la argumentación sobre la igualdad expuesta en el párrafo anterior, colocaba una tensión con las jerarquías hacia el interior de la empresa:

En la primera asamblea, van a aprobar punto por punto el estatuto y van a formar el consejo administrativo. Son tres: presidente, tesorero y secretario. Los tres consejeros forman lo que el estatuto general llama el Consejo de administración. Éste es el órgano ejecutivo de la cooperativa. Porque imaginate que no nos vamos a juntar los 16 para ver si compramos una bolsa de cemento. Porque si no, nos la pasaríamos hablando, y no trabajando.

Explicó también que iban a elegir a un síndico y a los suplentes de estos cargos. De este modo, comentó, de las 16 personas que integraban la cooperativa, siete ocupaban un cargo. Hizo aclaraciones sobre estas cuestiones:

Vamos a hablar un poquito de los roles. El presidente no labura de presidente. El presidente labura con la pala. Ser presidente es un trabajo honorario, tuvo el honor de ser elegido por sus com-

pañeros. El secretario, no labura con la lapicera. Labura con la pala. También es un cargo honorario, tiene el honor de ser elegido por sus compañeros. El tesorero no labura contando billetes. Labura con la pala. Ser tesorero es un cargo honorario. ¿Está claro esto? No quiero ver mañana un presidente, un señor de saco y corbata, que tiene su empresa constructora. El presidente es igual que los demás, está en una zanja, arriba del tractor, haciendo lo que tiene que hacer. Si tiene una reunión, deja la pala, va, vuelve, termina y agarra la pala.

Era consciente el capacitador de que asignar roles y funciones jerárquicas dentro de una empresa que consagraba valores de igualdad participativa en el marco de una asamblea para el conjunto podría traer contradicciones. Por esto intentaba realizar esas aclaraciones.

La charla continuó con algunas recomendaciones para proteger a los socios en casos puntuales en los que el presidente, el síndico y/o el tesorero estuvieran cometiendo actos ilícitos tales como robar plata de la cooperativa y/o robar herramientas. En esos casos, los cooperativistas debían recurrir a la figura del síndico o bien convocar al INAES.

También dio algunas precisiones sobre la importancia y las modalidades para completar los “libros” de la empresa. Por último, explicitó que esta forma general en que se había conformado la cooperativa debía ser completada con “reglamentos internos”:

El estatuto no dice si trabajan los sábados a la mañana o no. No dice qué hacer si hay algún compañero enfermo, o cómo se van a repartir la guita. Esas y otros miles de cuestiones se les van a ir presentando y van a tener que llegar a un acuerdo dentro de un reglamento interno.

En síntesis, el programa involucraba a sujetos dentro de una estructura grupal, con las intenciones de fomentar la empresa de tipo

cooperativa, cuyos propietarios eran los mismos cooperativistas, quienes la mantendrían en forma autónoma respecto de la organización estatal. Una vez conformada, la empresa sería contratada por el Municipio para realizar las obras que los actores municipales consideraran. Sin embargo, en última instancia y de acuerdo con lo reseñado en esta capacitación, se aspiraba a que la empresa se autonomizara del Estado, se consolidara y compitiera como tal dentro del mercado laboral.

## Reflexiones

Hace casi dos décadas, Le Grand (1998) planteaba que las políticas de los regímenes de bienestar se encontraban fundamentadas en teorías sobre el comportamiento humano. Distinguía entre supuestos “caballerescos”, en los que incluía a las políticas que pensaban a los destinatarios como altruistas y solidarios; “pícaros”, que involucraba a aquellas políticas que esperaban acciones humanas individualmente guiadas, o bien “subordinados”, en tanto esperaban que las personas se mostraran pasivas o bien indiferentes a las propuestas de políticas.

Los programas de los que estamos hablando, en general pueden englobarse dentro de los supuestos “caballerescos”. En el caso del Banco Popular de la Buena Fe, el programa otorgaba dinero para emprender un proyecto económico –ya fuera de reventa de productos, de prestación de servicios o de producción– y exigía su devolución. En contraposición a un banco financiero, la “garantía” solicitada a la persona que requería un préstamo era de carácter solidario.

Por su parte, en Argentina Trabaja los principios “caballerescos” se asociaban con el involucramiento y la formación de una cooperativa. En las charlas capacitadoras que brindaba el INAES para las coo-

perativas formadas por el programa enunciaban enfáticamente que se trataba de realizar una empresa social, donde los medios de producción eran de propiedad colectiva y donde también las decisiones más importantes de la cooperativa se tomaban en el marco de una asamblea, a través del voto que emitían los socios, en igualdad de condiciones y con independencia del cargo ocupado.

Si bien una mirada desde los lineamientos del programa plantea cuestiones más o menos explícitas sobre el comportamiento humano pretendido, diferente es cuando la problemática es vista desde el otro lado, es decir, desde sus destinatarios. Porque independientemente de las pretensiones estatales encerradas en lineamientos, y de cómo lo interpretan y traducen los actores encargados de implementarlos, los destinatarios de los programas pueden desarrollar sus prácticas y valoraciones en forma más o menos alineada con esas pretensiones.

## | BIBLIOGRAFÍA |

- Abélès, M. (2012). *Antropología de la globalización*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- Acuña, C., Jelin, E. y Kessler, G. (2006). *Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso*. Buenos Aires: IDES.
- Adriani, L. y Suárez, M. J. (2003). Transformaciones en el mercado de trabajo del Gran La Plata en el contexto de convertibilidad. En Pintos, P. (comp.). *Pensar La Plata. Políticas públicas, sociedad y territorio en la década de los noventa*. La Plata: Al Margen.
- Aguilar Villanueva; L. F. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Alonso, G. (2010). La política social municipal y el problema de la coordinación interjurisdiccional. El caso del municipio bonaerense de General San Martín. *Revista iberoamericana de estudios municipales*; Año I, N°1. Primer Semestre.
- Alonso, G., Di Costa, V. (2011). Cambios y continuidades de la política social Argentina, 2003-2010. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, N° 29.
- Andrenacci, L. (2001). La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Andrenacci, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en Argentina contemporánea. En Andrenacci, L. (comp.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

- Arcidiácono, P., Kalpschtrek, K, Bermúdez, A. (2013). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. En *Trabajo y Sociedad*, N° 22, 341-356
- Aronskind, R. (2004). *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Arriagada, I. (2005). (Editora), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Auyero, J. (1997). Evita como Performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires. En Auyero, J. (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Auyero, J. (2004). *Clientelismo político. Las caras ocultas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Badía, G. (2003). Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político. En Badía, G. y Pereyra, E. (Org.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Al Margen – UNGS.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Baranger, D. (2000). Sobre estructuras y capitales. Bourdieu, el análisis de redes y la noción de capital social. *Avá. Revista de Antropología*, N° 2, 41-63.
- Barbeito, A., Vuolo, R. M. L. (1992). *La modernización excluyente: transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- Borzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para la gobernación europea. En *Redes. Revista Hispana para el análisis de redes sociales*.
- Bourdieu, P. (1982). La representación política. Elementos para una teoría del campo político. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 36-37.

- Bourdieu, P., Wacziarg, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1996). Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En *Sociedad*, N° 8, Abril.
- Bourdieu, P. (1997a). El espíritu de familia. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (1997b). Espacio social y espacio simbólico. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (1997c). “La economía de los bienes simbólicos”, en *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (1999a). Sobre el poder simbólico. En Bourdieu, P. (comp.) *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bourdieu, P. (1999b). La Dimisión del Estado. En Bourdieu, P. (comp.) *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2001). El capital social. Notas provisionales. *Zona abierta*, N° 94-95.
- Bourdieu, P. (2010). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calvo, E., Murillo, M. V. (2008). ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 188, 515- 554.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2005). Con las mejores intenciones: Acerca de la relación entre el estado pedagógico y los agentes sociales. En Duschatzky, S. *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, M. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de las experiencias recientes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerruti, M, Grimson, A. (2004). Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares. *Cuadernos del IDES* n° 5. Buenos Aires: Ides.
- Cohen, M. March, J. Olsen, J. (1972). A garbage can model for organizational choice. *Administrative science quarterly*, Vol. 17, N° 1.

- Chaqués Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS.
- Chiara, M., Di Virgilio, M.M. (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Ciolli, V. (2009). Estado y lucha de clases: una aproximación desde la política social en la Argentina neoliberal. *Revista Herramientas*, N° 42.
- Coraggio J. L. (2008). *Economía social, acción pública y política: Hay vida después del neoliberalismo*. Buenos Aires: Ciccus.
- Cortázar Velarde, J. C. (2006). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Inter-American Development Bank.
- Cortés, M. (2010). Movimientos sociales y Estado en el “kirchnerismo”. Tradición, autonomía y conflicto. En Massetti, A. Villanueva, E., Gómez, M. *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Cravacuore, D., Villar, S., Ilari, S. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*; Buenos Aires: UNQ.
- Cravacuore, D., Israel, R. (2007). (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*; Buenos Aires: UNQ - Universidad Autónoma de Chile.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Danani C, (comp). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil. Una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- Dinatale, M. (2004). *El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina*, Buenos Aires: La Crujía.
- Draibe, S. (1994). Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. *Revista Desarrollo Económico* N° 134.

- Elder, Ch. y Cobb, R. (1993). Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, Luis, F. (ed.). *Problemas públicos y agendas de gobierno*. México: Porrúa.
- Ferraudi Curto, C. (2014). *Ni punteros ni piqueteros. Urbanización y política en una villa del conurbano*. Buenos Aires: Gorla
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 106 abr.-jun.
- Forni, P. y Nardone. M. (2005). Grupos solidarios de microcrédito y redes sociales: sus implicancias en la generación de capital social en barrios del Gran Buenos Aires. *Revista REDES. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol 9, N° 5, diciembre.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo, Bs. As.
- Frederic, S., Masson, L. (2006). “Hacer política en la provincia de Buenos Aires”: cualidades sociales, políticas públicas y profesión política en los ‘90. *Anuario de Estudios de Antropología Social*.
- Gluckman, M. (2003). Análisis de una situación social en Zululandia Moderna. *Revista Bricolage*. Año 1, N° 1, enero-marzo.
- González Bombal, I. Villar. R. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Del Zorzal: Buenos Aires.
- Golbert, L. (1996). Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. *Serie de Estudios CECE*, Buenos Aires.
- Grassi, E., Hintze, S. Neufeld, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Buenos Aires: Espacio Ed.

- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista de ciencias sociales*, N°135-136.
- Guber, R. (2005). *El Salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Gutierrez, A. (2004). *Pobre como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra.
- Gutierrez, A. (2008). Redes e intercambio de capitales en condiciones de pobreza: dimensión relacional y dimensión vincular. En *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 14, N° 4, junio.
- Ilari, S. (2002a). Fragmentación y articulaciones en la política social local. En: Cravacuore, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Federación Argentina de Municipio.
- Ilari, S. (2002b). La gestión local de la política social. Los casos de Quilmes y Florencio Varela. En Ziccardi, A. (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ilari, S. (2005). *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del "Plan Vida al "Plan Más Vida"*. Washington DC: INDES-BID.
- Ilari, S. (2006). Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y de la gestión social. *Circunstancia. Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, N° 11.
- Ilari, S. (2013). Las funciones y los efectos del proceso de coordinación horizontal entre organismos públicos. *III Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 2012: categoría doctorado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP.
- Isuani, F. J. (2012). "Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales". *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N°19, 51-74.
- Iucci, M. J. (2006). Cooperativas de trabajo en el municipio de Berisso: experiencia de participación social y construcción estatal de un proyecto de

Economía Social. Ponencia presentada en Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires. Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS).

- Iucci, M. J. (2008). *De redes políticas y capacidades estatales. La implementación del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales en el Municipio de Berisso (provincia de Buenos Aires)*. Tesis de Maestría en “Gobierno y Desarrollo”, Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM).
- Iucci, M. J. (2009a). Entre el trámite y la participación: la implementación de planes y programas sociales en un municipio de la provincia de Buenos Aires. *Revista Política y Gestión*, Universidad Nacional de San Martín, Volumen N° 11.
- Iucci, M. J. (2009b). La definición local de la problemática social. La conformación de la agenda de gobierno en un municipio de la provincia de Buenos Aires. *Documentos y Aportes en Administración Pública y gestión estatal*, N° 12.
- Iucci, M.J. (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.
- Iucci, M. J. (2011). Barrio solidario, barrio politizado. Relaciones entre referentes de organizaciones barriales y autoridades municipales en una ciudad de la provincia de Buenos Aires. *Revista Question*, Vol. 1, N° 31.
- Iucci, M. J. (2012a). Relaciones de solidaridad y poder entre destinatarios y promotores del programa social “Banco Popular de la Buena Fe”. En *Trabajo y Sociedad*, N° 19, Invierno 2012, Santiago del Estero, Argentina.
- Iucci, M. J. (2012b). La producción y reproducción de imaginarios urbanos por parte de las autoridades municipales. En revista *Pilquen. Sección Ciencias Sociales* Año XIV, N° 15, 2012.
- Iucci, M. J. (2013). “La debilidad del Estado en la política social. Revisión de una tesis consensuada”, en *Cuestiones de Sociología*, N° 9.
- Iucci, M.J. (2014). La legitimación de la política social. Autoridades estatales y destinatarios de programas sociales durante una Jornada Nacional de Microcrédito en la Argentina actual. En *Espacio Abierto*, Vol. 3, N° 23, julio-septiembre.

- Jaime, F., Dufour, F., Alessandro, M., Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy Networks, ¿una perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Revista Gestión y Análisis de política pública* N°3, mayo-agosto.
- Kessler, G. (2000). Redefinición del mundo social en tiempos de cambio: una tipología para la experiencia del empobrecimiento. En Svampa, Maristella (comp). *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires: Biblos.
- Kessler, G., Gonzalez Bombal, I, Svampa, M. (2009). *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*, Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Kingdon, J. (1995). *Agenda, alternatives and public policies*. Estados Unidos: Longman.
- Koberwein, A., Douthitzky.S. (2007). ¿Transmitir o producir conocimientos? Un análisis comparativo de la implementación de una política social a nivel local. *Cuadernos de Antropología Social*, N° 25.
- Kulfas, M. (2008). *Las Pymes argentinas en el escenario post-convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas*, CEPAL, Santiago.
- Klijn, E. J. (2005). Las redes de política pública. Una visión de conjunto. En Cerrillo i Martínez, A. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Le Grand, J, (1998). ¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151.
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Madrid.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Sage.
- Lobato, M.Z. (2004). *La vida en las fábricas: Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso 1904-1970*. Buenos Aires: Prometeo.

- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar. *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176, 515-536.
- Lomnitz, L. (1994a). El “compadrazgo”. Reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile. En *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*. México: Porrúa-FLACSO.
- Lomnitz, L. (1994b). Mecanismos de articulación entre el sector formal y el sector informal urbano. En *redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, México: Porrúa-FLACSO.
- Lomnitz, L. (1994c). Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico. En *redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, México: Porrúa-FLACSO.
- Lomnitz, L. (1994d). Supervivencia en una barriada en la ciudad de México. En *redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, México: Porrúa-Flacso.
- Lomnitz, L. (2002). Redes sociales y partidos políticos en Chile. En *Revista Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*. Vol. N° 3, septiembre-noviembre.
- Manzano, V. (2009). Piquetes y acción estatal en Argentina: Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos. En Grimberg, M., Fernández Álvarez, M.I. y Carvalho Rosa, M. *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y en Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Manzano, V. (2013). *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria.
- Marques, E. C. (1999). Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, N° 41, 45-67.
- Marques, E. C. (2006). Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, N° 60, 15-41.

- Martos, A. (2014). *Organizaciones político-sociales, lucha por recursos del Estado y proyectos políticos*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales. México: Flacso.
- Marx, K. y Engels, F. (1996). *Manifiesto del Partido Comunista*. La Plata: Vanguardia.
- Masson, L. (2004). *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Masson, L. (2007). La villa como aldea. *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, N° 27.
- Maurizio, R., Perrot, B. y Villafañe, S. (2007). *Dinámica de la pobreza y del mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad*. Buenos Aires: PNUD.
- Meny, I y Thoenig, J.C (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Miranda, F. y Monzó, E. (2003). *Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de tres programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Merlinsky, G., Rofman, A. (2004). Los programas de promoción de la economía social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales? En Forni, P. (comp.), *Caminos solidarios de la economía argentina. Redes innovadoras para la integración*. Buenos Aires: Ciccus.
- Moreno, J. E. (2010). ¿Lo tomo, lo dejo, lo rompo, lo uso? Concepciones sobre el Estado y estrategias políticas entre las organizaciones del campo popular. En Masseti, A. Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Moreno, V. (2010). Política y gestión local. La implementación del Programa Habitacional de Emergencia Habitacional en un municipio del conurbano bonaerense. En Rofman, Adriana (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopo-*

*líticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón.* Buenos Aires: UNS-Prometeo.

- Nazareno, M., Stokes, S., Brusco, V. (2006). Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina. *Desarrollo Económico*. Vol. 46, N° 181, abril-junio.
- Neffa, J.C. y Battistuzzi, A. (2008). *Desempleo, pobreza y políticas sociales: fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.* Buenos Aires: Miño y Dávila.
- O' Donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. *La Democracia en América Latina*. Bogotá: PNUD.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva sociedad*, N° 160.
- Oszlak O., O' Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg, B. y Sulstrand. J (comps.), *Para investigar la administración pública*. Madrid: INAP.
- Pantaleón, J. (2004). *Entre la carta y el formulario. Política y técnica en el desarrollo social.* Buenos Aires: Antropofagia.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: Flacso.
- Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. (2004). *Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Perelmiter, L. (2011). *La burocracia asistencial en funcionamiento: relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina [2003-2009].* Buenos Aires: Tesis de doctorado Facultad de Ciencias Sociales-UBA.
- Pérez G. y Natalucci A. (2010). Reflexiones en torno a la matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy* N° 54.

- Piñero, F.J., Araya, J.M., Calvento, M. (2010). Políticas sociales y gestión local: el caso de los gobiernos municipales de la Región del Centro de la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, Año I, N°1.
- Piovani, J. P (2007). La Observación. En Marradi, A., Archinti, N. y Piovani, J.I. *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Pirez, P. (1994). Gobierno local en capitales provinciales en Argentina. Los casos de Resistencia y La Rioja. En Rodríguez y Favio Velázquez, (ed.), *Municipios y Servicios Públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Pitt - Rivers, J. (1973). El análisis del contexto y el 'locus' del modelo. En *Tres ensayos de Antropología estructural*. Barcelona: Anagrama.
- Pitt -Rivers, J. (1989). *Un pueblo en la sierra*. Grazalema, Madrid: Alianza.
- Portes, A. (1999). Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En Carpio Jorge e Irene Novacovsky (comp.), *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, FCE-Siempro - Flacso, Bs. As.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski A. y Teune, H. (1970). *The Logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley.
- Puech, N. (2006). Políticas y prácticas clientelares en las villas del conurbano bonaerense. En Míguez, D, Seman, P (ed.), *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*, Buenos Aires: Biblos.
- 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.
- Rebon, M., Roffler, E. (2008). Balances y Perspectivas de las Políticas Socio-productivas: El Caso del Plan Nacional Manos a la Obra. *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol. 1, N° 68, 75-94.

- Repetto, F. (2009). La implementación de las políticas sociales: una mirada a su dimensión política. *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 243.
- Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales. Abordaje conceptual y revisión de experiencias Latinoamericanas. En Acuña, C. (comp.). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América latina*, Buenos Aires: JGMN, Argentina.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de las políticas públicas. *Antípoda*, N° 10, enero- junio, 21-49.
- Simmel, G. (2002). *Cuestiones fundamentales de sociología*. Madrid: Gedisa.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En Clemente, A. y Smulovitz, C. (comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED.
- Soprano, G. (2002). A favor de una etnografía sobre clientelismo y peronismo. *Desarrollo económico*, Vol. 42, N° 167.
- Soprano, G. (2008). Doña Silvia. Análisis de redes políticas en el peronismo de la provincia de Misiones durante una campaña electoral municipal. En *Andes*, N° 19, Salta.
- Stake, R. (2005). La investigación con estudios de casos. Madrid: Morata.
- Svampa, M., Pereyra, S. (2004). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Tamayo Sáez, M. (1997), El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Torres, P. J. (2002). *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y fideos*. La Plata: De la Campana.
- Trotta, M. (2004). *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires: Espacio.

- Vilas, C. M (2013). Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina. Buenos Aires: UNLa.
- Vommaro, G. (2006). “Acá no conseguís nada si no estás en política”. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política. *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Buenos Aires: IDES.
- Vommaro, G. (2008). Diez años de ¿favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral. En Rinesi, E., Vommaro, G., Muraca, M. Si éste no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina. Buenos Aires: IEC-UNGS.
- Vommaro, G. y Quirós, J. (2011) Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, N° 36.
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*. Bs As. S.XXI.
- Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1997). *El político y el científico*. México: Coyoacán.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Estados Unidos: Sage.
- Zapata, L. (2005). *La mano que acaricia la pobreza. Etnografía sobre el voluntariado católico*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Zarazaga, R. (2015). Los punteros como red de política social. *Postdata*, 20 (1), 11-29.
- Zubriggen, C. La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, Vol. 24, N° 66, mayo-agosto, 181- 208.

## OTRAS FUENTES UTILIZADAS

- Ley nacional N° 26117, de “Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social”.
- Municipalidad de Berisso, Dirección de Acción Social, *Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales* (sin año).
- Municipalidad de Berisso, Secretaría de Promoción Social, *Informe de Gestión* (2006).
- Municipalidad de Berisso, Secretaría de Producción, *La producción en Berisso. Aportes para la consolidación de un plan de Desarrollo Local* (2007).
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Programación y Desarrollo, *Programa de reactivación de Berisso y Ensenada. Informe de la Comisión*. Documento de Trabajo N° 3 (1984).
- Ministerio de Desarrollo Humano Provincia de Buenos Aires, SIEMPRO-SISFAM, *Guía de Planes, Programas y Proyectos Sociales 2004*, julio de 2004.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; *Banco Popular de la Buena Fe. Manual de Trabajo* (s/f).
- Ministerio de Desarrollo Social de Nación, “*De vuelta en pie*” 2002-2007. *Sistematización del Banco Popular de la Buena Fe*. Buenos Aires, 2008.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; “*Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra*”, *Documento institucional*, 2005.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resolución N° 3182, 6 de agosto de 2009.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Nota N° 2057, 10 de marzo de 2010.
- Ministerio de Desarrollo Social de Nación, Resolución N° 2446, 3 de mayo de 2010.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Guía informativa sobre el Programa con Ingreso Social con Trabajo* (s/f).
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *“Cooperativas del Programa Argentina Trabaja”* (s/f).
- Ministerio de Desarrollo Social, *Rendimos Cuentas. Diciembre 2007- mayo 2009*.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Síntesis General del Programa de Ingreso Social con Trabajo. Primer Semestre, 2011*.
- Ministerio de Desarrollo Social, *Programa Ingreso Social con Trabajo. Ejecución del programa. Principales resultados al primer semestre de 2011*.

#### Diarios y periódicos

- *Clarín*, 4 de diciembre de 2009.
- *El Día*, 1998-2001.
- *La Nación*, 19 de diciembre de 2009.
- *Página/12*, 2 y 3 de diciembre de 2009.
- *El Mundo de Berisso*, 1983-2001.



## **Redes políticas y programas sociales**

### **Dos experiencias de economía social en un municipio bonaerense**

Este libro explora los modos en los que un municipio de la provincia de Buenos Aires, una ONG y un movimiento social organizaron la implementación de dos programas de economía social: Argentina Trabaja y Banco Popular de la Buena Fe. Con este estudio de caso múltiple, basado en un trabajo de campo prolongado, el autor se propone caracterizar las redes políticas que inciden en las distintas modalidades de ejecución de este tipo de programas, centrados en la promoción de los valores solidarios. Aunque retoma elementos de estudios clásicos que ponen el acento en el funcionamiento de la burocracia estatal, esta investigación no se orienta a explicar el fracaso de las políticas sino a comprender cómo ciertos programas que desarrolla el Estado nacional se insertan en tramas sociopolíticas preexistentes e inciden en la producción de nuevos vínculos entre agentes estatales de distinto nivel, organizaciones sociales y destinatarios de los programas.