

*Política pública, actores sociales e implementación:  
el “Argentina trabaja” desde la Asociación Civil  
Identidad Vecinal*

**Cynthia Ferrari Mango**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)  
CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS (CONICET)  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (UNLAM)

---

**ABSTRACT**

---

Social policy manages to revalue certain actors in certain socio-historical contexts. In Argentina, during the Alianza Cambiemos, the role of local governments in the implementation of national social programs has been displaced, and that of civil society organizations has been strengthened. In this framework, we analyze the local implementation regime of AT - PRIST from the Asociación Civil Identidad Vecinal. In this sense, we provide a contribution to the studies of the implementation of programs at the local level from social organizations and we construct analytical categories.

**Keywords:** Social Policy, social organizations, local implementation, Argentina works.

La política social logra revalorizar a ciertos actores en determinados contextos sociohistóricos. En la Argentina durante la Alianza Cambiemos se ha desplazado el rol de los gobiernos locales en la implementación de programas sociales nacionales y se ha potenciado el de organizaciones de la sociedad civil. En este marco, analizamos el régimen de implementación local del AT – PRIST desde la Asociación Civil Identidad Vecinal. En este sentido, brindamos un aporte a los estudios de la implementación de programas a nivel local desde organizaciones sociales y construimos categorías analíticas.

**Palabras claves:** Política Social, organizaciones sociales, implementación local, Argentina Trabaja.

---

## Introducción

La política pública es un programa de acción de autoridades gubernamentales que engloba un conjunto de objetivos y decisiones en un ámbito sectorial de la sociedad en un espacio territorial (Subirats y Varone, 2008, Meny y Thoening, 1992; Tamayo Sáez, 1997). Específicamente, la política social es un dispositivo gubernamental que regula la desigualdad a través de asignarle un rol en la satisfacción de las necesidades a las esferas de la estructura social tales como mercantil, estatal, doméstica y relacional (Rambla, Adelantado y Noguera, 2000; Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). En este sentido, es un instrumento que altera los resultados negativos del mercado a través de una intervención que corrige o compensa la desigualdad social (Adelantado et al., 1998). Las mismas son intervenciones que generan tensiones entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales contribuyendo a la regulación del conflicto social así como también cuestionando la compensación en términos de desigualdades (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Grassi, 2003; Danani, 2004; Fleury, 1999).

En Argentina una de las políticas públicas en materia de política social que cobró auge durante el gobierno progresista de Cristina Fernandez de Kirchner desde el Frente para la Victoria y continuó implementándose con el giro a la derecha tras la asunción de la Alianza Cambiemos encabezada por Mauricio Macri ha sido el Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (AT – PRIST). El mismo tenía como objetivo generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo. Para la ejecución del programa en el territorio, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) firmó convenios con los Municipios debido a su cercanía con el territorio. Luego con el cambio de gobierno, a través de negociaciones y con el fin de debilitar el poder de los intendentes municipales y encauzar el conflicto social, el MDSN firmó convenios con diferentes actores de la sociedad civil.

En ese sentido, en términos de oportunidades políticas (Tarrow, 1997) la situación para las organizaciones cambió positivamente a través de la direccionalidad que adquirió la política social generando entramados específicos de actores colectivos. Su influencia se observa contribuyendo a crear nuevos o a destruirlos, incrementando o disminuyendo su capacidad de organización o su grado de institucionalización, movilizándolos o desmovilizándolos y distribuyendo directamente recursos económicos y de poder (Rambla et al. 2000; Adelantado et al., 1998).

El objetivo de este trabajo es indagar a nivel territorial cómo se relacionan la política social y los actores que se reapropian de ella. Específicamente, analizamos su implementación a través de una organización social de la sociedad

civil (OSC) denominada Asociación Civil Identidad Vecinal que fue el primer actor no gubernamental en convertirse en ente ejecutor del AT – PRIST. Para ello, caracterizamos cómo construyó y reconstruyó el espacio local de gestión del programa teniendo en cuenta tres dimensiones que se complementan entre sí y se entremezclan. Las mismas son: la dimensión funcional, que comprende competencias y funciones referidas a la distribución del trabajo; la material, que abarca mecanismo de redistribución y asignación; y la política, que remite a actores, interacción entre ellos y reglas de juego así como también a los modos en que se dispersa del poder (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En definitiva, para analizar el régimen de implementación local del AT – PRIST desde la Asociación Civil Identidad Vecinal, tendremos en consideración la dimensión política, material y funcional desde una mirada diacrónica. La dimensión política se comprendió a partir de la vinculación con el MDSN y de dos fenómenos específicos: las movilizaciones y los operativos territoriales. La dimensión material, a través de la cantidad de titulares, el monto percibido en el convenio y la infraestructura. Por último, la dimensión funcional abarcó la estructura organizativa, la división del trabajo y las actividades que llevaban a cabo. Asimismo, las particularidades de las tres materializaron una forma de concebir a la política social, al ente ejecutor y a los titulares.

La metodología que utilizamos es cualitativa con fuentes primarias y secundarias. Específicamente, están compuestas por pedidos de información al MDSN a través de instrumentos de acceso a la información pública (Decreto 1172/03 y Ley 27.275), entrevistas semiestructuradas realizadas tanto a representantes del ente ejecutor como a los titulares y observación participante en los espacios que se realizan tareas sociocomunitarias o de capacitación. El trabajo de campo se desarrolló en la Región Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde el año 2015 al 2018.

### **El régimen de implementación local entre los actores y la gestión**

La implementación es considerada analíticamente como uno de los momentos de la política pública<sup>1</sup>. Para comprenderla, utilizamos el concepto de régimen de implementación local (Chiara y Di Virgilio, 2006) que conjuga el modelo top down y el modelo bottom up (Aguilar Villanueva, 2003; Meny y Thoening, 1992; Tamayo Sáez, 1997). Al mismo, lo entendemos como un conjunto de condiciones que repercuten en arreglos entre los actores y reconfiguran el

---

<sup>1</sup> Sólo a modo de esquema interpretativo a las políticas públicas se las puede dividir en diferentes etapas. Las centrales: la etapa de formulación, la etapa de implementación y la etapa de evaluación (De León, 2007; Aguilar Villanueva, 2003; Tamayo Sáez, 1997; Meny y Thoening, 1992; Oszlak y O'Donnell, 1982 y Subirats, 1989).

diseño del programa en la implementación (Chiara y Di Virgilio, 2006). Sus particularidades pueden vislumbrarse en las dimensiones funcional, material y política (Oszlak, 1997) que se complementan con la capacidad de agencia de los actores para incidir aisladamente o a través de coaliciones (Chiara y Di Virgilio, 2009).

La dimensión política abarca los niveles de autonomía y el margen de acción de los actores y las reglas de juego tanto formales como informales. También, involucra la articulación con el sistema político partidario y la construcción de la legitimidad. La dimensión material implica los mecanismos de redistribución del Estado del excedente, la organización del presupuesto y el perfil de las asignaciones. La dimensión funcional refiere a las competencias, funciones y a las dinámicas que se van tejiendo sobre una determinada trama. Asimismo, consideramos que existe una complementariedad, retroalimentación y condicionamiento entre las dimensiones. De este modo, las dimensiones materializan los espacios locales de gestión.

La gestión es un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores participantes, que actúa como intermediaria de la vida cotidiana de la población y los acontecimientos a nivel macro. Además, abarca el conjunto de los procesos a través de los cuales se articulan recursos produciendo satisfactores que posibilitan la reproducción de la vida de la población poniendo en cuestionamiento la capacidad técnica, política, institucional y administrativa para llevar a cabo una decisión tomada. También, alude al lugar privilegiado donde se construye la demanda vinculando al aparato estatal con la sociedad (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En el proceso de gestión, identificar a los actores involucrados sean gubernamentales, no gubernamentales o privados implica observar quiénes son aquellos que están relacionados, cuáles son los objetivos que persiguen y cómo se articulan entre sí. Para ello, una herramienta que permite reconstruir las relaciones que se forjan entre los actores que participan en los procesos de gestión de programas y/o políticas sociales es el análisis del entramado de actores (Di Virgilio y Galizzi, 2009). Las características del entramado se definen por: el número de actores, las particularidades de la estructura de relaciones entre ellos, la estabilidad de sus relaciones, las reglas de juego que regulan el comportamiento de los mismos así como también sus recursos de poder y estrategias (Chiara y Di Virgilio, 2006). Los actores sociales son organizaciones o individuos que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión como tomadores o ejecutores de decisiones (Piréz, 1995). Además, actúan en relación a cuestiones socialmente problematizadas en las cuales pretende intervenir la política. Por ello, van modificando el desarrollo del proceso de gestión y a su vez, lo condicionan. Además, dicho proceso se encuentra favorecido u obstaculizado en función del

vínculo entre los políticos y los funcionarios, los técnicos y los grupos sociales que pueden generar o no instancias de coordinación o cooperación o bien restricciones y resistencias (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En este sentido, los actores forjan un entramado de intereses vinculado a la ejecución de la política social que pone en relación al actor y al régimen de implementación local. Además, la misma incide en este entramado por ejemplo generando una competencia entre las organizaciones sociales por los recursos o bien jerarquizándolas frente a los Municipios para la gestión de los programas (Chiara y Di Virgilio, 2009).

Los actores que han cobrado relevancia a nivel local a partir de la década del noventa, son los gobiernos locales y las OSC producto de la revitalización del territorio local. El mismo aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado, 1996). En este marco, se produce una gestión de los programas sociales tanto por organizaciones sociales como por Municipios (Natalucci, 2018; Gradin, 2018; Massetti, 2011; Colabella, 2011; Massetti, 2009). De este modo, se constituyen nuevas formas de solidaridad inspiradas en el anclaje territorial y la política social puede funcionar como dispositivo para consolidar partidos, movimientos u organizaciones sociales. Los destinatarios de sus políticas llevan a cabo su vida cotidiana actuando política y/o socialmente, y los sentidos de pertenencia y defensa de identidades, ya no están ancladas solamente en lo nacional (De Piero, 2015).

El concepto de territorio cobra auge como espacio de implementación de programas sociales en donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los mismos en virtud de las características propias del espacio local (Arias, 2013; Paura y Zibecchi, 2010; Mendicoa, 2011; Chiara y Di Virgilio, 2009). El territorio es el lugar privilegiado de la expresión política (Forni, Castronuovo y Nardone, 2013). Una organización o movimiento social se puede consolidar en él en el territorio a través de la política social. El barrio se convierte en el espacio donde las clases populares se organizan fuera de la fábrica y frente a la descomposición de los lazos por el trabajo (Gómez y Massetti, 2009; Natalucci, 2007; Merklen, 2005; Svampa y Pereyra, 2005). En ese sentido, la integración se fundamenta en la vecindad y la lucha por obtención de recursos apoyándose en el barrio. De este modo, se constituyen nuevas formas de solidaridad inspiradas en el anclaje territorial.

### **Organizaciones de la sociedad civil gestionando lo social**

El concepto de OSC, en sí mismo se caracteriza por una falta de claridad en la definición sobre quién formaría parte de la sociedad civil. El punto de partida

es comprender que su universo no es homogéneo ni políticamente neutro y en su interior se reproducen disputas políticas (De Piero, 2005). En este sentido, reconocemos el carácter heterogéneo de las OSC tanto en los valores que promueven, las funciones que llevan cabo, sus capacidades y los campos de acción (González Bombal y Villar, 2005).

La sociedad civil<sup>2</sup> implica la construcción de instancias colectivas que ejercen una representación tanto social como política profundizando la ciudadanía y generando lazos comunitarios (De Piero, 2005). Para ello, tienen tres formas de racionalidad que motorizan su accionar: la administrativa burocrática, la mercantil o monetaria y la que predomina que es la solidaria o dependiente de la acción comunitaria (Sorj, 2005).

Asimismo, para su abordaje podemos identificar varias dimensiones. Una de ellas es la ideológica que implica una relación e intercambios entre Estado y sociedad. Otra dimensión es metodológica e involucra los modos de intervención. Por último, la dimensión histórica abarca el período sociopolítico en el que se construye (González Bombal y Villar, 2005). Además, identificamos como las OSC actúan desde la asistencia y/o desde la representación buscando intervenir en la agenda pública a través de diferentes herramientas como ser las movilizaciones (De Piero, 2005). Específicamente, recuperamos tres corrientes para comprender a las OSC a partir de diferenciar las modalidades de intervención, el grado de articulación con el Estado y los objetivos que persiguen tras la participación en las políticas públicas (De Piero, 2005). Los mismos oscilan entre buscar el control sobre el Estado y el apoyo a la beneficencia en términos sociales, otras llevan a cabo protestas, en particular el movimiento piquetero y de base, mientras que otras fomentan estrategias de la economía social o de economía popular. Las mismas son: control- beneficencia, corriente de protesta y corriente de la economía social.

La corriente control- beneficencia demanda el control del Estado y asistencia. Para ello, genera alianzas con el mercado, tiene una relación confrontativa con el sistema político e intenta atender y contener el conflicto. El marco de referencia es la ciudadanía política y sus prácticas están vinculadas a la judicialización y a los medios de comunicación. La corriente de protesta tiene una relación confrontativa y demandante con el sistema político dado que reclama inclusión y derechos sociales. Para ello, forman alianzas con sindicatos y movimientos sociales cobrando sentido a partir de articular socialmente y politizar al conflicto. Su marco de referencia es el trabajador en el territorio y tiene como práctica política la movilización. La corriente de la economía social demanda auto

---

<sup>2</sup> Las OSC se han estudiado desde diferentes corrientes véase Nogueira (2003). Algunas priorizan en el caso Habermas (1998) a las asociaciones y organizaciones mientras que Cohen y Arato (2000) privilegian a los movimientos sociales.

resolución y desarrollo fortaleciendo alianzas con el Estado y el Mercado. La relación con el sistema político es demandante y de articulación. Su marco de referencia es el barrio y por eso su práctica política es la horizontalidad. De estas tres corrientes observamos que la Asociación Civil Identidad Vecinal ha ido oscilando entre la primera y la tercera corriente mencionada por De Piero (2005).

Asimismo, en el marco de las distintas visiones sobre la noción de sociedad civil nos interesan las organizaciones sociales vinculadas a la gestión de políticas sociales (Rofman, 2009 y 2010). La participación de las OSC en instancias de políticas públicas no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, luego de la implementación las reformas neoliberales y los procesos de globalización, ha cambiado la relación entre el Estado y la sociedad generando mayor incidencia de la misma (De Piero, 2003)<sup>3</sup>. En efecto, consideramos que el abordaje debe contener una dimensión relacional que resalte su vinculación con el Estado, el mercado o dentro del marco de las organizaciones. En este sentido, las OSC actúan como mediadoras gestionando la política social (D'Amico, 2018; Gradin, 2018; Logiudice, 2017; Natalucci, 2018 y 2012; Maneiro, 2013; Massetti, 2011 y 2009; Colabella, 2011).

En sentido, los roles de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>4</sup>, han mutado en torno a diferentes modos de intervención sobre la complejidad de la cuestión social (Arcidiácono, 2012). Precisamente, en la década del noventa con el auge de nuevas demandas de la sociedad producto de la construcción de identidades que exceden a los movimientos políticos del siglo XX, se revalorizaron las OSC. En este marco, las demandas que irrumpieron en el espacio público no lograron ser canalizadas por los partidos políticos, lo cual permitió la aparición de nuevos movimientos sociales que intentan representarlas (Gonzalez Bombal, Kessler y Svampa, 2010; Massetti, 2009; Natalucci, 2007; De Piero, 2005 y 2003; Svampa y Pereyra, 2005; Svampa y Pereyra, 2003).

Específicamente, han adquirido un rol relevante en lo que refiere a la gestión de la política social a través de organizaciones sociales en el territorio (Natalucci, 2018 y 2012; Gradin, 2015 y 2013; Natalucci, Perez, Schuster y Gattoni, 2013; Perelmiter, 2012; Massetti, 2011 y 2010; Gómez y Massetti, 2009). Sin embargo, la implementación del AT – PRIST desde el 2009 hasta el 2015 estuvo mediada por el Municipio en su mayoría y en menor medida, por federaciones de cooperativas o bien entes ejecutores provinciales. A partir del 2016 pudieron convertirse mediante convenios con el MDSN en entes ejecutores del AT – PRIST.

---

<sup>3</sup> Para una visión crítica véase Bustelo (2000).

<sup>4</sup> Véase para profundizar Cunill Grau (1995) y Caracas y Forni (2004).

### **Una organización social: Asociación Civil Identidad Vecinal**

La Asociación Civil Identidad Vecinal es una organización social comunitaria y vecinal matancera del AMBA que nació en el 2006 en barrio René Salamanca en la localidad de González Catán y logró adquirir su personería jurídica a fines del 2011. En virtud del rápido crecimiento del barrio y de la complejización de las necesidades de los vecinos, se crea la asociación con el fin de optimizar la calidad de vida de sus habitantes. Los mismo, tenían la premisa de que ellos sin subsidios del Estado iban a mejorar sus condiciones sociales través de la unión de los vecinos.

El barrio se originó a partir de un plan de viviendas sociales y luego, se fue poblando con más familias. El mismo se encuentra en una zona rural entre Morón y Merlo, desconectado de las áreas urbanizadas más cercanas dado que no tenía ni calles ni veredas, se inundaba frecuentemente y no contaba con infraestructura que brindara los servicios básicos como agua y electricidad. Luego de varios reclamos y con el correr de los años se mejoró el acceso al barrio, se tendió el servicio eléctrico y se recolectaron los residuos. Sebastián, un joven que se mudó al barrio con su mamá cuando era adolescente nos cuenta:

yo empecé a formar parte en el año 2009 cuando me mude al barrio Salamanca que es donde surgió Identidad Vecinal. Y empecé a participar porque era amigo de los hijos del líder de la organización. Salamanca es una comunidad. Ya estaba muy armado lo que era el vecinalismo. O sea todos se juntaban para hacer festivales, todos se juntaban para mejorar el barrio. Era difícil no acoplarte a eso y a mí me gustaba. Todos iban para el mismo lado (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

En función de las palabras de Sebastián, se puede interpretar la conexión que existía entre los vecinos del barrio. Las primeras tareas sociales que realizaron fue intervenir sobre la emergencia alimentaria. Para ello, primero realizaron ollas comunitarias y después, construyeron un comedor y un merendero. Otra de las tareas fue contener a jóvenes a través de apoyo escolar, diversos talleres de recreación (talleres de arte, murales, murga y percusión) y deportes (escuelista de fútbol). Luego de varios años, se construyó un espacio físico propio denominado Salón de Usos Múltiples (SUM).

Asimismo, para adultos se dictaron cursos de capacitación en torno a salud y oficios. Finalmente, lograron construir una sala de salud en el barrio y un taller productivo textil denominado "Creaciones Nahuel". En lo que refiere a la construcción de la sala de salud, Sergio relata:



2010/2011 en el barrio Salamanca se empezó a construir con la misma mano de obra de los vecinos. Una fundación nos dio la plata de los materiales y los vecinos de la comunidad construían la sala los sábados, viernes y los feriados, cuando podían. O sea los vecinos trabajan toda la semana en su trabajo normal y después iban de voluntario los fines de semana a trabajar por el barrio (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

El relato de Sebastián muestra el compromiso que tenían los vecinos con el barrio. En la misma línea, construyeron la Casa de Encuentro Comunitario, a cuya inauguración en octubre de 2017 asistió la Gobernadora María Eugenia Vidal<sup>5</sup> y el dirigente social Héctor “Toty” Flores Diputado Nacional por la lista de la Alianza Cambiemos (anteriormente formaba parte del Movimiento de Trabajadores Desocupados) y fundador de la Cooperativa la Juanita. La participación de estas figuras políticas muestra la cercanía de la relación entre el gobierno de la Alianza Cambiemos y la asociación civil.

Su líder Eduardo Creus, conocido como “Lalo”, estuvo nucleado anteriormente al movimiento social Corriente Clasista Combativa (CCC)<sup>6</sup> como dirigente. Dicho antecedente, le permitió adquirir experiencia en la gestión de programas sociales tales como Plan Trabajar y PJJHH. Luego, se fue acercando al sector privado tras participar en eventos que acompañaron a los empresarios agropecuarios durante la crisis del campo. Algunas de las empresas privadas con las que se núcleo fue Aapresid (Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa) y Eidico. Esta última, contrato a personas del barrio para un proyecto urbanístico en Pilar y en Villa Nueva. En este sentido, observamos la particularidad señalada por De Piero (2005) sobre uno de los tipos de organización de la sociedad civil donde se genera articulación entre la asociación y el mercado.

En este sentido, remarcamos como Lalo estuvo dentro de la CCC que también tenía incidencia en el Barrio René de Salamanca y luego, conformó la Asociación Identidad Vecinal. Nicolás y Sergio nos explican la vinculación entre una y otra, así como también el motivo por el cual su líder se fue del otro espacio:

Lalo fue el fundador de Identidad Vecinal. El militaba en la CCC con Carlos Alderete, y bueno luego tuvieron sus diferencias y decidió impulsar su asociación Identidad Vecinal (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

---

<sup>5</sup> Fue electa gobernadora de la provincia de Buenos el 10 de diciembre de 2015 con la fórmula María Eugenia Vidal – Daniel Salvador en el marco de la Alianza Cambiemos. Anteriormente, se desempeñó en el cargo de vicejefa de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el segundo mandato de Mauricio Macri con el PRO. Tienen antecedentes laborales en el think tank Grupo Sophia y en la Fundación Creer y Crecer.

<sup>6</sup> Para profundizar sobre la CCC ver Iglesias (2012). De Piero (2005) explica la confluencia entre el movimiento piquetero y el sector productivo agraria o industrial de pequeños propietarios.

[...] está la CCC también en el barrio y bueno a convivir (se ríe). En ese tiempo Lalo pertenencia y muchos de los que hoy son parte de Identidad Vecinal también de lo que era la CCC. Nos fuimos porque tenían pensamientos diferentes y como que limitaban mucho. Lalo veía una oportunidad que era generar cooperativas de trabajo y vincularse con los privados y a ellos no les gustaba por una cuestión ideológica y partidaria. O sea Lalo había hecho relaciones con gente del campo en el 2008/ 2007 entonces esas relaciones le quedaron y eran las que después iban generando por ahí trabajo pero eran privados entonces como en la CCC tenía una parte que era el PCR (partido revolucionario comunista). Entonces como que la línea venía más por ese lado (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

De la narrativa de Sebastián, observamos el pragmatismo que esboza su dirigente así como también los antecedentes que muestra, en torno al trabajo cooperativo estableciendo vínculos con el sector privado. Paralelamente, se resaltan los orígenes de su líder en la CCC donde adquirió experiencia en la gestión de programas:

[...] la CCC siempre fue una organización que tuvo mucha experiencia en trabajo con los planes sociales, eso a Lalo también le fue muy útil y también lo consideraron cuando lo convocaron para trabajar en conjunto desde el gobierno, justamente lo llamaron a Lalo porque tenía experiencia en el trabajo con planes sociales, lo cual no era común en actores que por ahí cambiamos pueda convocar (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

En este sentido, el relato de Nicolás muestra el acercamiento entre la asociación y la Alianza Cambiemos al considerarla como una asociación cuyos representantes tenían experiencia en la gestión de programas y una postura ideológica cercana. De este modo, se convirtió en una organización aliada al gobierno llevando a cabo una función social en el territorio. La afinidad se potencia al mostrar como Lalo encabezó la lista de concejales de Juntos por el Cambio en La Matanza en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) celebradas en el 2019.

### **Régimen de implementación local desde las dimensiones política, funcional y material**

En función de sus antecedentes en la CCC y actual cercanía a la Alianza Cambiemos, se los reconocen como “piqueteros amarillos”. Dicha caracterización da cuenta de las particularidades de la dimensión política del régimen de la

implementación local del AT – PRIST a través de la asociación. Desde julio del 2016 hasta el 2018, paralelamente a la gestión municipal, la asociación comenzó a administrar parte del AT-PRIST. Sebastián nos cuenta que, “anteriormente era solamente la municipalidad la que manejaba los programas sociales. Nosotros fuimos una de las primeras pruebas piloto de entes ejecutores” (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

Según la asociación, son la primera organización social en el distrito a la cual el Ministerio le ha delegado parte de la gestión del programa. Tras preguntarle a Sergio y a Nicolás porque consideran que el MDSN los eligió a ellos para convertirse en entes ejecutores, nos responden:

Lalo tenía relaciones con amigos que eran del privado, que con el cambio de gobierno algunos subieron como parte de la política. Amigos que él tenía que eran amigos de los funcionarios que están ahora (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

Lalo había estado en las manifestaciones por el tema de la 125 del campo y generó lazos con empresarios, gente de ONG muy importantes, que cuando sucedió el cambio de gobierno muchos de estos fueron a trabajar al Ministerio de desarrollo social. Lo llamaron y le propusieron hacer que muchos de los programas de desarrollo social se empiecen a plasmar en el territorio de Gonzales Catan a través de Identidad Vecinal (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

De las verbalizaciones enunciadas, observamos que uno de los motivos fue la cercanía que tenía el líder de la organización con los funcionarios que asumieron con el cambio de gobierno. Principalmente, con quién representaba a la secretaria de economía social Matías Kelly desde la cual dependía el programa. En palabras de Nicolás,

[...] una de las áreas con las que más tenes que dialogar es con la secretaria de economía social de Matías Kelly que viene de una ONG que te dije que se generaron lazos muchos años antes, entonces ya se conocían previamente (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

Otro de los motivos, fueron los vínculos que el dirigente de la asociación había construido con personas del sector privado y con organizaciones no gubernamentales. Paralelamente, contaba con experiencia de trabajo sin prejuicio con empresas a través de cooperativas conformados por los integrantes de su barrio. Sebastián nos explica la vinculación con los privados,

[...] vieron algo que Identidad Vecinal tenía que no tenían todos, por ahí cualquier otra organización que trabajaba con el público-privado. Al trabajar con el público

privado y no tener ese prejuicio permitió que nosotros nos den trabajo, crezcamos y que se hagan relaciones. El trabajo se daba a través de cooperativas o de personas privadas o sea individuales. Yo era uno. Hacíamos trabajos de Textil, construcción, eran las patas fuertes. Hicimos trabajos para lo que era gestar, rapi pago, Santander rio, para construcción de una empresa que es idico, gestal (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

En ese sentido, a través de la Asociación Identidad Vecinal el MDSN desplegaba sus programas sociales. Particularmente, a través de un convenio entre el mismo y la asociación, está última se convirtió en Ejecutor del programa teniendo bajo su órbita cooperativas que realicen trabajos en 17 barrios del distrito. Dicho convenio, les dio la potestad de administrar recursos económicos para herramientas, materiales y capacitaciones así como también de organizar a los titulares del programa y dirigir la ejecución de los trabajos. En una primera instancia, tuvo a su cargo entre quinientos y mil vecinos que ya forman parte de distintas cooperativas, sobre un total de diez mil que existían en el Municipio. En referencia al convenio, el dirigente Lalo afirma que: “llevamos diez años haciendo proyectos en La Matanza, todo a pulmón y con nada de acompañamiento del Estado porque no lográbamos recibir su ayuda. Y pasar de eso, a firmar un convenio para gestionar parte del programa social más importante, hace que estemos eufóricos”<sup>7</sup>. Las palabras de Lalo, permiten ver la desarticulación que tenía la asociación con el Estado sea tanto para con el gobierno nacional, provincial o municipal. Sebastián, nos recuerda la ideología y postura del líder de la asociación para comprender el vínculo con el Municipio:

Lalo siempre tuvo una postura digamos de, él viene de la CCC digamos, él siempre tuvo una postura bastante combativa en la gestión nacional anterior y no había vínculo directo. También, con el Municipio porque siempre tuvo una forma de trabajo con la que nosotros no coincidimos (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

El relato de Sebastián muestra la inexistencia de relación con el MDSN en la gestión anterior y paralelamente, la tensión entre la asociación y el Municipio. Asimismo, a partir del programa intentaron capacitar a los titulares en función de las necesidades del barrio. El propósito era la formación del titular para facilitar la inserción al mercado de trabajo y paralelamente, mejorar la infraestructura del barrio sea en salas de salud o comedores comunitarios. En este sentido, el dirigente cuenta “queremos que haya una capacitación real para que la gente no tenga que

---

<sup>7</sup>Véase <http://www.el1digital.com.ar/articulo/view/59816/identidad-vecinal-gestionara-parte-de-argentina-trabaja-en-la-matanza>.

vivir atada a un programa social y podamos generarle salidas laborales porque nosotros, también, tenemos cooperativas propias con obras privadas”<sup>8</sup>.

En efecto, la Asociación Civil Identidad Vecinal, bajo la dirigencia de Lalo Claus, es una referente en materia social de la Alianza Cambiemos a nivel territorial, dado que logró inserción territorial en barrios vulnerables de La Matanza. Asimismo, está vinculado con varios programas del Estado nacional y provincial y periódicamente recibe visitas en las instalaciones de la asociación de funcionarios así como también fueron el presidente Mauricio Macri y la gobernadora María Eugenia Vidal<sup>9</sup>. Nicolás recuerda la visita de funcionarios de la siguiente manera:

[...] un día en una camioneta vino Stanley, Marcos Peña y Vidal a Salamanca, un sábado al mediodía, a charlar con la gente, es algo que jamás había pasado, la gobernadora, la ministra de Desarrollo Social de la Nación y el jefe de gabinete vayan a un barrio a dialogar con la gente un sábado a la mañana (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

Del relato, vislumbramos el apoyo del gobierno a la asociación civil que anteriormente no tenía vínculo con la gestión del MDSN para llevar a cabo tareas sociales en el distrito. Por ello, era fundamental la generación de fondos a través de diversas actividades que organizaban los vecinos, entre ellas rifas o bingos.

Otra de las cuestiones que involucran a la dimensión política es la articulación con programas y las movilizaciones. Con respecto a los programas con los cuales articulaba la asociación y el Ministerio, uno era el Estado en tu Barrio. Específicamente, lo que hacían era difundir la presencia del operativo, colaborar con la organización y estar presentes el día que se llevaba a cabo. De este modo, vemos cómo articulan constantemente y participan en actos acompañando al proyecto de la Alianza Cambiemos.

En este sentido, la relación o bien alianza que construye la asociación con el Ministerio a partir de la gestión de Carolina Stanley, y sobre todo a través de Matías Kelly desde la Secretaria de economía social del MDSN, es *cercana - amistosa*. La relación antes del 2016 era *inexistente o conflictiva* tanto desde la asociación para con el Ministerio como para con el Municipio donde las controversias a nivel local se hacían notar y se acrecentaron al convertirse en ente ejecutor porque algunos de los titulares se traspasan desde el ente ejecutor municipal al de la asociación.

<sup>8</sup> Véase <http://www.el1digital.com.ar/articulo/view/59816/identidad-vecinal-gestionara-parte-de-argentina-trabaja-en-la-matanza>.

<sup>9</sup> Véase <https://www.matanzadigital.com.ar/eduardo-lalo-creus-se-perfila-para-encabezar-la-lista-de-concejales-de-cambiemos/>.

En lo que refiere a la dimensión material, la asociación no tenía vinculación con el programa en las dos primeras etapas. A pesar de ello, acumulaba una representación y legitimidad en el barrio debido a que venían desarrollando tareas socio comunitarias. Al convertirse en ente ejecutor a través de un convenio, empieza a contar con recursos económicos, infraestructura y titulares bajo su órbita. La cantidad de titulares a diciembre de 2016 era de 438, a diciembre de 2017 era de 882 y a enero de 2018 era de 898<sup>10</sup>. Por lo cual, observamos un incremento de la cantidad de titulares y un aumento en la confianza desde el Ministerio para con la asociación para que se encargue de la implementación. Asimismo, la procedencia de los titulares era desde la órbita de Obradores municipales así como también, de personas que estaban involucradas a la asociación y al barrio de origen.

En lo que refiere al monto, en un pedido de información nos indicaron la evolución del presupuesto asignado y el presupuesto ejecutado desde el 2016 al 2018 al ente ejecutor Asociación Civil Identidad Vecinal. Específicamente, bajo el convenio por el AT - PRIST: “el monto total asignado por convenio en concepto de subsidio institucional fue de pesos siete millones setecientos veintidós mil seiscientos sesenta y cinco (\$ 7.722.665,00), de los cuales se desembolsó la totalidad y a la fecha presenta un saldo contable de pesos cero”<sup>11</sup>.

En lo que refiere al convenio, Nicolás nos explica:

Hubo que cumplimentar era un montón de pasos burocráticos, legales etc, para que el convenio se concrete, no alcanza con la voluntad política o con un dedo que diga vos vení a trabajar con nosotros. Para un ente ejecutor que demanda un presupuesto muy importante, que demanda una responsabilidad muy grande porque tenes que gestionar el plan de actividades de un montón de titulares, hubo que hacer un plan de trabajo, un proyecto, presupuestos de que se va a hacer con los recursos que te van a dar, aparte te lo dan medio pre-armado y vos tenes que respetar unos lineamientos. Básicamente lo que tenías que hacer en ese plan de trabajo es distribuir las tareas de los titulares de los planes. Por ejemplo, van a haber 100 titulares trabajando en mantenimiento de tal calle, de tal plaza (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

Del testimonio observamos como para la instauración del convenio se tuvieron que seguir una serie de pasos burocráticos. También, nos explica las

---

<sup>10</sup> Respuesta a la NO-2019-11902794-APN-DGAJMDS#MSYDS, en relación al Pedido de Acceso a la Información Pública.

<sup>11</sup> Respuesta a la NO-2019-68074857-APN-DGAJMDS#MSYDS de fecha 29 de Julio de 2019, en relación a la solicitud de Acceso a la Información Pública presentada por la Sra. Ferrari Mango Cynthia Gisselle en marco de la Ley 27.275.

particularidades del convenio en torno al presupuesto, al tipo de tareas, al plazo a desarrollarlas y a la cantidad de titulares que involucra.

Paralelamente al convenio, el otro punto que corresponde a la dimensión material del régimen de implementación del AT – PRIST a través de la asociación, refiere a la infraestructura. Al convertirse en ente ejecutor, comienza a acondicionar un espacio físico central (ubicado en La Ferrere) desde el cuál coordinar las tareas en el territorio. Sebastián nos cuenta que “este espacio se construyó con cooperativistas” (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018). El mismo es de fácil acceso por la Ruta 3 conocida como Av. Brig. Gral. Juan Manuel de Rosas que es relevante en el distrito de La Matanza al transitar varias líneas de colectivo y unir varias localidades. En sus alrededores las calles son de tierra rodeadas de viviendas precarias y negocios vinculados a materiales de construcción. El espacio físico del inmueble ocupa media manzana y está dividido en tres partes: una oficina administrativa, un galpón y aulas. Las tres divisiones comenzaron siendo precarias, aunque luego fueron mejorando infraestructuralmente. La oficina tiene aire acondicionado, hay varios baños en el predio y está pintado con detalles decorativos. Nicolás identifica al espacio de recepción del ente ejecutor como administrativo. Específicamente, resalta que:

[...] los entes ejecutores eran la parte la centralización administración de los titulares. El rol fundamental era la administración y la gestión de la tarea de los titulares, en el caso nuestro teníamos un espacio físico donde estaba el ente ejecutor y los talleres en el mismo lugar, pero tranquilamente podía haber sido una oficina aparte donde la gente iba presentaba los papeles y nada más digamos (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

En la misma línea, Sebastián caracteriza al espacio de recepción donde se llevaban a cabo tareas administrativas:

[...] y acá había lo que era la recepción que no se si estaría tan bonita como ahora porque ahora tiene aire acondicionado. Al principio era el mueble ese que esta Alicia. Había mesas redondas. Todo este espacio era toda calle de tierra desde acá hasta la otra punta y bueno, se fue construyendo de a poco (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

Del testimonio de Sebastián observamos como la infraestructura con la que pusieron en marcha el programa estaba en construcción. Luego fueron mejorando el espacio y construyeron también las aulas. Sebastián nos cuenta que “el espacio de aulas se construyó desde el principio este espacio pero se terminó este año. Antes no se usaba porque estaba en construcción” (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

Otro de los espacios relevantes de Identidad Vecinal en el territorio es un centro que tienen en el barrio René Salamanca. En él, fue la génesis de la asociación debido a que desde ese espacio inicio su trayectoria y es el barrio de origen, el que le vio nacer y le permitió nacer. Paralelamente, también tienen un despliegue territorial a través de diferentes comedores distribuidos por el distrito. A sólo una cuadra del espacio de la Asociación Civil Identidad Vecinal, del otro lado de la ruta, se encuentra el ente ejecutor de la Cooperativa del Movimiento Evita (que trabajaremos en el próximo apartado), por lo que sus alrededores coinciden en ser calles de tierra y negocios vinculados a la rama de construcción.

La dimensión material del régimen de implementación local del AT – PRIST desde la asociación está relacionada con la dimensión funcional. Para comenzar a funcionar como ente ejecutor, primero se firmó el convenio con un plan de actividades a desarrollar, se construyó el espacio físico y se comenzó a establecer contacto con los titulares del programa. La estructura para ejecutarlo estaba compuesta por diversos referentes: social, administrativa, territorial y de obra. Nicolás señala:

[...] la estructura administrativa era la que te obligaba a cumplir o que te la asignaba ya el MDSN, donde hay un referente social, un referente administrativo, un referente territorial, etc. El referente de obra tiene que ser un técnico en alguna materia y había una estructura que sí que era determinada por el Ministerio. Hubo que generar una oficina del ente ejecutor, donde era como que funcionaba la parte administrativa que dentro del convenio hay contemplado ciertos recursos para gente que va a estar en la parte administrativa (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

Además de la estructura descrita, otro aspecto relevante en palabras de Nicolás era los titulares que iban a tener *“bajo su ala”*. En este sentido, él nos explica como fue el proceso:

[...] primero se transfirieron 500 integrantes del otro ente ejecutor del Municipio, luego se transfirieron más, luego comenzaron a dar altas propias. Es como que se fue incrementando cada vez más en la cantidad de gente que el Ministerio ponía bajo el ala del ente ejecutor. Los 500 cupos estaban bajo el ente del Municipio y se le sacaron y los transfirieron a nuestro ente ejecutor (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

En este sentido, se vislumbra el traspaso de titulares del ente ejecutor Municipio al ente ejecutor de la asociación. La complejidad para contactar a los titulares la demuestra Sebastián caracterizándola como *“odisea”*:



[...] nos dieron un listado de personas... o sea fue toda una odisea. Algunos tenían teléfono y otros no. A los que tenían teléfono se llamaba y algunos no atendían y algunos no existían entonces se empezó a buscar. Entonces como todos trabajaban para el Municipio habitualmente todos se conocen. Ponele vino Alicia y Alicia trajo gente con ella que ponele tenía que venir para acá. Después algún otro que vino. Entonces empezaron a traer ellos de a poco" (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

En definitiva, se realza la tensión entre la asociación y los funcionarios del Municipio. Dicho proceso, generó rivalidades, tensiones y resistencias entre ambos actores que tenían trayectorias políticas partidarias diferentes. Nicolás y Sebastián la ejemplifican del siguiente modo:

[...] en muchos casos no querían venir porque desconfiaban. Tenían un referente o puntero que le decían que si se iban a otro lado iban a perder el plan. La realidad es que si no cumplían los trabajos bajo el presentismo ya ahí iban a perder su plan. Fue una cuestión más política digamos, hubo muchos casos que dialogar con referentes que estaban como referenciando a muchos de estos titulares. Fue una negociación más política. En dos o tres meses de trabajo se pudieron convocar muy poquitos y con el tiempo se fueron sumando cada vez más pero porque los buscábamos (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

[...] mucho trabajo (se ríe). Fue muy complicado. A lo primero era todo para a tras porque la gente, porque como el Municipio maneja mucho a la gente, o sea juega con la necesidad de la gente. Entonces le decían que si se pasaban para acá no iban a cobrar porque iban a perder todos. Entonces lamentablemente a nosotros nos tocó la parte dura de empezar a pasarle la falta porque sino la gente no venía para acá. Entonces la gente empezó a dejar de cobrar y ahí empezaron a acercarse acá y empezaron a trabajar (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

De las palabras de los representantes, observamos las tensiones para poner en ejecución el programa desde la asociación, dado que los titulares iniciales eran traspasados desde el ente ejecutor de Municipio. Para ello, los representantes de la asociación tuvieron que recurrir a diferentes estrategias.

Una de ellas fue *blanda* al intentar dialogar tanto con funcionarios municipales como con titulares. Otra fue *dura* a través del mecanismo del presentismo como dispositivo de sanción al no asistir al ente ejecutor de la asociación. El mismo les permitió acceder a los titulares del programa que tenían que cumplir la contraprestación en su ente ejecutor y dejar de hacerlo en el Municipio. Sebastián ejemplifica con un caso,

Maca, te digo una de las tantas que empezaron a pasarse acá porque querían hacer el reclamo porque lo que era el CAL que estaba en San Justo, ahí si le decían, no vos perteneces a tal ente y los mandaban acá a hacer el reclamo porque la gente venía embroncada porque ellos trabajaban pero la falta, como eran de nosotros y no trabajaban con nosotros la falta la tenían. Se enojaban con nosotros porque los del Municipio le decían que nosotros no le queríamos poner el presente. Fue todo un quilombo. Un montón de procesos (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

De este modo, fue fundamental el rol que llevaron a cabo los funcionarios ministeriales del CAL como burocracia territorializada del MDSN, dado que tuvieron una función de mediadores y articuladores entre los titulares y la asociación. Específicamente, los titulares dejaron de percibir el incentivo y se acercaron al CAL para preguntar el motivo. Desde el mismo, les informaron que ya no tenían que seguir realizando la contraprestación con el Municipio, sino que pasaban a figurar bajo la órbita de la asociación.

En ese sentido, para la conformación del grupo de titulares con los que trabajó la asociación identificamos tres vías. La primera fue a través del traspaso de titulares del ente ejecutor Municipio a la asociación. La segunda fue incorporando personas de los barrios donde ellos llevaban a cabo su tarea social como asociación. Sebastián manifiesta,

[...] nos dieron la posibilidad de agregar nosotros gente nueva. Creo que son 700 cooperativistas. Esa convocatoria nosotros ya teníamos un trabajo en el territorio a través de Lalo que ponele en tema inundaciones o cuestiones de necesidades que había en los barrios íbamos y ayudábamos y nos acercábamos entonces había una relación. Después a Lalo que le dieron esta posibilidad nosotros con Identidad Vecinal hicimos una asamblea con los compañeros que estaban en ese momento y decidimos cual era nuestro objetivo si era quedarnos con lo que teníamos o hacer esto que era Identidad Vecinal expandirnos por todo el territorio. Nos quedamos con la segunda y por eso hoy estamos trabajando en 40 barrios y tenemos 35 merenderos. Entonces la gente fue saliendo de ahí. Fuimos abriendo en el territorio merenderos o trabajando con los barrios apoyando a los que ya venían trabajando con una cooperativa y empezaron a formar parte de lo que era Identidad Vecinal (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

De la narrativa de Sebastián, recuperamos la relevancia que le otorga a la “gente del territorio” y está vinculado con las actividades diarias. Las tareas que realizaban eran en el barrio, dado que el espacio de galpón estaba en construcción al igual que las aulas. En este sentido, los titulares estaban repartidos en merenderos o salitas de salud constituyendo una red en el territorio. Tal como señala Nicolás,

Identidad Vecinal generó lazos con un montón de organizaciones barriales de González Catán y Virrey del Pino, que se yo merenderos, clubes de barrio etc. Y básicamente a través de esas organizaciones se convocaba a los nuevos titulares, no había otra forma digamos” (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018)

La tercera vía para ingresar fue por un fenómeno de “pases” donde titulares que estaban bajo la órbita de Municipio pidieron comenzar a formar parte del ente ejecutor de la asociación. En este sentido, se generó una nueva rivalidad y competencia entre los diversos Obradores municipales y la asociación. Sebastián lo explica del siguiente modo: “después de que maso menos se acomodó y la gente empezó a venir y a ver algo diferente, gente que pertenecía al Municipio venia para pedir pasarse” (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

En lo que refiere al funcionamiento cotidiano y a medida que se iba solventado la dificultad para conformar el grupo de trabajo, se concentraron en el cumplimiento del convenio. El mismo involucraba mecanismos de presentismo acompañado de determinadas tareas a realizar. En lo que refiere al funcionamiento de la actividad cotidiana identificamos el rol de la administración:

[...] es un trabajo administrativo digamos, había unos compañeros que están en la oficina haciendo los planes de trabajo en función de los presupuestos que había y se enviaba la gente a un lugar o a otro, básicamente había mucho trabajo en territorio de hacer una vereda, limpiar una plaza, cortar la zona, limpiar toda la zona alrededor de un colegio de una casilla. Entonces Ministerio tiene que venir a chequear que se realizó lo que está en el presupuesto, en el convenio (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

Asimismo, Nicolás muestra como en la administración se trataban temas como convenio, presupuesto y presentismo, que luego era constatado por el MDSN. Paralelamente, se realizaba el trabajo en el territorio y para ello existían figuras de referentes territoriales. Sebastián relata,

tenían un encargado, un planillero ellos en su sector entonces fueron directo ahí firmaron esa planilla y en la semana se traía acá se cargaba el presente y así todas las semanas. Trabajaban en el barrio y se les proveía a ellos las herramientas y los materiales. Siempre nos manejamos nosotros con referentes en el territorio. Acá en la central y derivamos en los referentes y los referentes coordinan. Ellos deciden las tareas (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

Del testimonio, observamos la distribución de funciones donde se resalta la figura del referente territorial. El mismo estaba en los espacios donde los titulares

desarrollaban sus funciones. Su rol era tomar el presentismo y luego lo llevaban a la administración del ente ejecutor. Nicolás, nos explica detalladamente el circuito:

[...] había presentismo. Cada referente lleva una planilla de los titulares que hacen tareas en determinado lugar, referentes o encargadas de alguna obra. Orientadores, de todo, referentes, encargados de un merendero, el que estaba a cargo de una cuadrilla de albañiles que estaba a cargo de una vereda, si siempre alguien tiene que estar a cargo de lo que es el presentismo. Toda la semana tenían que cumplir su horario y los viernes esta persona que era la planillero, traía la planilla acá y acá se cargaba. (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

En este sentido, se establecía una conexión entre la sede administrativa y las funciones en el territorio. Las actividades se realizaban en mayor medida fuera del ente ejecutor localizándose en determinados barrios. Específicamente, en instituciones educativas, de salud, clubes y merenderos, es decir, “también trabajando en su barrio. Algunos trabajaban en escuelas, otros cortando el pasto en las plazas o en las calles” (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

La vinculación del ente ejecutor con el barrio la observamos del relato de Nicolás, al mostrar como dentro del mismo se construyeron talleres como carpintería, herrerías, bloquera y los materiales se enviaban a determinadas instituciones. A modo de ejemplo,

[...] se armó una bloquera en el ente ejecutor y lo que tiene que todo lo que vos producís dentro del programa Argentina Trabaja no puede ser comercializado, vos lo tenes que donar a una organización de bien público, entonces se demandaba que se yo un... para que hagan la medianera o un merendero, etc (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

De este modo, las tareas se realizaban dentro del ente ejecutor y en el territorio. Asimismo, recibían pedidos de vecinos que los traducían en intervenciones de los titulares para poder solventarlas por ejemplo en términos de vivienda. Nicolás detalla,

[...] el Ministerio asignaba una parte de los materiales, pero otras cosas las proveía las mismas organizaciones que iban a ser beneficiarias de una pequeña obra. Si un club iba a arreglar el techo o una pared o el alambrado de su perímetro, el club lo proveía y los titulares hacían el trabajo, por ahí los titulares proveían las herramientas. Se hacía a través de notas, en algunos Casos no hacía falta avisar porque se sabía que el titular estaba ahí para hacer determinadas tareas, sino no tenes agilidad (Nicolás, representante de Identidad Vecinal, 22/07/2018).

La modalidad del régimen de implementación a través de las tres dimensiones del ente ejecutor Asociación Civil Identidad Vecinal refleja una concepción del programa. El mismo, se reapropia del programa y resignifica su concepción que denominamos *contenedora y altruista*. A su vez, como ente ejecutor del programa se caracterizaba por transmitir una imagen de *pragmatismo– transparencia* inspirada en los principios de legitimidad de las OSC. Asimismo, los titulares se fueron amoldando a los direccionamientos del ente ejecutor y a la inversa. En la jerga del trabajo de campo observamos que eran llamados según al tipo de ente ejecutor que pertenecían, en este caso *titular de la asociación civil* que se caracterizaban por *vecinos altruistas* en el marco del *vecinalismo*.

En el caso de la asociación, son los vecinos que a partir de su organización “salen adelante” con una visión altruista independientemente del Estado y luego, se incorporaron los que no estaban conformes con Municipio. En palabras de uno de los representantes de la asociación:

“Vecinalismo” le decimos nosotros. Para mí es ver necesidades que tenemos en los barrios y dejar todos los prejuicios de lado y poner metas y objetivos claros. Las necesidades nos unían y quedaba todo de lado y nos uníamos como comunidad. Hicimos una asamblea con los compañeros y decidimos cual era nuestro objetivo si era quedarnos con lo que teníamos o expandirnos por todo el territorio. Nos quedamos con la segunda y por eso hoy estamos trabajando en 40 barrios y tenemos 35 merenderos. Entonces la gente fue saliendo de ahí. O sea fuimos abriendo en el territorio merenderos o trabajando con los barrios (Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018).

El relato de Sebastián vuelve a mostrarnos los lazos que se establecían entre la gente del barrio. Asimismo, explica como los unía el objetivo de solventar las necesidades que tenían de los vecinos. Luego, extendieron sus redes en diferentes barrios a través de la construcción de merenderos y el despliegue de diversas actividades.

En la siguiente tabla (1) se puede observar la caracterización del régimen de implementación local a través de la Asociación Civil Identidad Vecinal. Recuperamos los siguientes ejes: naturaleza, dimensión política, dimensión material, dimensión funcional, tipo de gestor, concepción de política social y concepción de titular.

**Tabla 1 Caracterización del régimen de implementación local del AT – PRIST a través de la Asociación Civil Identidad Vecinal**

Actor / Eje	Asociación Civil Identidad Vecinal	
Naturaleza	Actor de la sociedad civil – Organización social Asociación Civil con antecedentes de sus integrantes en el movimiento social Corriente Clasista Combativa	
	<b>Hasta 2015</b>	<b>2016-2018</b>
Dimensión Política del Régimen de implementación Local	Antiperonista. Lalo Claus	Luego se acerca a la Alianza Cambiemos Lalo Claus.
	<i>Relación inexistente/ conflictiva.</i> FPV – Cristina Fernandez. Alicia Kirchner en el MDSN.	<i>Relación Cercana Amistosa.</i> Alianza Cambiemos – Mauricio Macri. Carolina Stanley en el MDSN – Matías Kelly en la Secretaria de economía Social.
Dimensión Material del Régimen de implementación Local	Inexistente	Titulares: 438 dic-16, 882 dic-17, 898 ene-18.
	Inexistente	El monto total asignado por convenio en concepto de subsidio institucional fue de pesos siete millones setecientos veintidós mil seiscientos sesenta y cinco (\$

		7.722.665,00), de los cuales se desembolsó la totalidad y a la fecha presenta un saldo contable de pesos cero.
Dimensión Funcional del Régimen de implementación Local	Inexistente.	Desde el ente ejecutor. Realizando actividades en el marco del convenio y con una división del trabajo.
Tipo de gestor	<i>Pragmático y transparente.</i>	
Concepción de la política social	<i>Visión contenedora y altruista.</i>	
Concepción del titular	<i>"de la asociación civil". "vecinos altruistas" en el marco del "vecinalismo".</i>	

*Fuente: elaboración propia en base al trabajo de campo.*

### Reflexiones finales

El territorio cobra auge como espacio de implementación de programas sociales en donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los mismos en virtud de las características propias del espacio local. 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 al aparato estatal y a la sociedad civil, produciendo procesos de redefinición, reorientación de programas y transformación de capacidades de gestión. Además, permite identificar las redes de gestión que se entablan, tras el desarrollo de la implementación local del programa evitando su descripción en forma aislada. La ejecución del programa en el espacio local, resalta la proximidad de las estructuras gubernamentales locales con la población, lo cual permite ver las estrategias de la gestión.

En este marco, analizamos la vinculación entre política social y actores territoriales. Particularmente, la Asociación Civil Identidad que se ha instaurado como ente ejecutor a nivel local del AT – PRIST. Para analizar el régimen de

implementación local del programa a través del mismo, tuvimos en cuenta las dimensiones materiales, funcionales y políticas. Dicho análisis nos permitió acercarnos al tipo de gestor, a la concepción de política social que materializa y a la vinculación con los titulares del programa.

Dada la reapropiación del programa por parte de los representantes de los entes ejecutores y también de los titulares, se producen actividades informales dentro del esquema propuesto por el programa que oscila entre sociales y políticas. Si bien las tareas y funciones que deben realizar, están formalmente establecidas en los convenios firmados, las mismas oscilan entre perfiles sociales comunitarios y en otros casos productivos. Específicamente, nos referimos a las necesidades que pudieran surgir de los vecinos del barrio y al acompañamiento en determinados actos políticos o bien movilizaciones. De este modo, encontramos una continuidad que entabla con la trama del barrio, haciendo referencia a las necesidades de los vecinos. En definitiva, se muestra como las políticas sociales en el territorio tienen efectos que sobrepasan a los diseños formales.

Como ente ejecutor construyó una concepción de política social impregnada de su naturaleza y particularidades. Asimismo, esto repercutió directamente en el titular, el cual se fue amoldando en virtud de las estrategias y direccionalidades del ente ejecutor. En efecto, para la Asociación Civil construimos un tipo de gestor pragmático y transparente con una visión contenedora y altruista con un titular identificado como vecino.

Paralelamente, en función del análisis expuesto, observamos el potencial que tienen las políticas sociales tanto para valorizar y potenciar a un actor como para desvalorizarlo. Esto se puede visualizar en función de cambios de gestión nacional que materializaron su discurso y direccionalidad en normativas específicas. La Asociación Identidad Vecinal fue el actor social, junto con otras organizaciones, que se encontró favorecido con el cambio de gestión. Además, logró constituirse en la “pata territorial” de la gestión de la política social del gobierno de la Alianza Cambiemos en el distrito de La Matanza del AMBA.

En este sentido, la política social generó una trayectoria de crecimiento para el actor en torno al poder remarcando la relevancia del territorio como lugar privilegiado de la expresión política. Asimismo, muestra como una organización se puede consolidar en el territorio a través de la política social. De este modo, se constituyen nuevas formas de solidaridad inspiradas en el anclaje territorial.



## Bibliografía

- ADELANTADO, Jose – Jose, NOGUERA – Xavier, RAMBLA – Luis, SÁEZ. “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, 1998 (pp. 123- 156).
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis “Estudio Introductorio”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp). *La hechura de las Políticas*. México, Edit. Porrúa, 2003 (pp. 11-20).
- ARCIDIÁCONO, Pilar. *La política del “mientras tanto”*. Buenos Aires, Biblos, 2012.
- ARIAS, Ana. “Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios”. *Revista Margen*, (71), 2013. (pp. 1-7).
- BUSTELO, Eduardo. “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales” en BUSTELO, Eduardo. *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2000 (pp.36-50).
- CARACAS, Jorge – Pablo, FORNI. “Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de La Matanza”. *Documento de Trabajo N° 29*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, 2004.
- CHIARA, María – María, DI VIRGILIO. “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, Luis (comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo. 2006. (pp. 125 -156).
- CHIARA, María – María, DI VIRGILIO. “Conceptualizando la gestión social”. En CHIARA, María y María, DI VIRGILIO (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo, 2009. (pp. 53 – 86).
- COHEN, Jean – Andrew, ARATO. *Sociedad Civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- COLABELLA, Laura. “Asistentes sociales y peronistas vs. Dirigentes y referentes piqueteros en la Matanza: una reflexión sobre grados de autonomía y dependencia con el Estado”. *Revista Publicar*, Año IX N° XI, 2011. (pp. 33-50).
- CUNILL GRAU, Nuria “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 4, 1995. (pp. 5-32).
- D’AMICO, Victoria. “Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación

- Universal por Hijo". *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* N°3. Segundo semestre 2018. (pp. 225-250).
- DANANI, Claudia "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social" en DANANI, Claudia (comp). *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires, Editorial Altamira, 2004, (pp.9-27).
- DE LEÓN, Pablo "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier" en ACUÑA, Carlos (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, 2007. (pp.463-472).
- DE PIERO, Sergio. *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 2005.
- DE PIERO, Sergio "La sociedad civil frente a las políticas públicas: control, beneficencia, conflicto y articulación. Actores y visiones luego de la crisis del 2001". *VI Congreso Nacional de Ciencia Política*. Universidad Nacional de Rosario, 2003 (pp. 119-132).
- DE PIERO, Sergio "Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio". Paper presentado en *Congreso SAPP*, Mendoza, 2015 (pp. 56-77).
- DI VIRGILIO, María – Daniel, GALIZZI. "Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis" en CHIARA, María – María, DI VIRGILIO (comps). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009. (pp. 319-345).
- FITOUSSI, Pual – Pierre, ROSANVALLON. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Editorial Manantial, 2003.
- FLEURY, Sonia. "Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)". *Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social*, 1999. (pp.97-115).
- FORNI, Pablo – Luciana, CASTRONUOVO – Mariana, NARDONE. "Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el Kirchnerismo". El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 2013. (pp. 187-214).
- GARCÍA DELGADO, Daniel. "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en GARCÍA DELGADO, Daniel (comp). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, UBA, 1996 (pp.13-40).

- GÓMEZ, Marcelo – Astor, MASSETTI. *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros sobre el proyecto nacional y latinoamericano*. Buenos Aires, Nueva Trilce, 2009.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Ines – Rodrigo, VILLAR. *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires, Universidad de San Andrés, 2005.
- GRADIN, Agustina. *La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003 – 2009. La experiencia del Movimiento Barrios de Pie: sus límites y potencialidades* (Tesis de Doctorado). Buenos Aires, UBA, 2015.
- GRADIN, Agustina. “Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002 – 2011, Argentina)”. Presentada en VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), Buenos Aires, 2013. (pp. 58-78).
- GRADIN, Agustina. *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires, Editorial Teseo, 2018.
- GRASSI, Estela. *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*. Madrid, Trotta, 1998.
- IGLESIAS, Eduardo. “Transformaciones de las identidades políticas: Origen y mutación de la Corriente Clasista y Combativa en la ciudad de Rosario (2000-2010)”, *Revista Trabajo y sociedad*, N° 19, 2012. (pp. 149 -166).
- MANEIRO, María. “El programa Argentina Trabaja y la reaparición de las acciones de calles de los movimientos de trabajadores desocupados. Una exploración empírica y una propuesta de modelo analítico”. Ponencia presentada en I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba, 2013. (pp. 69-86).
- MASSETTI, Astor. *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires, Trilce, 2009.
- MASSETTI, Astor. “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones socio-políticas (2003- 2009)”. *Revista Entramados y Perspectivas*, 1 (1), 2011. (pp. 9-36).
- MASSETTI, Astor. “Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina”. *Argumentos. Revista de crítica social*, (12), 2010. (pp. 16-32).
- MENDICOA, Gloria. *La comunidad y sus actores. Hacia un proyecto de mejor ciudadanía, intensidad participativa y fortalecimiento de los valores sociales*. Buenos Aires, espacio editorial, 2011.

- MENY, Yves – Jean, THOENI. “Políticas públicas y teoría del Estado” en MENY, Yves – Jean, THOENIG (comp). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel. 1992. (pp. 19-43).
- MERKLEN, Denise. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires, Editorial Gorla, 2005.
- NATALUCCI, Ana. “La unidad de los que luchan: las asambleas nacionales piqueteras (2001)”. *Revista Question*, N° 16, 2007. (pp. 1-8).
- NATALUCCI, Ana. “El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016)”. *Polis (Santiago)*, 17(49), 2018. (pp. 103-125).
- NATALUCCI, Ana. “Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa “Argentina Trabaja””. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 2012. (pp. 126-151).
- NATALUCCI, Ana – Gabriel, PEREZ – Federico, Schuster – Marcelo, Gattoni. “Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011)”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. II, N. 2, julio-diciembre 2013. (pp. 139-159).
- NOGUEIRA, Manuela. “La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 25. Caracas, 2003. (pp. 115-129).
- OSZLAK, Oscar – Guillermo, O’ DONNELL. “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” en ACUÑA, Carlos (comp). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, 1982. (pp. 555-584).
- OSZLAK, Oscar. “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”. En *revista Reforma y Democracia, CLAD*, No. 9, 1977. (pp. 1-14).
- PAURA, Vilma – Carla, ZIBECCHI. “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina” en PAUTASSI, Laura (comp). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2010.
- PERELMITER, Luisina. “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. *Revista Estudios Sociológicos*, 30 (89), 2012. (pp. 431- 458).
- PIRÉZ, Pedro. “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Revista Ciudades*, 28, 1995. (pp. 8-14).
- RAMBLA, Xavier – Jose, ADELANTADO – Jose, NOGUERA “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”. En

- Adelantado José (coord.) (2000). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España*. España: Editores Icaria, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000. (pp. 23-62).
- ROFMAN, Adriana. "Participación en políticas públicas en ciudades metropolitanas: algunos aportes sobre el conurbano bonaerense". Paper presentado en el IX Congreso de la SAAP, Santa Fe, 2009. (pp.36-54).
- ROFMAN, Adriana. "Introducción" en ROFMAN, Adriana (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 Gral. Sarmiento, 2010. (pp. 9 – 24).
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.
- SVAMPA, Maristela – Sebastián, PEREYRA. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Biblos, 2003.
- TAMAYO SAEZ, Manuel. "El Análisis de las Políticas Públicas" en BAÑÓN, Rafael – Ernesto, CARRILLO (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos, 1997. (pp. 11-39).
- TARROW, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza, 1997.

### **Cynthia Ferrari Mango**

Doctora en Ciencias Sociales por Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política por Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Es Becaria Posdoctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas – FLACSO. Es docente en Taller de Tesis I de la Maestría Políticas Públicas y Desarrollo de FLACSO y profesora adjunta en la carrera de Ciencia Política de la UNLaM.

**Contacto:** ferrarimangoc@gmail.com / cferrari@flacso.org.ar

**Recibido:** 27.12.2019

**Aceptado:** 20.10.2020