

TERRITORIO, POLÍTICA SOCIAL E IMPLEMENTACIÓN

UNA MIRADA DESDE LOS ESPACIOS LOCALES DE GESTIÓN DEL “ARGENTINA TRABAJA - PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO” EN EL DISTRITO DE LA MATANZA

Cynthia Gisselle Ferrari Mango
FLACSO - CONICET - UNLAM

RESUMEN

El objetivo general que perseguimos a través de este artículo es caracterizar la territorialidad que adquiere el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo en los espacios locales de gestión denominados Obradores en el distrito de La Matanza (2009-2016), ubicado en la provincia de Buenos Aires. Dicho programa tiene un alto componente territorial, por lo cual una mirada a nivel local permite captar diferencias de la implementación del programa y recuperar la noción de centralidad del territorio como espacio de implementación de programas sociales.

Para abordar el objetivo planteado trabajamos en los Obradores entendidos como los espacios locales de gestión y lugares estratégicos de transformación de los programas. Se trató de una investigación cualitativa en la cual el corpus de análisis quedó conformado por la Resolución 3182/09 que le dio origen, el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el MDSN, las transcripciones de las notas de campo y las transcripciones de las entrevistas semiestructuradas.

Palabras clave: Política pública - territorio - espacios locales de gestión - Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo

ABSTRACT

The general objective that we pursue through this article is to characterize the territoriality acquired by Argentina Trabaja - Social Income Program with Work in the local management spaces denominated Obradores in the district of La Matanza (2009-2016) located in the province of Buenos Aires This program has a high territorial component, so a look at the local level allows to capture differences in the implementation of the program and to recover the notion of centrality of the territory as a space for the implementation of social programs.

To address the stated objective, we work in the Obradores understood as the local management spaces and strategic places of transformation of the programs. It was a qualitative research in which the corpus of analysis was formed by Resolution 3182/09 that gave rise to it, the document “National Distributor Program of Social Income with Work” prepared by the MDSN, the transcripts of the field notes and the transcription of the semi-structured interviews.

Keywords: Public policy - territory - local management spaces - Argentina Works - Social Income with Work Program

Recibido: 10/09/2018 / Aceptado: 06/02/2019

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en Argentina ha cobrado auge la centralidad del territorio como espacio de implementación de programas sociales (Paura y Zibecchi, 2010). Dicho fenómeno sucede en el marco de procesos de territorialización y descentralización (Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni, 2013) que se pueden observar desde diversas estrategias fomentadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) (De Piero, 2015; Perelmiter, 2014). Es justamente en el territorio donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los programas en virtud de las características propias del espacio local (Chiara y Di Virgilio, 2009). Unos de los programas con alto componente de diversidad territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) ha sido el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo (en adelante, At-Prist).

El At-Prist fue creado por la Resolución 3182/2009 del MDSN y ratificado por el Decreto 1067/2009. Su objetivo central era la creación de oportunidades de inclusión socio-laboral a través de puestos de trabajo, fomentando la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva multidimensional e integral de derechos (MDSN, 2010).

El objetivo general que perseguimos a través de este artículo es caracterizar la territorialidad que adquiere el At-Prist en los espacios locales de gestión denominados Obradores en el distrito de La Matanza (2009-2016) ubicado en la provincia de Buenos Aires. Para ello, explicamos cómo el programa desciende del MDSN y se implementa a nivel local reconfigurando los espacios locales de gestión y creando uno específico: los Obradores. En este último es donde el programa se materializa cotidianamente y se observa su territorialidad. En este sentido, Arcidiácono y Bermúdez (2015) y Shore (2010) plantean que la distancia generada entre la formula-

ción del programa y su implementación no es considerada un desvío sino una readaptación en virtud de las características del territorio donde se lleva a cabo.

En el territorio, los municipios se caracterizan por tener una base de legitimidad, representatividad y capacidad de convocatoria porque es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva. Es justamente en el territorio donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los programas en virtud de las características propias del espacio local (Neirotti, 2011). En consonancia, la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil producto de una dimensión temporal (Oszlak y O'Donnell, 1982) y está influenciada por los aspectos sociales, económicos y políticos del contexto en el que surge.

El At-Prist tiene “un alto componente de diversidad territorial” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015:1), por lo cual una mirada a nivel local permite captar diferencias de la implementación del programa a nivel municipal y el entramado de actores (Chiara y Di Virgilio, 2006), conformado por relaciones entre actores estatales, organizaciones y sociedad local. A partir de aquí, los municipios acrecientan sus responsabilidades en la acción estatal, cobrando mayor importancia sus capacidades para gestionar estos programas que son desconcentrados desde el nivel nacional. A su vez, permiten articular la orientación del programa establecida en su formulación con las necesidades locales, impregnadas de la política local partidaria y de las necesidades de la comunidad, sean vecinos o instituciones. De este modo, lo territorial permite explicar la manera de operar de actores locales así como también promueve un recorte territorial (Paura y Zibecchi, 2010).

Tal es el caso del Municipio de La Matanza que, en calidad de ente ejecutor, empezó a implementar el At-Prist en el distrito a partir de 2009 a través de diferentes secretarías y dependencias municipales. Luego, en el año 2012, se crea, en el Municipio de La Matanza, la figura de los Obradores como espacios locales de gestión. En el territorio jurídico-político del partido de la Municipalidad de La Matanza, se han firmado convenios desde el inicio del programa entre el intendente del Municipio de La Matanza y el responsable del programa en el MDSN, con el fin de que sea el municipio el encargado de la implementación del programa en el territorio. Es preciso mencionar que el Municipio de La Matanza¹ es uno de los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires, el más extenso del conurbano, ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. Según el censo realizado en 2010, cuenta con una población total de 1.772.130 (la provincia de Buenos Aires tiene, según el mismo censo, una población de 15.594.428) y concentra el 12%

¹ Limita al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al sudoeste con Cañuelas y Marcos Paz, mientras que al sudeste con los partidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría y al noroeste con Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero.

de los electores de la provincia, tornándose su control absolutamente clave para la dinámica política subnacional.

En este marco, el argumento central que guía este artículo es cómo la política social se diseña en el nivel macro y se desplaza hacia el territorio inmerso en dinámicas barriales produciéndose, por un lado, una reconfiguración de los espacios locales de gestión a partir de la demanda y la oferta de los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil y, por el otro, generándose una readaptación del diseño a partir de los intereses, tensiones, acuerdos, negociaciones, necesidades, recursos de poder, estrategias, objetivos y racionalidades presentes en el entramado de actores del régimen de implementación local del At-Prist en el Municipio de La Matanza.

Para abordar el objetivo planteado, trabajamos en los Obradores entendidos como los espacios locales de gestión y lugares estratégicos de transformación del programa, porque en ellos se relacionan el aparato estatal con la comunidad local, provocando su reorientación y los efectos en las capacidades de gestión. Específicamente para su caracterización, realizamos observaciones e indagaciones sobre los motivos de surgimiento, su descripción interna, su funcionamiento y su vinculación con la trama del barrio; visitamos los lugares físicos en los cuales los cooperativistas, funcionarios municipales y equipo técnico del monitoreo llevan a cabo sus actividades vinculadas al programa tanto dentro de los Obradores como fuera de ellos. Asimismo, realizamos entrevistas informales y entrevistas semiestructuradas a los actores mencionados.

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

En todas las entrevistas se contó con el consentimiento informado, en el que se explicitaban los objetivos de la investigación y la metodología utilizada y se aclaraba

su carácter anónimo, voluntario y confidencial. Por tal motivo, a lo largo del texto los nombres de los entrevistados se han cambiado por otros de fantasía. Los textos obtenidos de las entrevistas y las notas de campo fueron analizados de acuerdo con las técnicas de análisis de contenidos por categorías e indicadores que operacionalizaban los objetivos de investigación. El proceso de documentación, análisis e interpretación de los datos se adecuó a la intersección de procesos macrosociales y microprácticas y acciones locales (Chiara y Di Virgilio, 2004; Rofman, 2010; González Bombal, Kessler y Svampa, 2010).

EL MUNICIPIO, TERRITORIO Y ESPACIOS LOCALES DE GESTIÓN

En los últimos años, se han abierto líneas de investigación en torno a la inscripción territorial de los sectores populares (Merklen, 2010), promoviendo la indagación sobre los actores locales así como también sobre la implementación de programas sociales a nivel territorial (Paura y Zibecchi, 2010). En este marco, se piensa la noción de territorio apoyada en una dimensión espacial, político-institucional y simbólica que involucra una escala y un escenario de interacciones sociales (Paura y Zibecchi, 2010; Arias, 2015). El territorio está compuesto por tres planos. Uno de ellos es el plano considerado hábitat, donde se desarrollan procesos de diferenciación en términos de infraestructura, transporte y vivienda. Otro plano es el territorio político-jurisdiccional, donde se llevan a cabo funciones administrativas y electorales. El último plano es el territorio de la cotidianidad, de las relaciones, de la reproducción de la población y de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus demandas (Neirotti, 2011).

En las últimas décadas, la noción de territorio ha cobrado protagonismo a partir de las consecuencias de las reformas que se implementaron en la administración pública, principalmente la que refiere a descentralización y porque el nivel de gobierno nacional ha diseñado políticas públicas que involucran a gobiernos locales en su implementación. De este modo, la acción de los municipios en el territorio se ha diversificado, adaptando los lineamientos generales de programas y políticas a las características de la gestión local (Cravacuore, 2008; Chiara y Di Virgilio, 2005). Este rol se acrecentó en Argentina en la década de 1990 al reconfigurarse las relaciones entre Estado, sociedad y mercado a través de las Reformas de Primera y Segunda Generación, en paralelo con la implementación de medidas económicas que fomentaban la descentralización, desregulación, privatización y tercerización, más conocidas como medidas neoliberales (Oszlak, 1997). En este sentido, se produjeron transformaciones que dieron lugar a la emergencia de nuevas realidades como la complejización y diversificación de la cuestión social (Rosanvallon, 1995; Castel, 1997; Vilas, 1997), el rol activo de la sociedad civil (De Piero, 2005) y la jerarquización del espacio local. Este último se constituye como ámbito de desarrollo

e instancia privilegiada para implementar políticas sociales (Cravacuore, 2007; Rofman, 2006; Bernazza, 2005; Chiara y Di Virgilio, 2004; Ilari, 2002; Iturburu, 2000; Arroyo, 1997; García Delgado, 1996).

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

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

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

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

plementación del programa (desde su inicio) concuerda con la posibilidad de intervención del municipio debido a su proximidad territorial con la sociedad local:

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

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

En la misma línea, detalla cómo:

El Municipio lo que hace es representar a su gente y va a dar pelea a Nación o a la provincia de Buenos para conseguir planes, programas, subsidios, todo este tipo de incentivos a la inclusión de la gente. (Nahuel, funcionario técnico municipal).

Las palabras de Nahuel, “representar y dar pelea”, manifiestan la representatividad del municipio para con la sociedad local en el territorio y la negociación y tensión que existe entre el Municipio y el MDSN, a pesar de que los representantes de ambos organismos pertenecen al partido justicialista.² En este marco, se pueden vislumbrar negociaciones en torno a las especificidades del programa. Estas se enmarcan en las tareas a realizar o bien en la cobertura y alcance del programa en términos de cantidad de titulares.

En definitiva, está presente la lucha por el recurso. Dicho recurso no es solo económico, sino también simbólico y se observa en el discurso del funcionario municipal cuando esboza la intención del municipio de “representar”. Asimismo, se evidencia la no unidad del Estado como un todo homogéneo atravesado por diversas arenas de disputas. En este caso, plasmadas por las relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional (MDSN) y el gobierno local (Municipio de La Matanza). En efecto, el programa “viene” desde Nación, tal como señala Ricardo (encargado de un Obrador), “este es un programa que viene desde Nación” y el intendente negocia para adquirir más cupos.

Asimismo, este devenir es en función de los criterios establecidos en el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el

² Hasta el año 2015 tanto el gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner y el gobierno municipal bajo la intendencia de Fernando Espinoza pertenecían al Partido Justicialista. Luego, asume como presidente Mauricio Macri a través de la fórmula Cambiemos y como intendenta Verónica Magario representando al partido justicialista.

MDSN. Este tiene en cuenta dos dimensiones para la selección de los distritos: las características sociodemográficas de la población beneficiaria y las capacidades técnicas de los municipios. La primera dimensión tuvo en cuenta indicadores sociales, demográficos y ocupacionales tales como población de 18-64 años en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³ y la tasa de actividad, la tasa de desocupación y la tasa de ocupación de la población de 18 a 64 años de los aglomerados de cada provincia correspondientes al segundo trimestre de 2009.⁴

La segunda dimensión para la selección de los distritos consideró indicadores de gestión y el análisis de condiciones de viabilidad para la implementación del At-Prist, tales como disponibilidades de gestión y logística para la constitución, monitoreo y mantenimiento de puestos de trabajo. En el documento DI-Prist se vincula la capacidad de gestión local para la implementación del programa con la posibilidad de contar con condiciones institucionales y logísticas que garanticen la efectividad de dicha implementación. La información se recogió de evaluaciones de experiencias previas del Ministerio con cada Municipio referidas a: ejecución, rendición de cuentas y cumplimiento de acuerdos en proyectos y programas con financiación nacional.⁵ Se hizo hincapié en las (I) condiciones institucionales (antecedentes y experiencia administrativa y técnica y tiempos requeridos y procedimientos para compras, contrataciones, administración y rendición) y (II) condiciones de logística (recursos de infraestructura para crear puestos de trabajo, maquinarias y movilidad, espacios físicos y/o geográficos que requieran y permitan realización de obra, conforme los módulos de producción cooperativa predefinidos).⁶ De este modo, se identifica al distrito de La Matanza como uno de los territorios donde implementar el programa. Asimismo:

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

En este sentido, de la negociación entre representantes del MDSN y el intendente municipal se producen los convenios que enmarcan desde un plano formal la in-

³ Obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizada por el Indec.

⁴ Obtenida a partir del procesamiento propio de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el Indec.

⁵ Algunos de ellos fueron la *tarjetización* del Plan Alimentario, trabajo con cooperativas en el marco de construcción de Centros Integradores Comunitarios, entre otros.

⁶ Para un análisis en profundidad sobre la metodología utilizada para priorizar la implementación en determinadas provincias y, específicamente, de la distribución en los distritos de la provincia de Buenos Aires, véase el documento del Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo (MDSN, 2011).

tencionalidad y corporalidad del programa. En ellos se estableció como ente ejecutor en el territorio al municipio y, a su vez, se fijaron los módulos constructivos para realizar obras de mediana y baja complejidad. Las particularidades de los convenios se determinaron en función de las necesidades del municipio y el perfil socio-laboral de los cooperativistas, con el fin de mejorar las condiciones en los barrios postergados (Fernández, 2012).

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

Asimismo, en el plano local un funcionario técnico municipal del programa manifiesta:

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

El funcionario técnico aclara que desde del inicio de la implementación del programa el ente ejecutor del At-Prist en el distrito fue el Municipio de La Matanza. En este marco, la decisión de asignarle al Municipio la tarea de implementación y gestión del programa ocasionó un cuestionamiento de las organizaciones sociales (Natalucci, 2012). Estas interpretaron que dicha decisión las postergaba, porque se les estaba asignando a los gobiernos locales un rol preponderante en la gestión de la política social que hasta entonces había sido compartido.⁷

⁷ En la década de 1990, tras la retirada del Estado nación, se produce una municipalización de la crisis y ONG y municipios comienzan a ejercer más funciones sociales. Recordemos que las organizaciones adquirieron mayor protagonismo al calor del Estado neoliberal. Véase De Piero (2005).

En este marco, organizaciones sociales tales como la “Agrupación Mariano Moreno” y el “Movimiento Social Barrios de Pie”⁸ negociaron con el MDSN para tener una cierta cantidad de cupos con el fin de conformar cooperativas de trabajo. Dicho fenómeno permite ver la lucha por el recurso y cómo la gestión del programa por el municipio genera tensiones entre este y las organizaciones sociales, dado que disputan el control territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

A nivel territorial, en el distrito de La Matanza, durante el trabajo de campo observamos que las organizaciones sociales y movimientos sociales disputaban el poder con el municipio por obtener más cupos brindados por el MDSN para conformar cooperativas. En una entrevista grupal, tres cooperativistas que eran familia (madre, Mirta, 50 años; padre, Ezequiel, 55 años e hija, Cecilia, 26 años, agosto 2016) y participaban del At-Prist tras un convenio firmado entre el MDSN y la Agrupación Mariano Moreno explican cómo ellos empezaron a trabajar en un club *haciendo baños* y actualmente trabajan en una escuela.

También, la tensión se ve en el territorio al repartir el espacio de trabajo. Por ejemplo, Angélica, jefa de un Obrador, cuenta cómo se disputa el ingreso para trabajar en una institución educativa. Dicha tensión se genera entre los funcionarios municipales y agrupaciones o movimientos sociales:

Mira, ahora acá... Lo que pasa es que nosotros, al tener 12 años de oficialismo, tenemos una base acá. En realidad siempre tuvimos base en La Matanza. No una base, sino un compromiso con los vecinos. Pasa por esto, yo te voy a dar un ejemplo. Los piqueteros (como yo le digo a los movimientos sociales), han querido entrar a pintar los colegios. Me pasó ahora, por eso te lo cuento. Como nosotros desde siempre trabajamos con los colegios, no pasa por trabajar ahora que está el programa Argentina Trabaja. Antes también se le daba una ayuda a los colegios desde la delegación, que era mínima pero estábamos. Entonces ellos tienen un respeto por nosotros: por el delegado municipal, por el subdelegado, por la coordinadora de Acción Social y por mí, que estoy acá con las cooperativas. Entonces, ¿sabés qué les decían los directores [a los piqueteros]? “No, acá si no viene Angélica, no puede entrar nadie”. Porque los chicos ya hace años que nos vienen pintando los colegios. Porque ahora sacaron una solicitada, una nota donde ellos se presentan en los colegios para pintar, pero los directores no les dan el ingreso. En un solo colegio entraron, porque la conducción tiene chicos de los movimientos sociales (Angélica, encargada de un Obrador).

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

⁸ Véase Gradin (2018) para obtener una caracterización exhaustiva del movimiento Barrios de Pie.

nicipales y los movimientos sociales/organizaciones sociales a los cuales ella llama “piqueteros”,⁹ provocando una disputa territorial. Esta se caracteriza por una relación de competitividad y legitimidad entre ambos para poder ingresar a trabajar en el colegio en calidad de cooperativistas.

CRISTALIZACIONES GUBERNAMENTALES Y ESPACIOS LOCALES DE GESTIÓN: LOS OBRADORES

MOTIVOS DE SURGIMIENTO DE LOS OBRADORES

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

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

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

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

⁹ Por “piqueteros” la jefa del Obrador entiende a aquellas organizaciones sociales que no están alineadas plenamente con el oficialismo pero igualmente participan del programa.

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

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

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

De este modo, personas que estaban inscritas en la misma cooperativa y tendían a trabajar grupalmente en el territorio pasaron a pertenecer a diferentes Obradores, produciéndose así una contradicción en torno a la lógica del trabajo cooperativo. El debate de trasfondo es la tensión a la hora de pensar la modalidad de trabajo organizado a través del formato de cooperativa, debido a que los Obradores tenían una lógica similar a la de una fábrica, al contar con instrumentos tales como asistencia y productividad. En este sentido, la creación de los Obradores potencia los interrogantes en torno a la naturaleza de las cooperativas (Hopp, 2013; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Bertolini, 2010; Vuotto, 2011), su funcionamiento y la identidad de los beneficiarios/titulares del programa (Hopp, 2015).

A su vez, la dimensión territorial-local ha funcionado como un elemento gravitante en esta superposición entre formatos de trabajo que oscilan entre autogestivos, programas de transferencias de ingreso o bien asimilables a empleo precario. En definitiva, la constitución de los Obradores potencia las tensiones en torno a cómo categorizar el programa.¹⁰

¹⁰ Para profundizar este debate se sugiere la literatura que ha trabajado al Prist-At con las siguientes variaciones: asistencial de empleo forzado (Lo Vuolo, 2010), empleo transitorio con “contra-

En este marco, observamos cómo, con el transcurso del tiempo de la implementación del programa, se producen aprendizajes a partir de los nudos de la política social y sus reconfiguraciones. Esto sucede por la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y, a su vez, con la sociedad civil. A medida que el MDSN y el Municipio renuevan los convenios, estos adquieren mayor complejidad en términos de los productos que se esperan de los cooperativistas. A su vez, los funcionarios municipales perfeccionan sus estrategias para gestionar el programa a nivel local a partir del aprendizaje en la cotidianeidad del régimen de implementación local (Chiara y Di Virgilio, 2009). La creación de los Obradores es un producto de este aprendizaje en términos de política social y desde allí se materializa y reconfigura el programa a partir del régimen de implementación local.

Asimismo, la creación de los Obradores implicó una cristalización gubernamental de tipo horizontal, es decir, dentro del nivel de gobierno municipal. Los Obradores se constituyeron como los espacios locales de gestión concretos y referentes de la implementación del programa. Se establecieron bajo la órbita de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo. Dicha unidad responde directamente al departamento ejecutivo municipal (intendente). Angélica explica:

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

De este modo, la funcionaria municipal señala una de las debilidades a la hora de implementar el programa desde el municipio, que es la falta de recursos humanos para llevarlo a cabo. Una de las tensiones que identificamos en el trabajo de campo fue que quienes se encargaban de la implementación del At-Prist antes de la existencia de los Obradores eran funcionarios municipales que reconocían la responsa-

prestación” laboral o comunitaria (Gradin y Tiranti, 2012), transferencia de ingresos (Zaragoza, 2014) y transferencia de ingresos con contraprestación laboral (Fernández, 2012). Además, se lo concibe como un programa que retoma una visión trabajocéntrica (Guimenez y Hopp, 2011; Grassi, 2012) y genera oportunidades socioocupacionales, convirtiéndose en un incentivo a la inclusión (Arcidiácono *et al.*, 2014; Ferrari Mango, 2018). En la misma línea, se discuten cuestiones vinculadas al mundo del trabajo (Isola, 2014; Butti y Barbetti, 2013; Alzina y Otero, 2013; Levy y Bermúdez, 2012; De Sena y Chahbenderian, 2011; Lo Vuolo, 2010; Iucci, 2010).

bilidad que implicaba gestionar el caudal de cooperativistas. La tensión que observamos era como que, al hacerse cargo el municipio de la implementación del programa, se producía una cristalización gubernamental que significaba más funciones para secretarías que ya tenían su trabajo determinado sin la incorporación de más personal. Dicha tensión se resolvió con la creación de los Obradores. En este marco, la centralización y concentración de los cooperativistas en obradores permitió unificar el punto de citación de los cooperativistas y, principalmente, establecer un referente responsable y potenciar la referencia territorial del programa. A su vez, al estar los cooperativistas en un mismo espacio de citación, los funcionarios municipales podían organizar mejor el trabajo y los técnicos del monitoreo verificar la concurrencia de los cooperativistas.

EL TERRITORIO QUE ENMARCA A LOS OBRADORES

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

El OGC se encuentra en el kilómetro 29 de la Ruta 3, que atraviesa gran parte del distrito de La Matanza. Se caracteriza por estar rodeado de un barrio precario, algunas de cuyas calles son de tierra. Asimismo, se encuentra cerca de una delegación municipal y de la estación de bomberos. En sus alrededores hay pocos negocios, en su mayoría kioscos dentro de casas de familia. El Obrador está cerca de la plazoleta que lleva de nombre “Padre Mario”, en honor a la persona que fundó la “Fundación Padre Mario”, que tiene una larga historia y trayectoria en asistencia social dentro del distrito de La Matanza. También, tiene conexión con salitas de primeros auxilios que se encuentran cercanas al Obrador y a jardines de infantes y colegios secundarios y primarios.

El ORC está rodeado de calles pavimentadas que llevan a una zona de varios comercios. Entre ellos hay supermercados, kioscos, heladerías, tiendas de ropa, zapaterías, restaurantes, farmacia, mueblería, etc. El Obrador se ubica a solo cuatro cuadras de la estación de tren y de donde pasan varias líneas de ómnibus. A su vez, tiene cercanía con colegios secundarios públicos, colegios primarios públicos, jardines y una sociedad de fomento. A solo dos cuadras hay una unidad básica y a cuatro cuadras, una delegación municipal. Es decir que en la circunferencia del Obrador transitan bastantes personas. El ORC se encuentra en una zona más urbanizada que el OGC. No obstante, el acceso es fácil para cualquiera de los dos. Asimismo, ambos tienen conexión con la trama urbana en la que se ubican a través

de la labor de los cooperativistas en el espacio público como así también en instituciones ubicadas en el barrio.

LA COMPLEJIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS OBRADORES: CONFORMACIÓN DE MICROESPACIOS

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

En la recepción de ambos Obradores donde profundizamos el trabajo de campo hemos observado que se encuentran cotidianamente tres tipos de actores: el jefe del Obrador, “orientadores-cooperativistas” y técnicos de la UNLaM que llevan a cabo el monitoreo del programa. Ambas recepciones se caracterizan por ser espacios pequeños con uno o dos escritorios y en las paredes hay cuadros o afiches que refieren a representantes de agrupaciones políticas del Partido Justicialista. A su vez, hay legajos de los cooperativistas, a cargo del jefe del Obrador, que es un funcionario municipal y paralelamente forma parte de alguna agrupación política.

Desde la administración, el jefe del Obrador organiza, distribuye y asigna las tareas a los cooperativistas. Estas están enmarcadas formalmente en el convenio firmado entre el municipio y MDSN. No obstante, en la cotidianeidad del trabajo se producen reconfiguraciones a partir de la demanda de la comunidad local (sean vecinos o instituciones de salud o educativas) u organizaciones sociales (comedores, clubes, sociedades de fomento, etc) o bien requerimientos de referentes políticos (del gobierno nacional, del gobierno municipal o de referentes barriales). En el caso de las demandas de la comunidad local u organizaciones sociales, los pedidos se reciben en la recepción y consisten en una nota que expresa la necesidad a satisfacer. En el caso de requerimientos de referentes políticos, las solicitudes llegan de manera informal, por ejemplo, con una llamada telefónica.

También, en la recepción se lleva a cabo la tarea de verificar el presentismo y la concurrencia. Dicha distinción es esencial para identificar los diversos roles que llevan a cabo el técnico de la UNLaM y el orientador-cooperativista así como los instrumentos que utilizan. En el caso de los primeros, acreditan la concurrencia del cooperativista solicitándole su DNI para acreditar su identidad y la registran en un programa que tienen del MDSN en la *notebook* con la que trabajan. En el caso de los segundos, registran el presentismo en planillas impresas que se envían a

la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo, desde donde luego se carga en un programa conectado con el MDSN. Mariana, que se desempeñaba como supervisora, en una entrevista realizada en la “recepción del obrador” explica la diferencia entre asistencia y concurrencia:

Los orientadores son los que tienen las planillas de ellos [señala a los cooperativistas]). Esta [señala la *notebook*] va a Ministerio. Se llama presentismo y concurrencia. Ellos hacen presentismo y nosotras concurrencia. Uno va a Ministerio y otro va a Unidad Ejecutora Central. (Mariana, supervisora UNLaM).

De este modo, el presentismo era recolectado a partir de orientadores cooperativistas, mientras que la concurrencia lo era a través del equipo territorial de la UNLaM, dando lugar a registros duplicados. El destinatario de la información era el MDSN, que autorizaba el desembolso del incentivo a los cooperativistas que habían cumplido con su presentismo o con su concurrencia. Micaela, funcionaria municipal administrativa señala:

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

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

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

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

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

Otra instancia formativa que se lleva a cabo en este espacio es el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (Fines), con el objetivo de que los cooperativistas puedan terminar el secundario. De este modo, se les incentivó y facilitó para que estudiaran en el horario de trabajo estipulado en el programa. Muchos de ellos contaban que estaban por obtener una credencial educativa.

Finalmente, el tercer espacio que compone los Obradores es el galpón. Las características entre ambos obradores han sido disímiles, dado que cada uno de ellos tiene perfiles de tareas diferentes. Por ende, varía en los distintos Obradores, pero, en la mayoría de ellos, allí es el espacio físico de trabajo donde se guardan materiales de trabajo o se divide en diferentes talleres.

En lo que refiere a los materiales de trabajo, en ambos espacios de galpón se guardan las herramientas de trabajo tales como palas, bolsas de residuos, pintura, pinceles, conos de señalización, chalecos, carretas, escobas, máquinas de cortar pasto, uniformes y materiales, maquinarias y herramientas de diversa índole. Las herramientas se distribuyen desde la Unidad Ejecutora Central; se observó en el trabajo de campo tensiones debidas a que se puede beneficiar a determinado Obrador en detrimento de otro. Esto sucede por el acercamiento y el tipo de vinculación que existe entre el encargado del Obrador y los representantes de la Unidad Ejecutora Central del Municipio o con la Intendencia. Nuevamente, observamos cómo en el territorio está presente la lucha por el recurso.

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

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

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

Nosotros hacemos, ya te digo, desde corte de pasto, mantenimiento de veredas, desde este Obrador nosotros tenemos... son diversos los trabajos... tenemos desde corte de pasto, mantenimiento de colegios, sala de salud... Sin ir más lejos estuvimos cortando el pasto en el UPA, que depende de provincia, en el hospital "Simplemente Evita", después en las salas de salud. También hacemos mantenimiento corte de pasto acá en la colectora de Ruta 3, desde este obrador tenemos desde el 29 hasta kilómetro 32 de las dos manos. Y, bueno, eso es lo que va, después tenemos gente como auxiliares de colegio que dependen de este obrador y que van rotando. (Ricardo, encargado de un Obrador)

El ORC se caracteriza por tener una impronta más asistencialista o de servicios, dado que en el espacio de "galpón" aún no se ha instalado ningún taller. Es por esto que las tareas que llevan a cabo son de servicios, sea limpieza, corte de pasto o asistencia en instituciones educativas, de salud y organizaciones sociales. En este sentido, observamos la diferencia entre un Obrador y el otro, principalmente en su estructura, por la incidencia de los actores de lo local.

LA TRAMA CONTINUA ENTRE EL TERRITORIO Y EL OBRADOR

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

Nosotros estamos con toda la comunidad. Están en el comedor San Gerardo, en las iglesias, en todos los colegios que tenemos acá, en los jardines, ayudan a las auxiliares, en los jardines maternas, etc. Están en todos los chicos. Todos los que trabajan fuera del Obrador tienen una tarea específica: son auxiliares. Trabajan, ayudan a servir el mate cocido para los chicos, a algunos les toca servir el almuerzo (viste que hay jornada doble). Después tengo gente en la sala de salud Sakamoto, que está en la parte

administrativa y en la de limpieza. Nosotros tratamos de que la mayor cantidad de gente esté dentro de los lugares para ayudar a toda la comunidad. (Angélica, encargada de un Obrador).

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

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

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

Desde la UCEPC, el funcionario municipal Nahuel manifiesta cómo se puso en funcionamiento el programa y la brecha que existió desde su inicio entre la percepción que se tiene en la formulación del programa y las capacidades reales de los cooperativistas:

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

E.R: ¿Cuál era ese objetivo?

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

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

En la misma línea, desde un Obrador que depende directamente de UCEPC, su encargada Angélica empezó a involucrarse en la política luego de ser beneficiaria del Plan Jefas y Jefes de Hogares (PJJHP) donde, a través del plan, prestaba servicios en la delegación municipal. Luego con su “trabajo político” adquirió un cargo de administrativa como funcionaria municipal pero aclara que se desempeñaba como coordinadora de salud. Finalmente, la nombraron responsable del At-Prist en la localidad en la cual vive hace más de 35 años.

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

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

De este modo, el programa tiene una fuerte vinculación con la política local porque para iniciar con el trabajo cotidiano comienzan con los pedidos de la delegación municipal y aquellos que lleguen de parte de la comunidad. La ejecución del programa en el espacio local resalta la proximidad de las estructuras gubernamentales locales con la población permitiendo ver las estrategias de la gestión (Neiro-

tti, 2016). En este sentido, el Obrador como espacio local de gestión está inmerso entre el programa, la política local y la comunidad. En lo que se refiere a la relación del programa con la comunidad, en los últimos años, el nivel local se convirtió en un espacio de oportunidades para articular las políticas entre el Estado y la comunidad (Neirotti, 2016).

El encargado de un Obrador explica:

Estamos a cargo de este Obrador que es el vínculo entre Argentina Trabaja y el municipio porque este es un programa que viene desde Nación. Y, bueno, desde acá, desde este Obrador se realizan trabajos, dentro del Obrador y desde fuera del Obrador hacia la comunidad. Sobre todo trabajos desde... vamos desde corte de pasto a realizar mesas y bancos para colegios, bancos de plazas. Este Obrador es uno de los más grandes que hay en Matanza. Con Pedro, los dos somos empleados municipales. Como te decía antes, hacemos de vínculo del programa Argentina Trabaja hacia el municipio, si bien desde Nación, desde el Ministerio de Desarrollo baja directamente al municipio, nosotros hacemos los trabajos. (Ricardo, encargado de un Obrador).

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

Desde la delegación hacen obras como zanjeo, desmalezamiento, o sea, todo lo que se pueda hacer dentro de la delegación. [Asimismo se hacen cosas tales como] descargar y cargar recursos (porque también funciona todo lo que es la parte social ahí), entonces tenemos compañeras que empezaron a hacer encuestas y a capacitarse para ello. Las asistentes sociales les enseñaron a hacer encuestas, a tratar al vecino, más allá que... Lo que sí, siempre se les enseñó a contener al vecino, ante cualquier problema que tenga, y a no prometer nada que no podamos nosotros responderle al vecino con su necesidad. Entonces las chicas salían, hacían las encuestas y después iba la asistente social para verificar los datos que traían, para darle el recurso o solucionarle el problema en ese momento al vecino común. Son todos vecinos. (Angélica, encargada de un Obrador).
Me levantaron una casita y yo me quedé con la boca abierta, porque, imagínate... Había una señora que había perdido todo, vinieron ellos y me dijeron “Mira, Cris, nosotros podemos ayudarla. Somos albañiles y lo podemos hacer”. Y de hecho hicieron una casita hermosa para la señora esta, mamá de 4 hijos. Bueno, y así se fueron ellos. (Angélica, encargada de un Obrador).

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

Por un lado, la relación directa entre las características de las políticas públicas y las necesidades y demandas de la sociedad, dado que las políticas públicas son el resultado de la constante interacción entre el Estado y la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982). Por otro lado, el espacio local está inmerso en un complejo marco nacional y global (Neirotti, 2011) así como también en dinámicas barriales (Auyero, 2001; Merklen, 2005). En relación a ello, los espacios locales de gestión se construyen entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/desconcentrada de las políticas y programas sociales (Chiara y Di Virgilio, 2004). De este modo, se puede interpretar cómo repercuten transformaciones macrosociales a nivel microsocial (Paura y Zibecchi, 2010).

REFLEXIONES FINALES

En este artículo analizamos cómo se lleva a cabo el régimen de implementación local de una política social que se diseña a nivel macro y se ejecuta a nivel local. Específicamente, el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo en el Municipio de La Matanza. El programa comienza a implementarse en el territorio luego de celebrarse convenios entre el representante de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN y el intendente del municipio. Las particularidades del convenio responden a los intereses de ambos actores como así también a las capacidades sociolaborales de los cooperativistas. En función de ello, algunos obradores adquieren un perfil más socioproductivo mientras que otros tienen un perfil asistencial o de servicios.

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

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

Dicho procedimiento desafiaba las capacidades locales, que tenían que adaptarse y reordenar sus recursos humanos, materiales y organizacionales. Por otra parte, la implementación del programa exigió el desarrollo de herramientas de gestión, permitiendo reorganizar mecanismos, procesos y recursos humanos. En este marco, recordemos que la política pública genera cristalizaciones gubernamentales, es decir, transformaciones en el aparato estatal, y dichas cristalizaciones pueden producir nuevas instancias estatales, dependencias y secretarías que se reflejan en el organigrama estatal o bien en la reasignación de nuevas funciones a agencias ya establecidas. En el inicio del At-Prist en el Municipio de La Matanza, la cristalización fue del tipo último descrito, es decir, a secretarías y delegaciones municipales preestablecidas se les asignó la nueva función de implementación del programa en determinado espacio local. De este modo, pasaron a ser las responsables de cooperativistas de trabajo.

En el año 2012, después de tres años de implementación, se crearon como espacios locales de gestión los Obradores. Se distribuyen por todo el territorio de La Matanza; son espacios físicos que se convirtieron en puntos territoriales concretos del programa y colectivizaron a los cooperativistas/titulares, dado que los instalaron en un determinado espacio físico. Definimos los Obradores como espacios locales de gestión desde donde se produce la materialización de la política social en el territorio. Estos dependen de la unidad ejecutora central del programa y dicha unidad responde directamente a la Intendencia. La estructura municipal para la implementación del programa responde a una estructura verticalista que va desde el intendente municipal, luego los funcionarios de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo y finalmente los encargados de cada Obrador.

La creación de los Obradores responde a una cristalización del programa en nuevos espacios locales de gestión. Asimismo, estos se han ido burocratizando y complejizando en su estructura organizativa. En términos concretos, son inmuebles que se conforman por un triple espacio: trabajo, administración y educación. Es decir, en un principio se distribuyeron las funciones entre los diversos cooperativistas y se les tomó asistencia. Luego, se fueron burocratizando y se convirtieron en lugares de gestión complejos conformados por tres espacios: (a) la oficina administra-

tiva, que funcionaba a modo de recepción, desde donde se organizaba el trabajo cotidiano y se tomaba asistencia, (b) el aula, desde donde se profundizan las instancias educativas y capacitaciones y (c) el galpón, desde donde se lleva a cabo la parte productiva del programa o se guardan materiales de trabajo.

A su vez, el Obrador fue adquiriendo mayor complejidad y los mismos cooperativistas empezaron a cumplir funciones administrativas para colaborar con el encargado. Los Obradores distribuidos en todo el distrito de La Matanza se caracterizan por ser heterogéneos en función de la cantidad de cooperativistas que tienen como por las distintas tareas que realizan. El perfil del Obrador se define por las particularidades de los cooperativistas que se aglutinan en él, las características del funcionario municipal que está a cargo y, principalmente, por las peculiaridades del espacio del galpón.

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

A partir de los Obradores se teje una relación hacia dentro y hacia fuera, para la comunidad local, dado que muchos cooperativistas realizan sus tareas cotidianas en espacios públicos o en instituciones de la comunidad, sean clubes, comedores, instituciones educativas, instituciones de salud o sociedades de fomento. Además, la interacción se retroalimenta porque tanto los representantes de las instituciones que he mencionado como también familias se acercan a los Obradores para expresar sus necesidades y demandas. Desde allí se intenta resolverlas y se produce una interacción en el espacio de gestión local que reconfigura la demanda y la oferta del programa, a través de la interacción entre la sociedad civil representada por vecinos o instituciones y el Estado, materializado en funcionarios municipales. En efecto, los Obradores son lugares físicos, espacios locales de gestión, desde los cuales se materializa la política social entretejiendo la cotidianeidad del programa. A partir de ellos, se construyen redes institucionales y/o personales que buscan resolver las necesidades de la comunidad local. En este marco, en los Obradores se produce la materialización del At-Prist y, tras su creación, se pueden vislumbrar cristalizaciones gubernamentales, transformación de los espacios locales de gestión y su burocratización.

En síntesis, el At-Prist se desenvuelve en espacios locales de gestión con una cotidianeidad que materializa y refleja una tensión enmarcada entre la concepción de

cooperativa de trabajo o programa asistencial, las características diferenciadas de los Obradores como espacios locales de gestión y el entramado de actores propio de cada uno. La cotidianeidad transcurre dentro de los Obradores y desde ellos hacia afuera, es decir, la comunidad local y la política. De este modo, se ramifica el At-Prist en instituciones de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil, en dependencias municipales o en el espacio público donde los cooperativistas realizan la contraprestación del programa. Se transforma y nutre el programa en virtud de demandas y ofertas que se entremezclan desde la comunidad local, la política local, los funcionarios municipales y los titulares del programa. ■

Referencias bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, "Estudio Introductorio". En: Aguilar Villanueva, L. (comp.), *La hechura de las Políticas*. México: Edición Porrúa, 2003, pp. 10-15.

ALZINA, Pilar y Analía Otero, *Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo*, ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. Buenos Aires, 2013.

ARCIDIÁCONO, Pilar y Ángeles Bermúdez, "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja". En: *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Nº 07, 2015, pp. 3-36.

ARCIDIÁCONO, Pilar, Karina Kalpschtrej y Ángeles Bermúdez, "¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja". En: *Revista Trabajo y Sociedad*, Nº 22, 2014, pp. 341-356.

ARROYO, Daniel, "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina". En: García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997, pp. 315-328.

BERNAZZA, Claudia, "Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes". 2005, pp 1-15. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar>, consultado mayo de 2013.

BERTOLINI, Gustavo, *Programa Argentina Trabaja ¿Cooperativas sin Cooperativismo?*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones de la Economía Social, 2010.

BOTTINI, Alejandro, "Ejercicio pleno de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Se puede propender a la descentralización Político-Institucional de las Municipalidades Bonaerenses por medio de Actos Legislativos Emanados de los propios Municipios?". En: X Seminario de la Red Muni. Buenos Aires, 2009.

BUTTI, Federico y Pablo Barbetti, "Políticas Sociales en Argentina y Construcción de Subjetividades". En: *Revista Electrónica de Psicología Social "Poiesis"*, Nº 26, 2013, pp. 1-6.

CASTEL, Robert, "Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado". Buenos Aires: Paidós, 1997.

CHIARA, Magdalena y Mercedes Di Virgilio, "La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo, 2004.

-----, *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

-----, "La política social en la crisis de la convertibilidad (1997-2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 2006, pp. 125-156.

-----, "Conceptualizando la gestión social". En: Chiara, M. y M. De Virgilio (coords.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo, 2009, pp. 53-86.

CRAVACUORE, Daniel, "Los municipios argentinos (1990-2005)". En: Cravacuore, D. e Israel R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, 2007.

-----, "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina". En: Molina, G. (coord.), *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza, Argentina: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (Incihusa) Conicet, 2008.

CRAVACUORE, Daniel, Sergio Ilari y Alejandro Villar, *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Unqui, 2004.

DE PIERO, Sergio, "Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio". En: Congreso SAPP, Mendoza, 2015.

DE SENA, Angélica y Florencia Chahbenderian, "Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan Ingreso Social con Trabajo". En: *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 10, Nº 30, 2011, pp. 77-98.

FERNÁNDEZ, Juan Pablo, "La implementación del programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales". En: *Documento de Trabajo* Nº 96. Buenos Aires: Cipepec, 2012.

FERRARI MANGO, Cynthia, *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-2016)*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Flasco, 2018.

FORNI, Pablo, Mariana Nardone, Luciana Castronuovo, Tomás Nouggués y Manuel Zapico, "Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: cambios y continuidades". En: Forni, P. y L. Castronuovo (comps.), *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp, 2015, pp. 24-44.

GARCÍA DELGADO, Daniel, "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En: García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: UBA, 1996, pp.13-40.

-----, *El Estado-Nación y la crisis. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Editorial Norma Vitral, 2003.

GONZÁLEZ BOMBAL, Inés, Gabriel Kessler y Maristella Svampa, "Introducción. Las reconfiguraciones del mundo popular". En: Kessler, G., M. Svampa e I. González Bombal (comps.), *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, pp. 9-29.

GRADIN, Agustina, *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2018.

GRADIN, Agustina y Salvador Tiranti, "Del Programa Trabaja al Programa de ingreso social con trabajo 'Argentina Trabaja': los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local". En: *XI Seminario Red Muni "Repensando la Agenda Local"*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2012.

GUIMENEZ, Sandra y Malena Hopp, "Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación". En: *IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social*, 2011.

HERZER, Hilda y Pedro Pérez, "Gobierno Local". En: Clichesvsky, N. (comp.), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 175-191.

HOPP, Malena, *¿Cooperativas o planes sociales?: un análisis del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en un municipio del Conurbano Bonaerense*. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA "20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI". Buenos Aires, 2013.

-----, "Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". En: *Revista Trabajo y sociedad*, (24), 2015, 207-223.

ILARI, Sergio, "Fragmentación y articulaciones de la política social local". En: Cravacuore, D. (comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, 2002.

ISOLA, Florencia, *El Impacto de los programas socio productivos del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2013) en el área de San Vicente*. Ponencia presentada en III Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Issn 23623047, 2014.

IUCCI, Matías, "Promoción de la inclusión social a través de programas sociales: los casos del Banco popular de la Buena Fe y Argentina trabaja". En: *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, N° 6, 2010, pp. 263 -282.

LEVY, Esther y Ángeles Bermúdez, "De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa Argentina Trabaja". En: Pautassi, L. y G. Gamallo (dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Biblos, 2012.

LINDBLOM, Charles, *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

LO VUOLO, Rubén, *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP, 2010.

MENY, Yves y Jean Claude Thoenig, "Políticas públicas y teoría del Estado". En: Meny, Y. y J. Thoenig (comps.), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.

MERKLEN, Denis, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2005.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*, Tomos I y II. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010.

-----, *Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2011.

NATALUCCI, Ana, "Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". En: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 3, 2012, pp. 126-147.

NATALUCCI, Ana, Germán Pérez, Federico Schuster y María Soledad Gattoni, "Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de go-

bierno (Argentina, 2003-2011)". En: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, Vol. II, N° 2, julio-diciembre 2013, pp. 139-159.

NEIROTTI, Nerio, *Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile*. Tesis Doctoral Inédita. Flacso-Argentina, 2011.

-----, "Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos". En: *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 6, Año 4, mayo 2016, pp. 39-58.

OSZLAK, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la Burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984, 251-307.

-----, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, 1997, pp. 1-34.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En: Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 1982, pp. 555-584.

PERELMITER, Luisina, "Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)". En: *Estudios Sociológicos*, Vol. (89), 2012, 431-458.

REPETTO, Fabián, "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". En: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28 a 31 de octubre, Panamá, 2004.

ROFMAN, Adriana, "Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense". En: Rofman, A. y A. Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2006, pp. 259-286.

-----, "Introducción". En: Rofman, A. (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento, 2010, pp. 9-24.

ROSANVALLON, Pierre, *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial, 1995.

SHORE, Cris, "La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas". En: *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, N° 10, enero-julio, 2010, pp. 21-49.

SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.

SUBIRATS, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel Ciencias Políticas, 2008.

TAMAYO SÁEZ, Manuel, "El Análisis de las Políticas Públicas". En: Bañón, R. y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad, 1997.

TIRANTI, Salvador, *Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004-2012*. Tesis de Maestría, Flacso, Argentina, 2014.

VILAS, Carlos, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". En: *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144, (Jan. - Mar.), 1997, pp. 931-952.

VUOTTO, Mirta, "El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina". En: *Serie Documento de Trabajo* N° 217. Lima: OIT, 2011.

Normativas

Decreto 1067/2009.

Resolución 3182/ 2009. Programa Ingreso Social con Trabajo.

Entrevistas

Angélica, 45 años, funcionaria municipal encargada de un Obrador, julio 2016.

Micaela, 30 años, funcionaria administrativa municipal, agosto 2016.

Nahuel, 58 años, funcionario técnico municipal, julio 2016.

Ricardo, 40 años, funcionario municipal encargado de un Obrador, noviembre 2015.

Mariana, 27 años, equipo técnico del monitoreo/UNLaM, mayo 2015.