



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



Facultad de Trabajo Social
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**“Bonaerenses que ayudan”: la promoción
de la participación de Organizaciones de la Sociedad
Civil en el Programa Casas de Encuentro Comunitario**
Provincia de Buenos Aires (2015-2019)

Especialización en Políticas Sociales

Trabajo Integrador Final

Lic. Luciana Conti

Director: Dr. Matías José Iucci

La Plata, 2021

Este Trabajo Integrador Final asume la modalidad de investigación. Versa sobre “Casas de Encuentro Comunitario”, un programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, que se ejecutó con la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil y Municipios entre los años 2015 y 2019.

Por un lado, se analiza cómo fue ideado el programa, para lo cual se rastrean los perfiles y trayectorias de los/as funcionarios/as del Ministerio que participaron en su diseño y su posterior ejecución. Por otro, se estudia cómo se implementó el Programa, en especial qué organizaciones participaron como co ejecutoras y los vínculos entre éstas y los/as funcionarios/as.

Para esto, se realizó observación participante producto de la experiencia profesional de la autora en el Programa, como miembro del equipo técnico entre 2017 y 2018. Además, se recurrió al análisis documental del material institucional del Programa Casas de Encuentro Comunitario, documentos de gestión y otras normativas; así como de proyectos institucionales y sitios web de las organizaciones. También se accedió a documentación pública referida a la trayectoria de los/as funcionarios/as. Se analizaron discursos de la entonces Gobernadora Vidal.

Se puede encontrar una tendencia a promover la participación de cierto tipo de organizaciones en la co ejecución del Programa. Estas son, en su mayoría, Obispos, Obispos, Fundaciones u otras entidades religiosas vinculadas a la Iglesia Católica. En menor medida, se encuentran las asociaciones civiles con ciertas características particulares. Los perfiles de las organizaciones y sus referentes/as cuya participación se promueve, contribuyen a construir una pretensión de separar el trabajo comunitario de los intereses político-partidarios de los actores involucrados.

Introducción	5
Metodología	6
Capítulo I. Participación de organizaciones en políticas públicas	9
Estudios sobre participación en políticas públicas	9
Recorrido de la participación de organizaciones en políticas sociales (1989-2019)	18
Capítulo II. El gabinete de María Eugenia Vidal	30
La estructura del Ministerio de Desarrollo Social	32
Las y los funcionarios jerárquicos del Ministerio de Desarrollo Social	34
Capítulo III. El diseño del programa Casas de Encuentro Comunitario	41
La “mesa” de Casas de Encuentro Comunitario	44
Objetivos, modalidades de trabajo y ejes de articulación	46
Capítulo IV. La participación “elegida” de las organizaciones en el programa	51
Fundamentación de la selección de organizaciones co ejecutoras	51
Referentes y organizaciones co ejecutoras	57
Las entidades religiosas	57
El caso de los Municipios	62
Las organizaciones de base	64
Otros/as “bonaerenses que ayudan” y sus asociaciones	67
Conclusiones	72
Anexos	76
Bibliografía	81

Agradecimientos

Al Dr. Matías Iucci, por orientar el rumbo de este trabajo con generosidad, paciencia y calidez.

A la Dra. Mariana Gabrinetti, directora de la Carrera de Especialización en Políticas Sociales, por su acompañamiento y ánimo a lo largo de todo el proceso de formación.

A los/as docentes y compañeros/as de la Especialización, a la Facultad de Trabajo Social, por la amabilidad con la que me recibieron para que me sienta en casa.

A mis compañeras del Ministerio, con quienes “cosechamos” una hermosa amistad.

A todas las personas que gratamente conocí a través Casas de Encuentro Comunitario, por todo lo que compartieron conmigo y por enseñarme todos los días.

A mis amigas y amigos, por la alegría de la vida compartida.

A mi familia, por su amor e incondicionalidad.

En diciembre de 2015 se abrió un nuevo ciclo político en Argentina. Luego de unas elecciones sorprendidas, la alianza Cambiemos consiguió la presidencia de la Nación y la gobernación de la provincia de Buenos Aires. Además, retuvo el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, jurisdicción en la que el PRO es oficialismo desde 2007.

En materia de políticas sociales, este nuevo gobierno introdujo una concepción que trajo diferencias conceptuales en las dimensiones que explican los problemas sociales, por lo que estuvo presente un discurso más asistencial, que se corrió del enfoque de derechos y de la visión trabajo céntrica de los gobiernos anteriores. Se puso énfasis en la responsabilidad individual en situaciones de pobreza y se propusieron cambios en los actores involucrados en la gestión de las políticas sociales.

En la provincia de Buenos Aires, con el gobierno de María Eugenia Vidal se dio continuidad a programas creados durante gestiones anteriores, jerarquizando algunos y otorgándoles poca preeminencia a otros, a través de limitaciones para otorgar nuevas altas, topes a las transferencias o ninguna actualización o innovación. En otros programas se introdujeron modificaciones sobre las entidades ejecutoras y administradoras –como en el caso del Servicio Alimentario Escolar y el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión. Asimismo, se diseñaron e implementaron programas nuevos en los que se reflejaron los antecedentes de la gestión en la Ciudad de Buenos Aires y las formas que se privilegiaban para la articulación Estado-sociedad civil.

Con relación a esto último, la articulación con organizaciones sociales -en especial con los/as “bonaerenses que ayudan”, fue muy intensa, entendiendo que a través de estos/as, el Estado “llegaba” o “estaba cerca” de quienes “más lo necesitan”. En estos casos, la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas parte de un argumento basado en la necesidad de “acercar” el Estado a los/as ciudadanos/as (Landau, 2008). Apoyándose en ciertos perfiles de organizaciones y referentes/as comunitarios, se construyó una lógica de proximidad, descentralizando “oficinas estatales” y otros dispositivos con focalización en los barrios populares por períodos de tiempo cortos; y se favoreció la participación de ese tipo de organizaciones para la cogestión de programas, como en el caso del Programa “Casas de Encuentro Comunitario” (CEC). Este programa, “El Estado en Tu Barrio” y “Cerca de Noche” se enmarcaron dentro de este objetivo de lograr “cercanía” a través del anclaje territorial de ciertos referentes en los barrios populares de la Provincia.

En este trabajo, nos enfocaremos en “Casas de Encuentro Comunitario”, un programa de fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con fines de desarrollo comunitario dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires creado durante la gestión de Vidal.

Veremos cómo fue ideado el Programa. Para esto, se analizará cómo se conformó el Ministerio de Desarrollo Social: rastrearemos los perfiles y trayectorias de quienes lo encabezaron, así como de aquellas personas que diseñaron e implementaron el programa. Creemos que es importante estudiar la identidad, las trayectorias y las redes de filiación de las y los funcionarios, para comprender cómo éstos redundan en la producción de prácticas en el Estado.

Se estudiará también cómo se instrumentó el Programa. Para esto, veremos qué actores fueron consultados en el proceso de diseño y qué organizaciones participaron como co ejecutoras del programa, revisando los vínculos entre éstas y los/as funcionarios/as. En este sentido, entendemos que en el Programa CEC se puede encontrar una tendencia por parte de los/as funcionarios/as a promover la participación de cierto tipo de organizaciones, que “encajan” con sus concepciones sobre el Estado, la sociedad y las políticas públicas: los/as “bonaerenses que ayudan”.

Creemos que el concepto de participación en políticas públicas se vuelve una herramienta comprensiva del modo de articulación entre las autoridades estatales y los/as ciudadanos/as. La modalidad que adquiere la participación (ya sea en instituciones, organizaciones, sindicatos, partidos políticos, movimientos sociales) constituye un modo específico de articulación de la relación Estado-sociedad.

Casas de Encuentro Comunitario buscó promover la integración, la participación comunitaria y el acompañamiento a las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad social (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). Se implementó a través de la gestión compartida entre el Estado provincial y las organizaciones y también entre la provincia y los municipios, aunque en menor medida.

El programa fue creado al inicio de la gestión de María Eugenia Vidal y sobre el final de la misma, eran treinta y cinco Casas de Encuentro Comunitario ubicadas en veintitrés municipios de la Provincia de Buenos Aires. Esto significa que se había fortalecido la intervención social en treinta y cinco espacios comunitarios, a través de financiamiento para la realización de obras de infraestructura, para la contratación de equipos técnicos y para gastos corrientes y de funcionamiento. A su vez, estas Casas recibían asistencias técnicas, acompañamiento y capacitaciones; así como financiamiento y soporte de otros programas del Ministerio de Desarrollo Social u otras dependencias del Estado.

Metodología

Se recurrirá a una variedad de fuentes para alcanzar los objetivos planteados: en primer lugar, se realizará un análisis documental del material institucional del Programa Casas de Encuentro Comunitario, documentos de gestión y otras normativas que regulen la acción del Ministerio de Desarrollo Social. También se recurrirá a documentación sobre las Organizaciones participantes del Programa, a través de sus páginas web y proyectos institucionales.

Se analizarán discursos de María Eugenia Vidal en dos momentos: los anuncios con motivo del lanzamiento del Programa en agosto de 2017 y en la apertura de sesiones ordinarias del

periodo 2019, en marzo de ese año.

Además, se accederá a documentación pública referida a los/as funcionarios/as, principalmente sus currículums vitae y fichas biográficas publicadas en páginas web, principalmente de LinkedIn y Twitter, así como presentaciones de los mismos/as en eventos y publicaciones oficiales.

También se utilizará la observación participante, producto de la experiencia profesional de la autora en el Programa, como parte del equipo técnico. Esta se desarrolló desde enero de 2017 a julio de 2018. Durante este periodo extendido en el tiempo, se participó de una variedad de actividades relacionadas con la implementación del programa. Se hará foco en reuniones entre agentes estatales y referentes comunitarios y de organizaciones, así como en las reuniones de trabajo entre equipos técnicos y Directoras que estuvieron a cargo del programa. También se tomarán en cuenta conversaciones informales, principalmente, entre el equipo técnico y las Directoras. Todas estas actividades se desarrollaron en el Ministerio de Desarrollo Social en la ciudad de La Plata y en las sedes de las organizaciones comunitarias ubicadas en distintos municipios de la Provincia, principalmente en el Conurbano.

También se realizó observación participante en acontecimientos puntuales del Programa Casas de Encuentro Comunitario, como inauguraciones de las obras en los espacios comunitarios y anuncios sobre el programa, con la presencia de altos funcionarios/as en las sedes de las organizaciones. Asimismo, se realizó observación participante en encuentros generales de las organizaciones co ejecutoras del programa, es decir, entre los/as referentes y trabajadores/as de las distintas Casas de Encuentro Comunitario.

Se entiende que la observación participante conlleva el involucramiento del investigador/a en una variedad de actividades y por un periodo prolongado de tiempo, en este caso en diversos ámbitos de implementación del programa.

La observación participante

se trata de un proceso que implica el acceso a la comunidad de interés, la selección de porteros e informantes claves, la participación en todas aquellas actividades que los miembros de la comunidad permitan, la clarificación de los hallazgos a través de controles con algunos de los miembros, de entrevistas formales y de conversaciones informales, y el registro de notas organizadas y estructuradas. (Piovani, 2007, p.195)

A continuación, se desarrollarán cuatro apartados. El primero es de carácter teórico, donde presentamos los enfoques que han estudiado la participación en políticas públicas, en particular la participación de organizaciones como co ejecutoras de programas sociales. También repasamos brevemente cómo se ha desarrollado la incidencia y participación de la sociedad civil en políticas públicas desde la década de los 90.

Luego, los siguientes tres capítulos siguen, de algún modo, un orden secuencial. En primer

lugar, describimos cómo se conformó el gobierno provincial y en especial, los perfiles de los/as funcionarios/as más importantes del Ministerio de Desarrollo Social. En segundo lugar, nos referiremos al proceso de diseño del Programa Casas de Encuentro Comunitario y sus protagonistas. Por último, estudiaremos cómo se instrumentó el Programa, viendo qué actores fueron consultados en el proceso de diseño y qué organizaciones participaron como co ejecutoras del programa, revisando los vínculos entre éstas y los/as funcionarios/as.

Participación de organizaciones en políticas públicas

En este apartado nos centraremos en los enfoques y conceptos sobre participación de la sociedad en políticas públicas. Luego, haremos un breve recorrido histórico para estudiar de qué manera la sociedad ha participado y co ejecutado programas sociales desde la década del 90.

Estudios sobre participación en políticas públicas

Si bien “la asistencia ha sido un campo sobre el cual el Estado nunca ha detentado el monopolio conceptual y procedimental”, ya que su ejercicio ha sido compartido con instituciones como la Fundación Eva Perón y la Iglesia Católica o con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de nivel local (Perelmiter, 2012, p. 312), hay una coincidencia en vincular la centralidad de las organizaciones sociales en la ejecución de las políticas sociales con la década de 1990.

A partir de la década del noventa en Argentina, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil han cobrado relevancia producto de los procesos de focalización, descentralización, territorialización y reposicionamiento del rol del Estado (González Bombal, Kessler y Svampa, 2010; De Piero, 2005; Svampa y Pereyra, 2003). En este marco, tanto los municipios como las organizaciones sociales adquieren protagonismo en la gestión de los programas sociales (Natalucci, 2018; Gradin, 2018). Luego con la crisis de 2001, los movimientos sociales se posicionan a partir de sus reclamos y desde 2003, con una articulación más directa con el gobierno o directamente desde las oficinas estatales. Con el gobierno de Macri, las organizaciones sociales –separadas del gobierno- tienen también un rol importante, con autonomía y recursos.

En el marco de estas transformaciones, proliferan las denominadas redes gestoras de políticas públicas, especialmente en el campo de las políticas sociales. De este modo, “se han producido formas de gestión compartidas de las políticas públicas” (Di Virgilio y Galizzi, 2009, p. 321), ya que distintos actores se hacen presentes en la gestión de las políticas sociales.

En los estudios de políticas públicas más clásicos, mucho se ha estudiado sobre los resultados finales de los programas, es decir, cuán “cerca” o “lejos” están los resultados obtenidos de los objetivos planificados inicialmente. Esta perspectiva, vinculada a los estudios clásicos sobre los problemas de implantación, pone foco en los aspectos institucionales o formales de las políticas públicas, la racionalidad y en el desempeño de los gobiernos.

Otra parte de la bibliografía pone atención en los procesos políticos de la implementación de políticas sociales y sus mediaciones (protagonizadas por los “patrones” de redes clientelares), vinculándolas a intercambios entre planes y expresiones de lealtad política. Estos intercam-

bios estarían vinculados a manipulaciones, dependencia, apropiación de bienes públicos y otras prácticas con fines electorales. Entonces, desde esta mirada, la política social “sirve” para fines electorales y es personalmente arreglada y mediada.

Javier Auyero (1997) abrió un campo de reflexión nuevo, al introducir la idea de la legitimidad de las redes clientelares como formas de resolver problemas, independientemente del mediador, a través de las voces y experiencias de los llamados clientes. Auyero se pregunta por los elementos simbólicos y subjetivos de las relaciones, y las ubica, justamente, como relaciones que se construyen en el tiempo. A estos estudios también se le marcaron puntos de discusión (Soldano, 2002; Vommaro, 2008) que permitieron ampliar la mirada sobre estos procesos que analizó. Como puntos centrales, podemos nombrar que, por un lado, se cuestionó el hecho de circunscribir únicamente el clientelismo a los sectores populares. Por otro, polemizó el argumento de la “retirada del Estado” y la poca capacidad de agencia de los sectores populares frente a quedar “presos” de las redes clientelares.

Nos posicionamos con distancias y acercamientos a estas perspectivas: reconocemos que, en ocasiones, los modelos normativos pueden convertirse en obstáculos para comprender plenamente el funcionamiento de las relaciones Estado-Sociedad en el marco de los programas sociales; consideramos que existen distintos procesos, actores, relaciones y motivaciones involucrados en la gestión de los programas sociales que los “rehacen”; descartamos la idea de que son las relaciones clientelares las únicas que definen la vida de los sectores populares (estrictamente asociada a este mundo) y las formas en las que se desarrollan las políticas sociales.

Con estas orientaciones, en este trabajo veremos cómo fue ideado y cómo se instrumentó el programa Casas de Encuentro Comunitario; bajo la idea de que a través del análisis de las políticas públicas podemos contribuir a comprender en parte, las relaciones entre el Estado y la sociedad.

“Gestión asociada” como concepto

Para acercarnos a este objetivo, podríamos habernos enmarcado en el enfoque de gestión asociada, porque es un término que se usó en la normativa y era de uso frecuente, en particular por parte de las Directoras que encabezaban el Programa, al caracterizarlo.

Sin embargo, “gestión asociada” es de uso corriente y generalizado, pero a la vez ambiguo y de connotaciones diversas. Esta heterogeneidad de sentidos sirve para referirse a un “deber ser” muy difundido en el campo de las políticas sociales; más que para invocar formas de articulación en la práctica.

Por su parte, Poggiuese (2000) denomina gestión asociada a

modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colec-

tivos que se crean para elaborar y gestionar esos proyectos cogestivos (que en sí mismos ya son una red) devienen en una trama social reconfigurada y activa, una red de redes de gestión asociada. (Poggiuese, 2004, p.16).

El autor resalta que este enfoque surge motivado por la necesidad de repensar, en sentido amplio, las relaciones Estado-Sociedad y a la participación como un elemento central en la toma de decisiones (Poggiuese, s/a). Así entendida, la gestión asociada supone que los escenarios asociativos se concreten en todas las instancias del proceso de políticas, con una metodología específica que construya “una nueva forma de “saber-hacer”, un nuevo conocimiento a partir de los saberes e ignorancias de todos los que participan, una nueva cultura de lo político, de lo público y de lo social” (Cardarelli y Rosenfeld, 2003, p. 3).

Esta manera de entender la gestión asociada supone mirar una multiplicidad de procesos y transformaciones que exceden por mucho los límites del presente trabajo. Tampoco se ajusta al recorte que proponemos, es decir, a estudiar cómo se construyen los procesos de diseño e implementación de un programa en particular.

Por otro lado, esta concepción adhiere a aquellas que conciben a la sociedad civil como un actor que, en interacción con el Estado, a priori, mejorará la gestión pública. Asimismo, entendemos que en este enfoque hay una diferenciación tajante de la sociedad civil respecto del Estado.

De esta manera, con una mirada más acotada, nos ocupa dar cuenta de aquellos procesos que se desarrollan cuando se promueve la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución del programa Casas de Encuentro Comunitario, como co-gestoras del mismo.

Los estudios sobre participación de organizaciones en políticas públicas

Como se mencionó, durante la década de los 90 en Argentina y en la región latinoamericana en general se dio lugar a una proliferación y diversificación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

Arcidiácono (2011) señala que desde la década del 80 hubo una confluencia de factores que hicieron al protagonismo de las organizaciones en las políticas públicas: la crítica a supuesta “pasividad social y dependencia de los individuos en relación con el Estado” (p. 156), la cuestión de los deberes sociales, la crisis de representación y la influencia de los organismos internacionales de asistencia crediticia.

Entonces, la participación ciudadana se ha asociado al mejor funcionamiento de la democracia, al fortalecimiento de la comunidad, al mejoramiento de las políticas públicas y a la transparencia de la gestión; dando por sentado que promueve “buenas causas” (Oszlak, 2009, p. 16) logrando consenso desde diferentes vertientes ideológicas (Pagani, 2017).

En esta línea también, Cunill Grau (1991) sintetiza como se ha estudiado la participación ciu-

dadana. Explica que esta puede analizarse desde dos ejes: como medio de fortalecimiento de la sociedad civil y como medio de socialización de la política. La primera hace referencia al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales. La segunda se refiere a la necesidad de generar espacios de articulación del Estado con los sujetos sociales, para la toma de decisiones transparentes y potencialmente controlar el clientelismo. En esta línea también se inscribe el paradigma del Gobierno Abierto (Pagani, 2017).

Sin embargo, también se encuentran voces críticas. Se argumenta que mediante políticas de participación el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004) y que en realidad, hay una construcción artificial de consensos debido a las manipulaciones políticas que hay detrás (Pérez, 2000).

Frente a estas visiones, nos distanciamos de las posiciones “buenas” o “malas” sobre la participación ciudadana, entendiendo que hay participaciones en plural y en determinados contextos. Además, creemos que hay que señalar que los fundamentos, diseños y efectos de estas políticas son variados, y que se relacionan con los contextos donde se desarrollan, con las metodologías y los actores. Aquí no miraremos la participación en términos de buena o mala. Pero sí sostenemos una visión que desplaza la consideración de la participación en singular a una concepción que enfatiza las participaciones en plural (Pagani, 2017, p. 119; Soprano 2007). Ello implica mirar las historicidades específicas de cada contexto, los objetivos de la política en particular e identificar la diversidad de actores y prácticas sociales que intervienen en estos procesos.

Para avanzar en los conceptos, seguiremos a Chiara y Di Virgilio (2017). Si bien preocupadas “por los problemas de la práctica” (Chiara y Di Virgilio, 2017, p. 53) y orientadas por la necesidad de “de-construir el ‘sentido común’ acerca de la gestión de la política social y reconstruirlo desde la teoría” (Chiara y Di Virgilio, 2017, p. 54), las autoras conceptualizan la gestión de la política social, concibiéndola “como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así entendida, la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población” (p. 60).

En ese mismo libro, Chiara y Catenazzi (2017) entienden que la participación supone una articulación de actores -que puede ser promovida desde el Estado o gestionada por éste como resultado de las demandas de la población- y es concebida como parte del proceso mismo de toma de decisiones de la política pública. Entendemos, con las autoras, que la participación supone considerar los siguientes aspectos:

1. La presencia del Estado, aunque no como un actor único, sí como un actor central en el entramado de intereses (Chiara y Di Virgilio, 2017).
2. La presencia de actores diversos y a la vez, un recorte en función del problema que se pretende resolver.

3. La identificación de aquellos momentos claves en el proceso de implementación de la política que constituyen oportunidades para la participación.
4. La direccionalidad o sentido en torno al cual se propone generar un cambio en relación al problema sobre el cual se interviene.
5. La definición conjunta y voluntaria, así como la explicitación de las reglas de juego en torno a las cuales los actores se ponen en relación con relación a una determinada “cuestión”.

Creemos que este modo de entender la participación nos permite enfocarnos en los procesos socio políticos que dan forma a la participación, más que en sus resultados. Pero es necesario hacer algunas aclaraciones en relación a este modo de entender la participación, destacando las ventajas del mismo y marcando algunas salvedades.

En primer lugar, según Chiara y Catenazzi (2017) el Estado es como actor central en el entramado de intereses. En este sentido, frente a otras conceptualizaciones que parecerían poner en pie de igualdad al Estado con otros actores, aquí no creemos que este sea un actor más en el entramado de las políticas sociales. El Estado tiene centralidad producto de su poder y el ejercicio de autoridad, de su posición soberana y representativa, de ser quien define -en gran medida- las “reglas de juego” y quien detenta la potestad de “nominar” (Perelmiter, 2012), sancionar, de gestionar los recursos públicos y como garante de derechos. Desde una perspectiva que hace hincapié en cómo se provee el bienestar, Adelantado (1998) señala que “la esfera estatal tiene el lugar central en la organización de las desigualdades sociales y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales (Adelantado et al, 1998, p. 134)”.

Sobre este mismo punto, consideramos que no hay que pensar al Estado como un actor homogéneo ni como una unidad coherente de intención o de acción. El Estado, al igual que los demás actores, es un actor plural (Soprano, 2007) y complejo, compuesto por diversos agentes y agencias, constantemente en disputa y en formación.

Es en este sentido que nos parece interesante reconocer los perfiles y las trayectorias de los actores intervinientes: tratando de “percibir la complejidad de los recorridos, intenciones y prácticas de los agentes y su inscripción en contextos específicos” (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p.19). Entendemos que esta forma de “abrir el Estado” permite saber algo sobre los procesos por los cuales algunas políticas públicas se diseñan de una manera específica y en detrimento de otras posibles formas, dejando de lado otros sentidos y filiaciones también disponibles. También como Gené, Heredia y Perelmiter (2021) explican la reconstrucción de los perfiles y las trayectorias de las élites estatales es necesaria pero insuficiente para deducir de allí ciertas prácticas estatales y para explicar la acción estatal y su racionalidad; por eso la importancia de analizar a los actores actuando en relaciones y situaciones.

En segundo lugar, la noción de actores puede referirse a individuos, grupos, organizaciones, movimientos o instituciones que se caracterizan o identifican a partir de una posición particular en un escenario social y de los propósitos o intereses respecto de ese escenario (Robirosa,

2008), cada uno con sus disímiles habilidades, poderes, capacidades y recursos. Importan especialmente quienes tienen capacidad de influir o tomar decisiones sobre las políticas.

En general, cuando hablamos de participación de organizaciones en políticas públicas o en programas sociales mirando articulaciones formales, parecerían quedar contruidos dos polos bien diferenciados: Estado y organizaciones (explicitado por ejemplo, a través de los convenios de cooperación para la ejecución de las políticas). En realidad, por un lado, creemos que estas dos esferas son porosas y plurales (Arcidiácono, 2011); y por el otro, existe toda una multiplicidad de actores que conforman el entramado: la propia comunidad destinataria, los Municipios y sus funcionarios, otras organizaciones, instituciones educativas o de salud, referentes (barriales, religiosos, políticos), entre muchos otros.

El tercer aspecto a considerar es que la participación trata en muchos casos de promover instancias de articulación alrededor de problemas sociales, como explican las autoras, haciendo visibles a los actores reales del entramado y sus relaciones de poder alrededor de una cuestión en particular.

Sin embargo, no es posible definir a priori el tipo de relaciones que los actores construyen entre sí. Entonces, hacemos aquí una salvedad: en la conceptualización que tomamos sobre participación, parecería haber cierto acuerdo entre los actores, por lo menos en torno al problema y a la necesidad de su resolución. Creemos que esas relaciones no siempre son de cooperación y acuerdo, ni mucho menos horizontales, como ya hemos dicho cuando nos referimos a la centralidad estatal. La participación y articulación en torno a objetivos de programas puede ser problemática. En los entramados hay tensiones y conflictos porque las prácticas están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidas e interpeladas.

Pero tampoco creemos que todas las formas de vinculación sean en el orden de la manipulación, la cooptación y la dependencia. Con esto, entonces, también tomamos distancia de aquellos estudios que se enfocan en las prácticas clientelares en los sectores populares, en particular en torno a la gestión de los programas sociales. En este sentido, planteamos que en los entramados habrá diversos modos de interacción, negociación y compromiso que no podemos definir de antemano. En esta línea, nos interesan los trabajos que se enfocan en la noción de “trabajo político” (Hurtado Arroba, Paladino y Vommaro, 2018) y aquellos que corren el foco del clientelismo y miran, por ejemplo, las disputas de sentido sobre las prácticas entre los actores que participan en la gestión de políticas (Frederic y Masson, s/a).

En relación al punto 3 de Chiara y Catenazzi (2017), creemos que a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Saéz, 1997) pueden identificarse instancias posibles de participación. Habrá asimismo participaciones promovidas por el Estado (Landau, 2008), otras impulsadas por la ciudadanía y procesos conjuntos. Retomaremos este punto más adelante para delimitar el momento y niveles de la participación en el que nos enfocaremos en este trabajo.

Con respecto al sentido de la transformación que se espera generar también debemos plan-

tear ciertas aclaraciones. Si bien los acuerdos sobre los compromisos que cada uno de los actores realizará en pos de la transformación esperada se plasman en convenios u otros instrumentos formales, también es posible ver diversidad de modos de problematizar ese asunto, con sus correspondientes representaciones sobre la problemática, concepciones e intenciones. Un aporte del clásico trabajo de Oszlak y O'Donnell advierten que “difícilmente encontremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión”. Continúan explicando que “además de la toma de posición de cada uno de los actores, en el plano simbólico, también se ve un proceso interactivo en que importa la percepción de cada uno acerca de la manera en que los restantes han definido la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1976, p.116).

Además, seguramente los actores acordarán con algunos lineamientos programáticos de las políticas públicas en las que participan, pero también pueden tener otros objetivos menos explícitos, orientados a incidir en otros procesos sociales y políticos.

Por último, creemos que las reglas de juego que mencionan las autoras podrán ser explicitadas de manera formal pero habrá asimismo mecanismos informales que constituyan la institucionalidad de la participación, definiendo escenarios y momentos en que los saberes y demandas se ponen en relación.

Participación de organizaciones en la implementación de programas sociales

Retomando la idea de ciclos de política pública, decimos que la participación puede darse en las distintas etapas del mismo. Si bien esta distinción en etapas es analítica y no implica reconocer una linealidad en el proceso de la política pública, nos sirve para ver que la participación se puede producir en más de una fase, ocurrir de distintos modos y de forma no secuencial.

Pagani (2017), siguiendo a los autores clásicos del ciclo de políticas, identifica que es posible que la participación ciudadana ocurra en el proceso de formación de agenda, en la construcción de alternativas, en la toma de decisiones, en la implementación y en la evaluación.

Nos interesa enfocarnos en la implementación, el momento de la puesta en acción. En etapas del ciclo, las modalidades de participación pueden estar más vinculadas a consultas o construcción de información o en instancias de diseño o evaluación. Sin embargo, en los programas sociales, suelen convocar a participar a la ciudadanía bajo distintas modalidades: para cogestionar un programa, para asumir aspectos de la administración interna o en la producción de bienes o servicios (Pagani, 2017). Es decir, la sociedad civil actúa como efectora de la implementación de las políticas y programas. La implementación de actividades concretas puede ser co gestionada por parte de organizaciones y en algunos casos, los/as destinatarios/as.

De esta forma y a modo de simplificación, los programas sociales pueden ser diseñados en el nivel central con la participación de la ciudadanía e implementarse en cogestión con orga-

nizaciones con fuerte anclaje territorial. Así, algunos autores se refieren a la participación en la proximidad (Catenazzi y Chiara, 2017), o a los procesos de descentralización, en este caso mirando también hacia los niveles subnacionales.

Sobre este último punto, entendiendo la descentralización de la política social también encontramos dos posiciones, a grandes rasgos. Por un lado, se ha sostenido que la descentralización de los servicios sociales promueve la efectividad y sostenibilidad de los programas al acercarlos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se requiere asistir, generando dinamismo, flexibilidad, y agilidad en las respuestas (Kliksberg, 1997).

Otro enfoque más crítico afirma que: “una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios” (Isuani, 1992, p. 115). También Pagani cita a Ugalde (1987), quien advierte que la comunidad se transforma en fuente de consultas, ocasionando servicios de baja calidad, con personal probablemente poco entrenado y con menores recursos que los servicios que se le ofrecen a otros sectores. En esta perspectiva crítica también podemos encontrar los trabajos de Bustelo (2000), quien pone en cuestión la eficiencia y la efectividad de que las organizaciones no gubernamentales (ONG) provean servicios sociales. A su vez, discute los supuestos de altruismo y solidaridad con que los se describe a las ONG, así como su falta de “esfera pública” y de compromiso político.

Nuevamente, entendemos que debemos comprender su inserción en procesos históricos y en relación a otras políticas públicas y los argumentos y sentidos que se le otorgan a los procesos de participación. Si bien aquí no podremos abordar este tema, pues deberíamos realizar otro tipo de estudio en ese caso, reconocemos el potencial de legitimidad de la co gestión de las políticas sociales, pero creemos que se requiere atención de la responsabilidad estatal, de las desigualdades y de su gestión a través de capacidades, acciones y políticas desde el nivel central.

Retomando, en este debate sobre descentralización también se enmarcan las discusiones sobre provisión del bienestar (Esping Andersen, 1993 y 2000), ya que “además del Estado, existen otras instancias como el mercado, el sector informal (familias, amigos, vecinos) y el sector voluntario (ONG, fundaciones religiosas, OSC) de manera que todos ellos constituyen un agregado de bienestar o welfare mix”. Pero mientras el welfare mix se refiere a la división social del bienestar, la política social hace referencia más propiamente a las decisiones estatales que “dan forma” a tal división (Adelantado, 1998, p.12-13).

En este sentido, nos interesa destacar que en como dice Laura Rodríguez (2010), y en sintonía con lo que venimos señalando, la esfera estatal no está aislada. Está en permanente contacto con actores no estatales, privados y de otros ámbitos estatales. Estas interacciones le brindan a la política pública algunos elementos simbólicos y materiales que intervienen en su definición y, simultáneamente, condicionan, facilitan u obstaculizan su ejecución.

Para Catenazzi y Chiara (2017) “es necesario pensar que las políticas se de-construyen y re-construyen en distintos momentos que se constituyen en los puntos de clivaje de la implementación, en las situaciones de articulación de actores” (p. 212). Para las autoras, estos puntos de clivaje son aquellos en los que los actores toman decisiones y dinamizan la gestión participativa. Ellas hacen hincapié en el clivaje dado por el momento en que “la política se encuentra con el territorio de la implementación, que introduce las particularidades de la configuración local” (p. 212). Allí cobra sentido la categoría de proximidad, en sus dimensiones espaciales y organizacionales (Catenazzi y Chiara, 2017).

Acordamos que en los programas en los que las organizaciones sociales participan como co gestoras, estos se re significan en su ejecución. Como explica Arcidiácono (2011) “las OSC le impregnan a la provisión del bien/servicio su propia dinámica (condiciones de acceso, de reclamo, valores, etc.) (p.162). Cada una de ellas define estrategias de intervención diferentes, según sus identidades, valores, concepciones e intereses; dando cuenta de su capacidad para “re orientar” la política en el territorio.

Pensamos que aquí la cuestión no es ver cuánto se aleja la implementación en relación a la formulación original y según esa distancia, medir el “éxito” o “fracaso” de la política pública. Aquí asumimos que esta re significación ocurre, es parte de la implementación de los programas. En particular consideramos a esta intermediación no como un proceso “malo”, porque genere que los programas “en la práctica” disten de los programas diseñados, sino que vemos a esta “rehechura” (Perelmiter, 2016) como inherente a la gestión de la política social.

Por último, siguiendo los planteos Arcidiácono (2011) y profundizando algo de lo ya mencionado, nos alejamos en alguna medida de dos visiones que la autora considera recurrentes: por un lado, no creemos en una visión completamente virtuosa de las OSC. Entendemos que pueden sostener valores de solidaridad y sentidos comunitarios y promover el ejercicio de derechos y el logro de una ciudadanía activa. Pero también, pueden ser agentes de reproducción de desigualdades económicas y sociales, sostener mecanismos poco transparentes de gestión y rendición de fondos, encarnar luchas de intereses personales, generar dependencias unipersonales, llevar a cabo una aparente participación de la comunidad que representan, entre otras. La segunda visión es aquella en la que, como las OSC son representadas como completamente virtuosas, se contraponen a un Estado ineficiente y corrupto, por lo que la participación vendría a “mejorar, transparentar y dinamizar” al Estado.

Sólo nos queda mencionar que nos resulta imprescindible considerar de forma transversal una mirada que aborde los asuntos de género. En este caso, nos resultan claves los análisis de género y trabajo y, en particular, aquellos estudios que ponen foco en la feminización del ámbito de cuidado comunitario y la mediación permanente que las mujeres voluntarias y referentes de organizaciones territoriales realizan entre los estados y las poblaciones a las cuales asisten (Zibecchi, 2015 y 2019; Pautassi y Zibecchi, 2010).

Recorrido de la participación de organizaciones en políticas sociales

Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas sociales de los años noventa

Si bien hay antecedentes en décadas anteriores, hay una coincidencia en vincular la centralidad de las ONGs en la ejecución de las políticas sociales con la década de 1990, en el marco de los procesos de reforma del Estado.

Varios trabajos se ocupan de revisar la política social en el periodo de gobierno de Menem (1989-1999). En general, se identifica que los rasgos principales fueron la asistencialización de la política social (Andrenacci y Soldano, 2006), la focalización de las intervenciones en la población más pobre (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez Enríquez, 1999; Grassi, 2003; Danani y Grassi, 2013), la participación de la comunidad autogestionada (Álvarez Lequizamón, 2005) y un proceso de desestatización, descentralización y focalización, con una fuerte delegación de responsabilidades en ONGs (Repetto y Andrenacci, 2005).

Estas últimas características se asociaron a una estrategia de gestión territorial de la pobreza, cuya función apuntó a aumentar el “capital social” de los pobres, a través de redes de gestión compartida capaces de “empoderar” a la sociedad civil en la resolución de sus propios problemas, en consonancia con los postulados de las agencias multilaterales de crédito (Andrenacci y Falappa, 2009).

Andrenacci y Falappa (2009) explican que la política asistencial pasó a ser el ámbito fundamental de intervención social del Estado en este periodo ya que, el desempleo, el subempleo, las formas precarias de contratación y la degradación del ingreso se hicieron más patentes; y la condición salarial deja de ser la forma predominante de vida.

A partir de eso, la nueva política asistencial se caracterizó por la focalización residualista y la tercerización (Danani y Grassi, 2013). Durante el periodo de hegemonía neoliberal (1989-2000)

el bienestar (y por ende, la protección) fue concebido como responsabilidad individual; la acción estatal se definió como transitoria, basada en la identificación de ‘grupos (o situaciones) de riesgo’ ante necesidades puntuales y los beneficiarios debieron ser identificados por su vulnerabilidad y/o pertenencia a algún grupo clasificable por la necesidad de alguna minusvalía respecto de la normalidad instaurada por el mercado. (Danani y Grassi, 2013, p. 6)

En este período se elaboraron diagnósticos acerca de las carencias de la política social argentina con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito¹. De acuerdo con los principios

¹ Se relevaron los siguientes problemas: “ineficiencia del gasto público social”, entre otras cuestiones por una “excesiva centralización administrativa”, la “falta de políticas sociales integrales y ausencia de participación de los beneficiarios”. Se introdujeron entonces criterios de eficientización del gasto social: se recomendaba “no sostener políticas de universalismo abstracto”, y en cambio “focalizar correctamente a los beneficiarios para definir programas compensatorios” (Grassi, 2003, p. 40), que garantizaría equidad y moderaría los efectos socialmente indeseados que los cambios económicos iban a producir (se suponía) sólo coyunturalmente. Por otro lado, el Estado debía “planificar y no administrar” (Grassi, 2003, p. 40). También primaron enfoques de eficacia, racionalidad, gestión por resultados y un énfasis en instrumentos de monitoreo y evaluación (Andrenacci y Repetto, 2005)

normativos requeridos por estos, “para lograr eficacia la política asistencial debía focalizar su intervención en poblaciones bien delimitadas y en necesidades circunscriptas, definir un horizonte temporal acotado a la obtención de resultados específicos y descentralizar la implementación, sea a través de la delegación de la ejecución en los gobiernos locales o en las llamadas organizaciones de la sociedad civil, entendidas como las asignadoras más eficientes y rectas de recursos públicos” (Perelmiter, 2012, p.311). Producto de estos diagnósticos, se lanzó el Plan Social de 1993, que fue una “señal importante de cambio de etapa” (Andrenacci y Falappa, 2009, p. 76). El Plan Social propuso

unificar los programas sociales de las diferentes áreas y dependencias del Estado Nacional y de las partidas presupuestarias asignadas; lograr más efectividad y eficiencia del gasto; descentralizar la gestión; lograr el compromiso de algunas organizaciones de la sociedad civil con fuerte legitimidad social (Cáritas, UNICEF); centralizar el monitoreo y la evaluación de los programas; focalizar en la población más pobre y en los grupos más vulnerables (ancianos y niños). (Grassi, 2003, p.41).

Para Álvarez Leguizamón (2005), con este Plan ya hay una clara “desgubernamentalización de lo social”, que se traduce en un incentivo al protagonismo de las ONG, que deben realizar una “auditoría social” y tener una “participación gravitante en las políticas sociales” (p. 111).

Luego se creó la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y tomó relevancia con el nombramiento del economista Eduardo Amadeo, ejemplo paradigmático de una nueva figura: el “gerente social”. Según Perelmiter (2012), la Secretaría fue el escenario fundamental de la conversión de la pobreza en un ámbito de dominio experto. También se instituyó el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), que debía registrar a las organizaciones comunitarias que participarían de la co ejecución de la política asistencial.

En sintonía con un consenso legitimado internacionalmente acerca de que esta estrategia constituía una buena práctica, los diferentes programas de la Secretaría de Desarrollo Social comenzaron a confiar en las organizaciones y en las propias comunidades auto organizadas, tanto recursos económicos como responsabilidades de implementación de acciones concretas.

Andrenacci y Repetto (2005) señalan que transferencia de responsabilidades a sectores civiles asociativos a través de mecanismos de gestión asociada tomó vigor debido a dos conjuntos de problemas: por un lado, la necesidad de desburocratización y de acercamiento de los servicios sociales a sus destinatarios, en el marco de la revitalización del capital social. Por otro lado, producto de una fuerte crítica a la “politización”, en sentido de partidización o electoralización, de la política social.

Otro análisis interesante es el De Piero (2015), que explica que el modelo propuesto para incluir a la ciudadanía en las políticas públicas fue el de asociarla al status de cliente, y se concibió como un mecanismo de reducción de costos. Además, el diseño de las políticas trabajó sobre el supuesto de la soberanía del individuo y de que éste siempre se halla en condiciones

óptimas de actuar y decidir.

A su vez, con creciente oferta crediticia de los organismos multilaterales de crédito, las intervenciones pasaron a ser más focalizadas e introdujeron la matriz de “proyecto” como unidad de trabajo, ya que implicaba la selección de poblaciones, territorios o problemas específicos a transformar en objeto de intervención. Inicialmente los programas y proyectos se orientaban a satisfacer déficits básicos de alimentación, salud y vivienda. Sin embargo, pronto “adoptaron (al menos en el discurso) modalidades de promoción de capacidades grupales e individuales” (Andrenacci y Repetto, 2005, p.566).

En este sentido, como ya mencionamos, Sonia Álvarez Leguizamón (2005) señala el rol preponderante que se dio a la comunidad auto organizada, entendiendo que en esta etapa “la autogestión participativa de la pobreza focalizada se materializa en una política de Estado” (Álvarez, 2006, p. 121).

Ella explica que “uno de los dispositivos de gestión de la población ‘sobrante’ es la autogestión comunitaria territorial de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2005, p. 94). El espacio para su realización es la comunidad, por lo que se revalorizan las redes de reciprocidad no mercantiles, como la autoayuda, las capacidades familiares y comunitarias, denominadas “capital social” (Álvarez Leguizamón, 2005, p. 95). Además, la participación era percibida como un instrumento de mayor “eficacia”, ya que se dice que permite mayor conocimiento de las problemáticas locales. De esta manera, era necesario reforzar la “participación de los propios beneficiarios en su construcción y gestión del programa” (Álvarez, 2006, p. 130-132).

La Iglesia Católica no estuvo ausente en esta etapa: “en los noventa, el sentido atribuido a la noción de caridad es actualizado en relación con el problema moral que supone el asistencialismo y el clientelismo del Estado de Bienestar” (Zapata, 2005, p. 42). La caridad del voluntariado es significada como un modo católico de subsanar problemas de índole estatal, constituyendo un agente social y su espíritu moralmente intachable en un interlocutor, un contrincante y un colaborador válido en las labores que competen al ámbito estatal (Zapata, 2005).

En la Provincia de Buenos Aires, durante la gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1999) las organizaciones también tuvieron un lugar clave en el modo de implementar las políticas. En el ámbito de la asistencia, Acuña, Kessler y Repetto (2002) citan un documento del Plan de Justicia Social de 1993, que pone de manifiesto el rol preponderante de las organizaciones y la modalidad de intervención tipo proyecto en cada comunidad. El Plan se fundamentaba de la siguiente manera

El fortalecimiento de organizaciones intermedias a través de un organismo que pueda responder con agilidad a las demandas de este sector constituye una experiencia inédita en el país y se inscribe en una nueva relación Sociedad/Estado (...). La participación de las organizaciones comunitarias plantea un desafío en un contexto de profundos cambios donde, así como el universo de la pobreza no es homogéneo, no existe una forma organizativa única basada en valores compartidos;

hay multiplicidad de situaciones de pobreza y multiplicidad de formas organizativas en respuesta al deterioro de las condiciones de vida. El programa de subsidios y créditos blandos para organizaciones intermedias permite contemplar esta heterogeneidad de respuestas, respetando las soluciones definidas por cada comunidad. Constituye también un reconocimiento a los llamados movimientos sociales (Plan de Justicia Social, 1993, p. 9).

En esta etapa se le dio lugar a organizaciones como sociedades de fomento, clubes deportivos y sindicatos y grupos creados con la apertura democrática en barrios populares.

Luego tomó fuerza el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, presidido por “Chiche” Duhalde, con el que la “acción social” y las mujeres como principales ejecutoras de las mismas se convirtieron en uno de los principales pilares de la política duhaldista. Desde esta cartera, se construyó un proceso de construcción de la noción de mujer (solidaria y desinteresada) como categoría legítima para actuar en nombre del estado provincial, con una retórica que se oponía al clientelismo político (Frederic y Masson, s/a).

El Consejo llevó adelante en la segunda mitad de los noventa el Plan Vida, un programa social de asistencia focalizada con mucho impacto político, debido a la participación directa de las lideresas locales de las poblaciones destinatarias de la asistencia del programa.

El Plan Vida significó la conformación de un amplio cuerpo de trabajadoras vecinales, llamadas popularmente “manzaneras”. Estas mujeres voluntarias tenían también como misión “abocarse a la búsqueda de soluciones comunes a los problemas de los vecinos. Los objetivos organizacionales del sistema eran reconstruir la trama social, recuperar valores de respeto y cooperación, y propiciar el intercambio cotidiano entre las mujeres”, entre otros (Grassi, 2003, p.44).

El acceso al Plan se formalizaba a través de un acuerdo entre el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y los gobiernos locales. Asimismo, las ONGs y demás organizaciones intermedias cumplían un rol en ayudar a identificar y seleccionar a las mujeres voluntarias.

Organizaciones de la Sociedad Civil en políticas sociales durante la Alianza (1999-2001), la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde (2002-2003)

Volviendo al ámbito nacional, De La Rúa dio continuidad al programa económico anterior, que incluía medidas de restricción del gasto. A su vez, no hubo cambios significativos en la organización de los programas focalizados pero sin una directiva clara, la provisión de programas sufrió un deterioro respecto del período anterior (Kessler y Cortes, 2013). Fernando de la Rúa renunció en el contexto de las fuertes protestas sociales producidas por la crisis de 2001. Las agrupaciones sociales lideraron las protestas, intensificadas por el descontento frente a la inacción gubernamental.

Desde mediados de los noventa se fueron conformando grupos de personas desempleadas

a partir de la demanda al Estado de trabajo, derecho avasallado por las políticas neoliberales. Estos movimientos, con métodos de protesta y gran arraigo barrial como rasgos característicos, fueron legitimados en la mediación y gestión de las políticas sociales (Perelmiter, 2012).

Svampa y Pereyra (2003) periodizan las vinculaciones entre gobiernos y movimientos. Señalan que durante el gobierno de Menem, la acción de los movimientos de desocupados se dirigió directamente a la negociación de planes y programas sociales con los niveles municipales y provinciales. Con el gobierno de De la Rúa, las organizaciones sociales negociaron directamente con el poder central y nacional, saltando la instancia anterior y pasando así a ser legítimamente reconocidas por el Estado para implementar políticas sociales. Finalmente, con el gobierno de Duhalde se consolidó la masividad de planes sociales (en particular, con el Programa Jefas y Jefes de Hogar) y la gestión de programas a través de los movimientos (citado en Perelmiter, 2011).

Luego de la renuncia de De La Rúa y de un periodo de alta inestabilidad institucional, Duhalde “puso énfasis en la descentralización al territorio de los programas alimentarios y asistenciales, lo que le permitió establecer acuerdos políticos con los principales referentes de los movimientos de desocupados” (Kessler y Cortés, 2013, p. 251).

Durante el gobierno de Duhalde, “el grave peligro de conflicto social masivo será afrontado con una versión expandida del Programa Trabajar que se llamará Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Andrenacci y Falappa, 2009, p. 84), consistente en un subsidio a jefes de hogar desempleados, que podía ser percibido a cambio de una contraprestación. Asimismo, el Plan fue la “máxima expresión de la urgencia social y de la asistencialización a la que llegaba la política social argentina”, explicado por su alcance: “entre 2001 y 2002, llegaba directamente a alrededor de dos millones de beneficiarios, cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo del país” (Andrenacci y Falappa, 2009, p. 84).

El origen del Jefes y Jefas se remonta a debates en torno a la creación de programas de subsidios que garantizaran el “derecho a la inclusión”. La formación del Frente Nacional contra la Pobreza, conformado por organizaciones civiles, políticas, sindicales y comunitarias lideradas por la Central de Trabajadores Argentinos, le aportó legitimidad y seriedad a la iniciativa (Andrenacci y Falappa, 2009). También se crearon Consejos Consultivos, donde participaron distintas organizaciones, como la Federación Tierra y Vivienda y la Corriente Clasista y Combativa, entre otras (Retamozo y Di bastiano, 2017).

En cuanto a su implementación, las organizaciones ganaron nueva centralidad en la gestión de la política social, ya que “participaron ampliamente del proceso de inscripción y se les dieron facultades formales en materia de organización de las actividades de contraprestación” (Logiudice, 2010, p. 5).

Además, Duhalde asignó la supervisión del programa a la Mesa de Diálogo Argentino, un foro con la finalidad de crear consenso entre organizaciones sociales, políticas y empresariales,

coordinado por organizaciones religiosas y con participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Andrenacci y Falappa, 2009).

Organizaciones de la Sociedad Civil en políticas sociales de los gobiernos kirchneristas (2003-2015)

A partir de 2003, inició una etapa de “recuperación del protagonismo estatal en materia de políticas sociales” (Repetto, 2014). El gobierno planteó la decisión de reformar áreas críticas de la política social y propuso en particular, un conjunto de programas con foco en la inclusión social fundada en el trabajo, posicionándolos en el campo de la economía social. Esta visión “trabajocéntrica” “representó una forma de diferenciación discursiva respecto de la década de los noventa y suponía que los programas asistenciales dirigidos a los excluidos del sector formal serían transitorios” (Arcidiácono, 2020, p. 4).

En una primera etapa, entre 2003 y 2007, “al amparo de la visión ‘trabajocéntrica’, se mantuvieron los programas previos con la distinción entre categorías de ‘empleables’ e ‘inempleables’ en cuanto a la condición de los beneficiarios. Los primeros orientados hacia el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los segundos hacia el Ministerio de Desarrollo Social” (Gamallo, 2017, p. 8).

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación trazó dentro de los ejes de la política social la necesidad de fortalecer la territorialidad de la misma (Ferrari Mango y Campana, 2018). En esta línea, para Perelmiter (2011), se planteaba “bajar al territorio”, arraigando el Estado nacional al espacio local, revalorizando los rasgos de la cercanía, el compromiso afectivo y la horizontalidad. Al modelo gerencial de la década anterior, se le oponía un Ministerio “itinerante” y “militante” (Perelmiter, 2011, 2012).

El colofón de este planteo fue un nuevo entramado institucional del Ministerio en barrios populares, con el objetivo de garantizar una presencia estatal duradera. Este entramado, en un principio, se apoyó en tres patas: el Programa Promotores para el Cambio Social, que aglutinó a las organizaciones del movimiento social de desocupados afines al gobierno (en particular, Barrios de Pie). Por otro lado, se expandieron los Centros de Referencia y se crearon los Centros Integradores Comunitarios, instituciones de previsión de servicios socio-sanitarios en los barrios populares, con la participación de Estado en sus tres niveles y las organizaciones de la sociedad civil². Además, se incrementó la presencia física de agentes territoriales del Ministerio (Perelmiter, 2011).

Junto con esta estrategia de acción estatal más proactiva, como ya se puede ver en los párrafos anteriores, hay una incorporación de actores en la implementación de programas. Varios

² Según De Piero (2015), quien estudia en caso de los Centros Integradores Comunitarios, el gobierno nacional fundamentó su política social en una equivalencia de importancia entre las acciones que buscan resolver las distintas demandas sociales (salud, educación, etc.) con la participación misma, ya no sólo pensada como herramienta para conseguir esos derechos, sino como parte de ese conjunto de derechos que hacen a la ciudadanía (De Piero, 2015, p.116)

movimientos sociales nacidos bajo la crisis socioeconómica fueron progresivamente incorporados en la gestión de las políticas sociales. En principio, como mecanismo de gobernabilidad, por ejemplo con un rol en la continuidad (aunque con ciertos cambios) del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Luego se fueron legitimando y articulando sus intereses con los de gobiernos dispuestos a atender algunas de sus demandas sociales (Repetto, 2014).

Con el kirchnerismo, los movimientos sociales pudieron tener influencia directamente desde las agencias ministeriales³. Hubo acercamientos entre algunos movimientos y el gobierno nacional que facilitaron la llegada, permanencia y consolidación de algunos de ellos en las oficinas estatales nacionales (Svampa y Pereyra, 2003)⁴. Esa inserción pudo ser entendida, entre otras interpretaciones, como una forma de reconocimiento de las autoridades a las tareas sociales llevadas adelante durante la crisis y, a la vez, para convertirse en puente con el territorio en el cual tenían presencia y actividad (Perelmiter, 2016) y como estrategia de construcción política.

A diferencia de los años noventa, cuando las organizaciones construyeron sus experiencias por fuera de las estructuras nacionales, el gobierno articuló con organizaciones y movimientos que se identificaban con el kirchnerismo⁵, a la vez que generaban sus propias formas de construcción territorial y alianzas (Retamozzo y Di Bastiano, 2017). Además, desde el kirchnerismo se apostó a la construcción de espacios organizativos y de militancia propios.

Por ello, para Natalucci “el kirchnerismo significó, al mismo tiempo, una posibilidad identificatoria y una oportunidad estratégica que permitió que las organizaciones dejaran el rol eminentemente anclado en la construcción territorial y decidieran un salto a la política consistente en la participación en los poderes ejecutivo y legislativos y en la implementación de políticas sociales” (Natalucci, 2018, s/p); al tiempo que los vínculos entre el Estado y las organizaciones se reflejaron en la “recreación de la gramática movimentista de acción colectiva que articuló

³ A partir de 2005, varios dirigentes se incorporaron al gobierno, sobre todo en secretarías ligadas a la acción social y comunitaria, a nivel nacional y provincial. Por ejemplo, Emilio Pérsico, del Movimiento Evita se incorporó en 2005 al frente de la Subsecretaría de Políticas Públicas en el gobierno de la provincia de Buenos Aires y en 2009 a la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Luis D'Elía de la Federación Tierra y Vivienda, fue nombrado subsecretario de Tierras para el Hábitat Social de la Nación en el año 2006.

⁴ Aquí hay debates en torno a, por un lado, hipótesis de “cooptación” y disciplinamiento del kirchnerismo a las organizaciones sociales, con una correspondiente la subordinación del Estado que cancela la diferenciación respecto del peronismo. Por otro, una integración de los movimientos producto de una interpelación, en el marco del proyecto de transversalidad como estrategia de construcción político-electoral impulsada sobre todo al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner. En el “medio” hay posiciones más matizadas. Para De Piero (2015) la incorporación de los movimientos sociales a la gestión directa del Estado representó un modo de procesamiento del conflicto social que modificó la lógica de la tercerización de la política social, bajo el paradigma de la asistencia focalizada (Retamozzo y Di Bastiano, 2017; Perelmiter, 2012).

⁵ La integración con estos movimientos se construyó a través de distintas acciones, pero que podemos resumir en tres principales: la administración de recursos, la incorporación de dirigentes y militantes a distintas dependencias de gobierno y la participación de miembros de estos espacios en las listas de candidatos a las legislaturas locales, provinciales y nacionales (Gradin, 2013).

una elite política (integrada por sectores del Partido Justicialista) con un heterogéneo conjunto de organizaciones sociales y sindicales, protagonistas de las luchas contra el neoliberalismo” (Natalucci, 2018, s/p).

Sin embargo, luego de una etapa entre 2008 y 2009 “dominada por el amesetamiento de la actividad económica y de la creación de empleo, el aumento de la inflación y la intervención sobre el sistema estadístico nacional, y la emergencia de las voces opositoras sobre el resurgimiento de la pobreza y el reclamo de otras acciones” (Gamallo, 2017, p.9), se reorganizó la política social nacional⁶. Esto se hizo con la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo, la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en competencia de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) seguida por la incorporación de la Asignación Universal por Embarazo (2011), el PROGRESAR (2013) y el PROCREAR (2013). Es decir, en esta etapa la ANSES cobraría una especial centralidad (Gamallo, 2017).

En el caso del Programa Ingreso Social con Trabajo, “el objetivo central del programa era la creación de oportunidades de inclusión socio-laboral a través de la creación de puestos de trabajo, fomentando la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva multidimensional e integral de derechos” (Ferrari Mango y Campana, 2018). La implementación del programa preveía la conformación de cooperativas⁷.

En sus inicios, el programa se implementó a través de los gobiernos municipales, dejando para una segunda etapa a los provinciales, en especial al de la provincia de Buenos Aires, donde intervendrían con mayor protagonismo las organizaciones (Natalucci y Pérez, 2015, p. 13). Al realizarse la implementación del programa sobre la base de los municipios generó mal-estar para las organizaciones, en tanto se vieron relegadas respecto del tipo de participación que tenían hasta entonces y que habían adquirido en los gobiernos anteriores. También se lanzaron críticas cruzadas entre los movimientos respecto a los cupos.

En este sentido, para Natalucci (2012) con el Argentina Trabaja hay un punto de inflexión en relación con la organización de las políticas sociales: para ella, el gobierno nacional intentó ordenar “desde arriba” la gestión de la política social, incluyendo de distintas maneras a mu

⁶ Algunos autores enfocan en el escenario político-electoral en el que se implementaron en particular el Programa Argentina Trabaja y la AUH, destacando la necesidad del gobierno de recuperar la iniciativa política, rearmar la estructura territorial y fortalecer las bases de legitimación del gobierno luego de la derrota electoral del mismo (Loguidice, 2010), en particular después de la pérdida de control político sobre muchos de los jefes municipales del Conurbano (Zarazaga 2014). Otras posiciones enfatizan más en los aspectos macroeconómicos (inflación, desequilibrio en balanza de pagos y restricción del acceso a divisas), en conjunto con la “persistencia de un sector heterogéneo y con dificultades estructurales para su inclusión en un modelo de mercado laboral ‘clásico’” (Trujillo y Retamozo, 2019, p. 99). Arcidiacono y Bermúdez (2020) explican que a pesar del crecimiento económico de esos años, se aprecia la estructura segmentada del mercado de trabajo y en los elevados niveles de informalidad (un tercio de los asalariados) que afectaron la capacidad de cobertura de las instituciones contributivas tradicionales.

⁷ Se suele criticar el carácter impuesto de la conformación de las cooperativas, en lugar de la asociación voluntaria y la autoorganización; así como la existencia de una relación asalariada encubierta entre los destinatarios y el Estado (Zarazaga 2014, Lo Vuolo, 2010).

nicipios y organizaciones. Por otro lado, Zarazaga (2014) entiende que la razón de tener dos entes ejecutores diversos (municipalidades y movimientos sociales) es, por un lado, para favorecer a intendentes y gobernadores, pero también, “cuando se quiere debilitar o marcar la cancha a un intendente, entonces las cooperativas van para los piqueteros” (p. 99).

La AUH se creó en 2009 y desde ese momento es implementada a través de la ANSES, un organismo nacional destacado por su capacidad técnica y penetración territorial, y financiado con recursos del sistema previsional. Esto generó un nuevo salto en términos de protección social, en particular en cuanto al ingreso irrestricto y a la persistencia temporal, los criterios estandarizados para acceder y la ausencia de intermediarios. Arcidiácono y Bermúdez (2020) señalan también el rol operativo/político de ANSES, que “resulta central en clave del alto nivel de estandarización de la información en bases de datos de la seguridad social y al carácter reglado de los procesos involucrados que conceden poco margen de discrecionalidad para acceder a la AUH” (p. 6).

Entonces, vemos que si bien hay participación de organizaciones y movimientos sociales en las políticas públicas durante los gobiernos kirchneristas se asume la centralidad estatal en la definición de la política (De Piero, 2015).

Organizaciones de la Sociedad Civil en políticas sociales del gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019)

A partir del triunfo electoral de la Alianza Cambiemos en las elecciones de 2015, se interrumpe el ciclo de gestiones “progresistas” iniciado en 2003. Según García Delgado y Gradin (2017) aquí se inaugura un nuevo ciclo político y económico que denominan neoliberalismo tardío.

A partir de ahí, se advirtió

un discurso asistencial más pronunciado con cierto retiro de la retórica de los derechos sociales, un mayor énfasis en la responsabilización individual frente a las situaciones de pobreza, un menor apoyo a los procesos y soluciones asociativas y una pérdida del peso específico de la ANSES en las acciones no previsionales (Gamallo, 2017, p. 9).

Si bien entendemos que hay un proceso de ajuste estructural y ciertas transformaciones en la operatoria de los programas, para Perelmiter y Marcalle (2021) el “gobierno no innovó sustantivamente en materia de política social”. Lo que sí se identifica es un cambio en las dimensiones conceptuales⁸ que explican los problemas sociales: con el macrismo se perfila una concepción individualista de la pobreza, que no reconoce la necesidad del accionar del

Estado para generar inclusión social (Ferrari Mango y Tirenni, 2017; Gamallo, 2017).

⁸ Etchmendy (2018) analiza el enfoque tras los cambios en los que redujeron la cantidad de Ministerios, en especial la unificación de la Seguridad Social, ANSES y del Ministerio de Salud bajo Ministerio de Desarrollo Social como un “resumen inmejorable de la concepción neoliberal en la materia: la Seguridad Social y la Salud, no como un derecho general que porta cada trabajador/a y ciudadano/a, sino como beneficio residual que tramita el ministerio que, justamente, se encarga de la pobreza extrema vía distintos tipos de focalización” (s/p.)

En relación a los modos de articulación con las organizaciones, se destaca la Ley de Emergencia Social aprobada en 2016, que otorgó reconocimiento institucional como sector económico a la economía popular. La norma dispuso de mayores márgenes de autonomía para las organizaciones sociales en el manejo de las transferencias públicas destinadas a sostener la economía social. Para Gamallo (2017) es en particular destacable la sanción de esta ley por la creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, entendiendo que “se habilitó el mayor canal de institucionalización de la relación entre las organizaciones populares y el Ministerio de Desarrollo Social mientras lo coloca en un lugar de privilegio como “autoridad social” (p. 11).

Siguiendo en esta línea, en 2017, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creó el Salario Social Complementario en acuerdo con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y otras organizaciones sociales (De Gori, 2019). Esto implicó el reemplazo de la política de subsidios a cooperativas por una transferencia de ingreso individual, pero mediada por organizaciones sociales que, al no contar con criterios claros de acceso, generó un “espacio” para la negociación política con ellas (Perelmiter y Marcallo, 2021).

Por otro lado, cabe mencionar otro proceso en el que las organizaciones sociales y asociaciones civiles formaron parte importante en el campo de las políticas habitacionales: el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la posterior Ley Nacional denominada de “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”. Particularmente en el RENABAP “la ONG TECHO, organizaciones sociales representadas por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Barrios de Pie, y la Iglesia a través de Cáritas, puso en marcha el primer relevamiento nacional de barrios populares en la historia del país” (Welisiejko, s/a).

Entonces, las organizaciones sociales y sus demandas ocuparon un rol de mayor relevancia en la co gestión de las políticas sociales, ganando mayor autonomía y recursos que durante los gobiernos kirchneristas -como ya vimos, con más voluntad centralista e integral- (De Gori, 2019) favoreciendo “a cambio” su capacidad de contención social y política (Perelmiter y Marcallo, 2021) en un contexto de marcada desmejora de la situación macroeconómica.

También conviene recordar que el cambio de gobierno en 2015 “significó la ruptura con el alineamiento que una proporción numerosa de las organizaciones populares habían establecido con el oficialismo en general y con el Ministerio de Desarrollo Social en particular dada su incorporación a la trama burocrática” (Gamallo, 2017, p. 45). Por el contrario, “Cambiamos no decidió crear una militancia enfrentada a las organizaciones existentes” y “entendió las limitaciones de la dirigencia social, su corporativismo y su rechazo a la centralización” (De Gori, 2019, s/p).

Por otro lado, varios estudios se centran en analizar los cambios del Programa Argentina Trabaja, que sufrió un proceso de reorganización y cambios en su orientación, que involucró a otros actores. Se estableció que el nuevo objetivo del programa era incrementar la empleabilidad de la persona física (individual) a través de capacitaciones, cesando la exigencia de

participar en cooperativas, alejándose de las experiencias de organización colectiva y enfocándose en la potencial empleabilidad en el mercado laboral formal. En 2018 se lo comienza a presentar como un programa de transferencia condicionada de ingresos con contraprestaciones (Ferrari Mango, 2021).

Así, debido al cambios en la modalidad y el contenido de las capacitaciones, se abre la puerta a ONG habilitadas por la normativa para ser ya directamente unidades capacitadoras (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Paralelamente a la gestión de los Municipios se crearon nuevos entes ejecutores. Mientras que en el primer período predominan los Municipios para la implementación, en el segundo ingresan las organizaciones populares y en particular las ONG.

En paralelo, Ferrari Mango (2021) describe una estrategia de desintermediación, llevada adelante a través de la eliminación de la figura de los entes ejecutores, por un lado, y con la destitución de los Centros de Atención Local (CAL), que son reemplazados por la ANSES. Para Arcidiácono y Bermúdez (2018) esta estrategia se produce bajo una lectura del supuesto moral del clientelismo. Incluso, se plasma en la página web del programa con la frase “no debes realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones”. A través de las relaciones individuo-ANSES “se pretende evitar prácticas clientelares e intermediarios, que sin mayor distinción aparecen como preocupaciones recurrentes en el discurso de la gestión y como supuesto moral en materia de programas sociales” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018, p. 71), a la vez que “se perseguía el objetivo de combatir la movilización, organización popular y desarticulación de estrategias de colectivización” (Ferrari Mango, 2021).

Para Hintze (2018) “los programas se dirigen fundamentalmente a personas que son llamadas al estudio, al emprendedorismo y son las propias capacidades individuales las que resultan condición de realización de la inserción laboral y la integración social. En el nuevo discurso es el mérito individual demostrado con esfuerzo lo que legitima la dependencia temporal y acotada de la que emergerán (o dejarán de caer) gracias a las intervenciones con que el Estado está dispuesto a apoyarlos/ayudarlos/acompañarlos” (Hintze, 2018, p. 149-151).

Hasta aquí, hemos presentado los enfoques que han estudiado la participación en políticas públicas y las discusiones entre estos, en particular en torno a cómo se da la participación de organizaciones como co ejecutoras de programas sociales. Hemos revisado un modo de conceptualizar la participación, haciendo las salvedades y aclaraciones que nos parecen pertinentes para hacer foco en los procesos socio políticos que dan forma a la participación, más que en sus resultados.

También repasamos la participación de la sociedad civil en políticas públicas a nivel nacional y provincial desde la década de los 90, en pleno auge de las ideas de asistencialización de la política social, focalización, descentralización y transferencia a las organizaciones. Luego de la crisis de 2001, se masificó la asistencia y los movimientos sociales fueron consolidando su incidencia. Con los gobiernos kirchneristas se abrió un nuevo ciclo, caracterizado por una mayor intervención estatal con una visión trabajocéntrica de la política social, con protago-

nismo de los movimientos y organizaciones sociales -de diversos modos, pero en particular, directamente en las agencias estatales- y con la intención de que el Estado nacional ordene la política social. Por último, se repasó el gobierno de Macri, que introdujo cambios conceptuales en la explicación de los problemas sociales, resaltando la responsabilidad individual de la pobreza y prescribiendo en consecuencia una menor intervención estatal. También los programas dieron cuenta de un intento por evitar cierta intermediación (vinculada a priori a prácticas clientelares) y darle mayor preeminencia a las ONGs en la gestión de las políticas sociales.

El Gabinete de María Eugenia Vidal

En las elecciones de 2015, María Eugenia Vidal dio la gran sorpresa y se impuso en el territorio bonaerense. Al igual que a nivel nacional, se plantearon interrogantes sobre los efectos que la renovación del personal político y la agenda de gobierno imprimirían a la gestión estatal.

María Eugenia Vidal es porteña, estudió Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Católica Argentina (UCA). A mediados de los años 90 trabajó en el Grupo Sophia, la fundación de Horacio Rodríguez Larreta. Primero se desempeñó en el área de Educación y después en el diseño y evaluación de programas sobre transferencias de ingresos, seguridad alimentaria y protección de la niñez, ocupando en el año 2000 la conducción del área de las políticas sociales de la fundación. La cuestión social fue su área de trabajo desde entonces, pudiendo luego posicionarse como una “referencia en el área de las políticas sociales al interior del partido” (Salerno, 2019, p. 7). Luego, de la mano de Rodríguez Larreta, llegó a la ANSES en 1997. Después se desempeñó como asesora en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Seguidamente, fue subgerenta de Recursos Humanos en PAMI, con la intervención del gobierno de la Alianza en ese organismo, nuevamente acompañando al actual jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Andrés Fidanza escribió en 2015 sobre el perfil de Vidal

Larreta -y por lo tanto Vidal- llegaron al PAMI con la intervención de la Alianza. El gobierno de De la Rúa prometió convertir a ese paradigma de la corrupción menemista en una “cajita de cristal”. Bajo ese eslogan, De la Rúa designó tres interventores por decreto: uno de ellos era el actual alcalde Horacio Rodríguez Larreta, quien entró como parte de un guiño de alto vuelo del presidente radical hacia el PJ bonaerense. Porque por entonces, aunque hoy suene inverosímil, Larreta era visto como parte de la tropa peronista de Eduardo Duhalde. Más precisamente, Larreta estaba encolumnado bajo el liderazgo de Carlos Ruckauf, que había ganado la gobernación bonaerense. (Fidanza, 2015).

En 2002 Vidal se sumó al armado del PRO y al año siguiente asumió como Directora de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura. En 2007 fue electa como legisladora de la Ciudad de Buenos Aires, pero en 2008, luego de su embarazo, asumió como Ministra de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad. Durante el último mandato de Mauricio Macri fue vicejefa de gobierno en 2011, cargo que ocupó hasta las elecciones de 2015. En el mismo trabajo en el que relata su trayectoria como funcionaria y sus maneras de gestionar, Fidanza cuenta cómo diseñó su campaña para ganar popularidad en un electorado provincial que la conocía muy poco.

En relación a su gabinete, seguiremos un estudio de Canelo y Lascurain (2017). Las investigadoras analizaron en este caso a 91 personas, hombres y mujeres que fueron designadas para ocupar las más altas posiciones jerárquicas en el gabinete inicial de la provincia de Buenos Aires, desde diciembre de 2015 a marzo de 2016. En los anexos se encontrará una serie de gráficos que organizan esta información.

En términos generales, Vidal conformó inicialmente un gabinete (incluyendo a ministros/as, secretarios/as, subsecretarios/as, coordinadores/as, auditores/as y asesores/as como máximas autoridades) con las siguientes características:

- Joven: el promedio de edad era de 45 años.
- Mayoritariamente masculino. Las mujeres eran pocas, no estaban en los puestos jerárquicos y tenían mayor representación en aquellas áreas relacionadas con el cuidado, tradicionalmente consideradas “femeninas”.
- La mitad de sus miembros tenían título de grado y un poco menos de la otra mitad, de posgrado. Entre quienes tenían títulos de posgrado, había un fuerte peso de aquellos vinculados a la gestión pública.
- Predominaban las personas que estudiaron abogacía y ciencias económicas. Pero también había una fuerte presencia de las y los licenciados en ciencia política (15%).
- La mayoría se había formado en universidades públicas (63%). El 36% lo hizo en universidades privadas, laicas o religiosas, pero especialmente en estas últimas (23%). El peso de las universidades privadas es mayor en el caso de la formación de posgrado.
- El 35% poseía participación comprobada en organizaciones civiles (el 19% en aquellas consideradas orgánicas del PRO). Esto representa un porcentaje más bajo que el del gabinete nacional, donde esta participación ascendía al 45,5%.
- Con una alta participación en partidos políticos: el 44% poseía participación política conocida. Según las autoras, “este es otro rasgo distintivo de los funcionarios de la PBA, que a diferencia del gabinete nacional, constituyen un ‘gabinete político’” (Canelo y Lascurain, 2017, p.19).
- Constituido por personas con pertenencias a partidos de larga presencia en el escenario político argentino: 57% del PRO, 15% de la UCR, 7% de Cambiemos. Pero además: un 10% del Frente para la Victoria, un 5% de Unión Celeste y Blanco y un 3% del PJ. Así, un 18% participó alguna vez en alguna variante del peronismo.
- El 75% ocupaba un cargo público al ser convocado por Vidal para conformar su gabinete. Además, un porcentaje importante había cumplido más de un cargo de gobierno: el 70% había ocupado entre uno y tres cargos, el 25% entre cuatro y seis y el 5%, siete o más. Por este motivo, las autoras resaltan las trayectorias largas en el Estado.
- Del 75% que ocupaba un cargo público al ser convocado, casi el 70% lo hacía en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como dicen Lascurain y Canelo (2017), este último es el verdadero “semillero” del PRO.
- El perfil empresarial es marginal, sólo el 12% (11 de los 91) responde a la categoría de CEO.

La estructura del Ministerio de Desarrollo Social

Veremos ahora cómo se ordenó la estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo Social, en función de las competencias que le fueron asignadas, ya que para estudiar perfiles y modos de intervención en el Estado, debemos mirar también las normas que organizan las estructuras orgánicas. Como dice Pantaleón (2005), la norma prescribe y enseña.

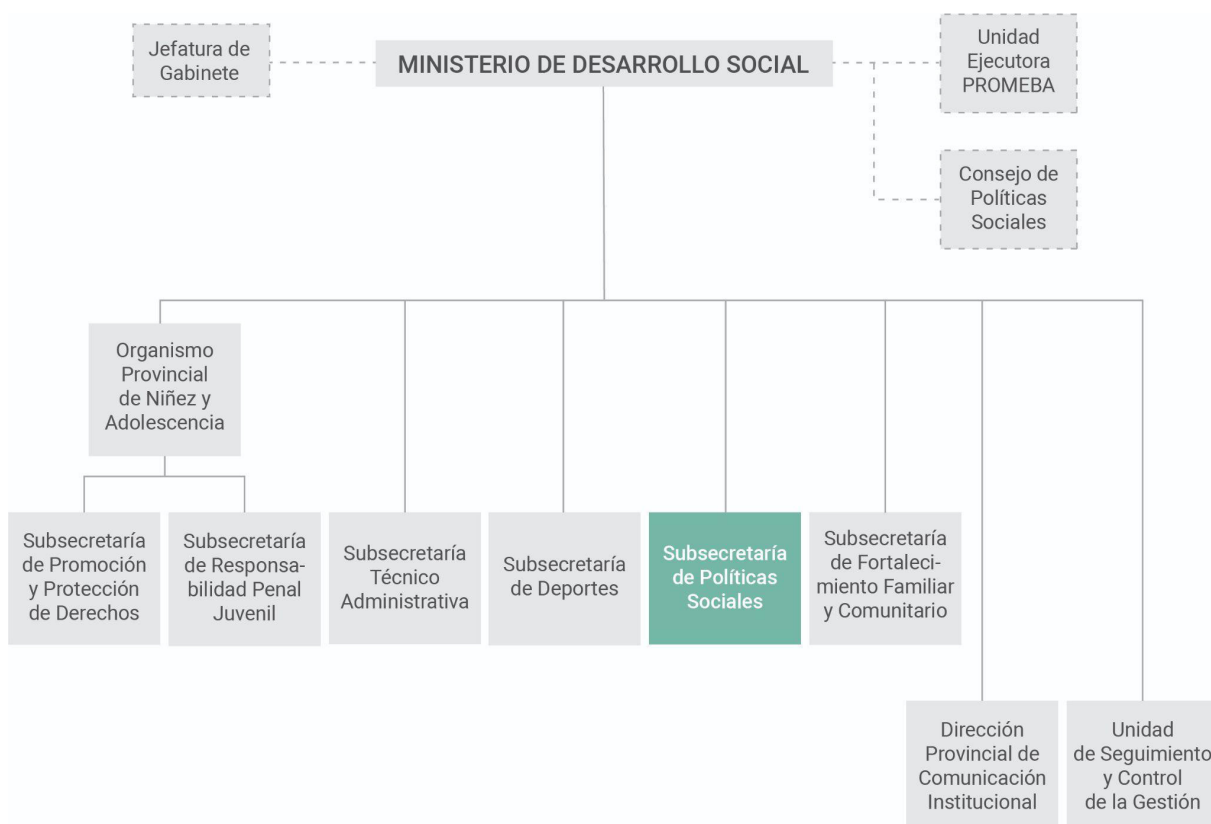
En diciembre de 2015, con la Ley de Ministerios 14.803 aprobada por la Legislatura, Vidal organizó las dependencias de gobierno. Según ese texto, le compete al Ministerio de Desarrollo Social, en el que nombraría a Santiago López Medrano: la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; políticas en relación con adolescentes infractores de la ley penal; la promoción de la economía social; el fomento, práctica y desarrollo de actividades cooperativas; la fiscalización y control de cooperativas; la coordinación de políticas de integración y participación ciudadana; la seguridad alimentaria y atención nutricional de población en situación de vulnerabilidad social; los programas que fortalezcan la inclusión social, en particular las relacionadas con tercera edad, juventud, niñez y género; la igualdad de oportunidades de la población con discapacidad; atención de emergencia social por razones climáticas o de extrema vulnerabilidad; los sistemas de información pública para identificar condiciones de vida; el seguimiento y control de programas sociales ejecutados por el ministerio en diversos niveles territoriales; el control y monitoreo de las instituciones que presten servicios o asistencia en las materias de su competencia y el desarrollo deportivo.

Esta enumeración de competencias no difiere demasiado de lo que había planteado Daniel Scioli en la última Ley de Ministerios, la 13.757 de 2007. La misma incluía la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social en la promoción del empleo y la formación en oficios, incluso que luego fue vetado por el Decreto de Promulgación N° 3463/07, al concentrar todas las políticas de trabajo en la órbita del Ministerio de Trabajo. Por el mismo motivo, vetó el inciso sobre Responsabilidad Social Empresaria. Scioli también había incluido como competencia del Ministerio de Desarrollo Social a los aspectos de vivienda e infraestructura comunitaria, aunque luego la Ley de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en 2012, definió como autoridad de aplicación al Ministerio de Infraestructura. Por otro lado, Vidal sacó de las funciones del Ministerio a cargo de López Medrano a la política de migraciones e incluyó bajo su órbita a la secretaría de Deportes. Por último, Vidal creó el Organismo Provincial para la Niñez y la Adolescencia (OPNyA) como entidad autárquica en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, por la Ley 14.805. Este organismo tiene amplias facultades en materia de niñez y adolescencia. La autoridad máxima es el Director Ejecutivo, con rango de secretaría. Durante la gestión de María Eugenia Vidal, la Directora Ejecutiva fue María Pilar Molina, una amiga personal con quien compartió varios espacios de trabajo. Con el ex Gobernador Scioli, esta dependencia era una Subsecretaría. Finalmente, a pesar del planteo inicial, a mitad del mandato de Vidal, economía social pasa al Ministerio de Trabajo y la Subsecretaría Social de Tierra y Acceso Justo al Hábitat al de Desarrollo Social.

Por otro lado, un aspecto relevante en relación al objetivo de este trabajo es el siguiente: la Ley de Ministerios de 2015 planteaba que era función del Ministerio de Desarrollo Social el

control y monitoreo de aquellas instituciones que presten servicios o asistan a la población en materias de su competencia. El texto normativo de la época de Scioli había incluido como competencia “promover el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, poniendo en marcha programas de capacitación y apoyo técnico tanto para las organizaciones de base como para las entidades intermedias y las ONG” y “crear mecanismos institucionales de participación de la sociedad civil y del sector privado tanto en el nivel provincial como en los niveles municipales”. Estas dos últimas no se incluyeron en la Ley que envió María Eugenia Vidal, pero sí en la normativa que regula la estructura orgánica del Ministerio, el decreto 4/2016. Estas serían tareas de las Direcciones de Relaciones con la Comunidad y de Participación y Capacitación Comunitaria dependientes de la Subsecretaría de las Políticas Sociales. De hecho, esas son las dos Direcciones que finalmente tuvieron a cargo la ejecución del programa Casas de Encuentro Comunitario.

En síntesis, al comienzo de la gestión de Vidal, la estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo Social quedó organizada de la siguiente manera: más allá de la Unidad Ejecutora del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el OPNyA, el Consejo Provincial de Políticas Sociales y algunas otras áreas de “soporte”, el Ministerio se estructuró en cuatro subsecretarías: la Subsecretaría Técnico Administrativa, la de Políticas Sociales, la de Fortalecimiento Familiar y Comunitario y la de Deportes. Cada una de estas, contaba con distintas Direcciones Provinciales y Direcciones de Línea.



Fuente: elaboración propia en base a Decreto 4/16

Las y los funcionarios jerárquicos del Ministerio de Desarrollo Social

Nos preguntamos ahora quienes ocuparon los cargos más importantes del Ministerio de Desarrollo Social en la Provincia de Buenos Aires durante la gestión Vidal, para luego ver quiénes y cómo participaron del armado del programa Casas de Encuentro Comunitario.

En primer lugar, nos centraremos en Santiago López Medrano, quien ocupó el cargo de ministro durante todo el período, desde 2015 a 2019. Nació en San Martín y estudió en un colegio privado con idioma alemán. Tiene antecedentes de participación política en la Unión del Centro Democrático (UCeDé), que compartió con Alejandro Keck (ex concejal de San Martín) y Eduardo Bevaqua (también dirigente de ese lugar), quienes ocuparían cargos en el Ministerio de Desarrollo Social a partir de 2015. Estudió derecho en la Universidad Católica Argentina (UCA) -adeuda materias-, y comenzó a ejercer la función pública en el año 1997 en el Ministerio del Interior durante la presidencia de Carlos Menem. Luego, durante la presidencia de Eduardo Duhalde, fue Gerente de Empleo y Capacitación Laboral para Ciudad de Buenos Aires y Conurbano en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A partir de 2008 comenzó a trabajar en la Unidad Ministro del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de María Eugenia Vidal. Desde ese lugar, construyó vínculos y negoció en ciertos conflictos con organizaciones sociales. Luego cumplió funciones como Director General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, donde tuvo a cargo la creación e implementación de un programa clave: los “Centros de Primera Infancia”. Es un programa de “gestión asociada” con organizaciones orientado al desarrollo saludable de niños y niñas, creado bajo el Decreto 306/2009. Con Vidal ya como Vicejefa de Gobierno y Carolina Stanley como Ministra, López Medrano fue Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario. A su cargo, estaban los siguientes programas: Ciudadanía Porteña, Atención Inmediata y Economía Social. En 2015 fue electo Senador Provincial ya que encabezaba la lista de la tercera sección electoral, pero Vidal lo nombró Ministro. En las elecciones de 2019 fue candidato a intendente de San Martín, su distrito de nacimiento. Sin embargo, Gabriel Katopodis del Frente de Todos retuvo la intendencia, al obtener más del 54% de los votos contra el 34,6% que cosechó López Medrano (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, 2019).

Para Agustín Salerno (2019), López Medrano forma parte de la categoría de funcionarios/as que llama “conversos”: estos son quienes pese a contar con historia de militancia previa, “a partir de su experiencia en la gestión PRO resignificaron concepciones previas mostrándose como portadores de una nueva forma de hacer política (cercana) al tiempo que reconfiguraron lealtades al interior del armado PRO a partir del paso por el ministerio” (Salerno, 2019, p.11). Según este autor, “los años de gestión en la ciudad fueron claves para comprender cómo se consolidaron un conjunto de peronistas en el entorno de Vidal y en la gestión específica de las políticas socio asistenciales donde no todos tenían experiencia previa” (Salerno, 2019, p.12).

Además podemos ver en el perfil del ministro de Desarrollo Social, coincidencias con las características que plantean Lascurain y Canelo (2017). No es un referente de ONG, tampoco es un CEO. De hecho, no tiene experiencia conocida en el sector privado. Es un funcionario con una trayectoria larga en el sector público: dieciocho años al momento en que asumió el

cargo de Ministro. Además, su comienzo está vinculado al peronismo, por lo que coincide con la idea del gabinete “multipartidario” que destacan las autoras. Luego de estos inicios, como la mayoría de los funcionarios de la Provincia, trabajó en el GCBA: el “semillero” del gabinete de Vidal.

A los fines del presente trabajo, su trayectoria en el Gobierno de la Ciudad tiene relevancia por ser López Medrano el funcionario que estuvo a cargo de la implementación del programa “Centros de Primera Infancia”. En consecuencia, fue quién lideró la coordinación, asociación y negociación con organizaciones sociales desde ahí. Estos podrían configurarse como antecedentes claves para las posteriores decisiones y acciones al frente del Ministerio bonaerense, especialmente por los “Centros de Primera Infancia” serán considerados los “antecedentes exitosos” del programa Casas de Encuentro Comunitario. Además, en el GCBA López Medrano trabajó muy cerca de María Eugenia Vidal, siendo uno de los funcionarios de su entorno más cercano.

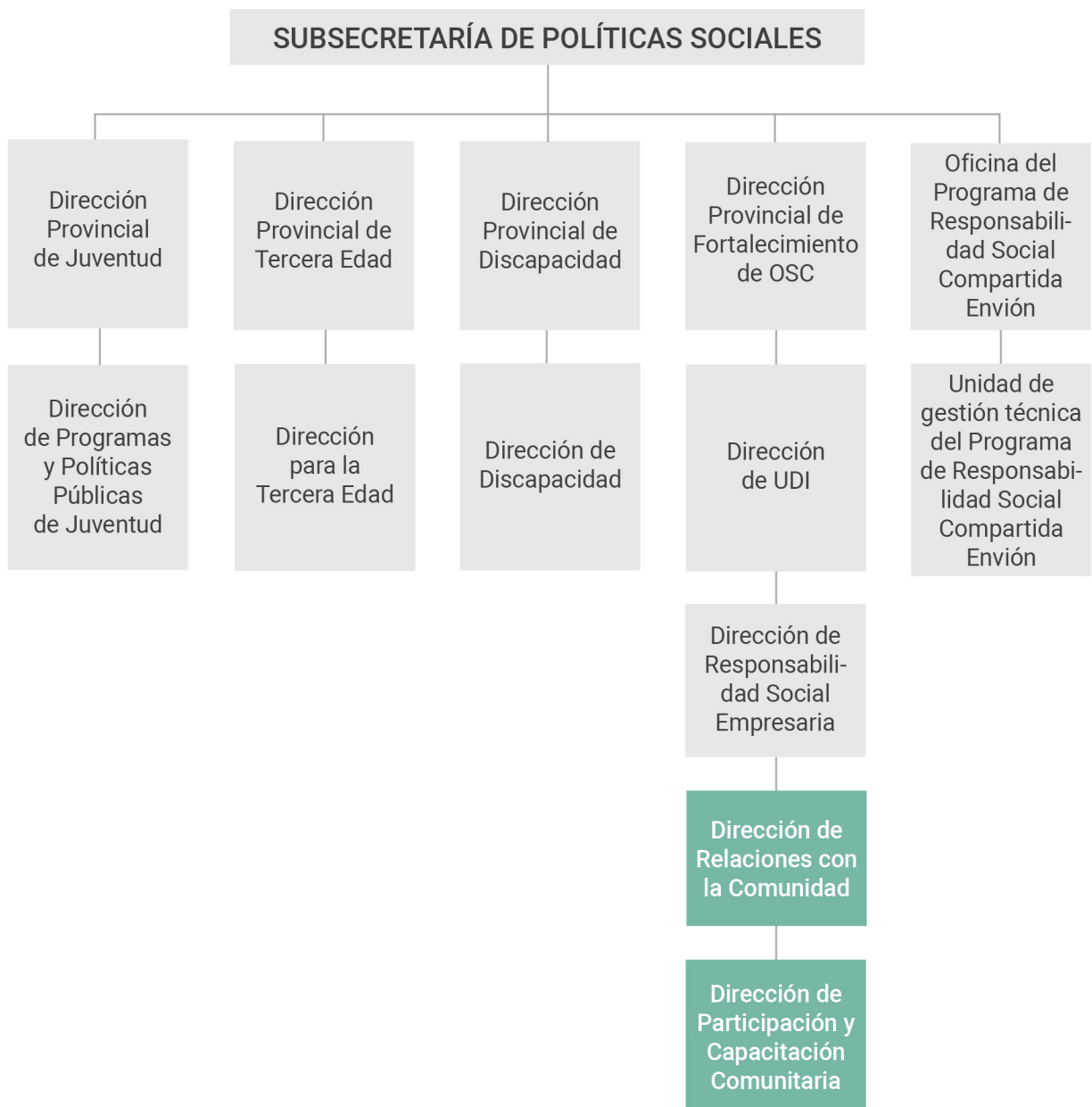
Por otro lado, aunque no figura en los organigramas formales, la Jefatura de Gabinete es siempre un área de relevancia. En este caso, su titular fue un hombre oriundo de San Isidro. Su trayectoria educativa es plenamente privada y católica, desde su escolaridad hasta sus estudios de posgrado. Estudió derecho en la UCA, una de las universidades por donde pasaron muchos de las y los funcionarios. Ha ejercido su profesión en estudios privados, pero también tiene una trayectoria en el ámbito público, siempre cercana a la de López Medrano: fue coordinador general de la dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de 2009 a 2011 mientras que el ministro fue el Director General; luego fue Jefe de Gabinete de la Secretaría que encabezó López Medrano desde 2011 a 2015. A partir de ese año, trasladan esta dinámica a la Provincia y actualmente se mantiene, ya que a partir de diciembre de 2019, ambos se desempeñan nuevamente el GCBA en la Corporación Sur, una sociedad del estado creada en el año 2000 “para desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad” (Ley 470, 2000).

Miraremos ahora las Subsecretarías. El Subsecretario Técnico Administrativo asumió el cargo con sólo 25 años. Es Licenciado en Ciencias Políticas (UCA) y Magíster en Economía Urbana, por la Universidad Torcuato Di Tella. No tenía experiencia conocida en el GCBA ni en otros ámbitos en los que haya compartido con López Medrano. Por el contrario, su trayectoria en el sector público previa fue en el nivel nacional: fue coordinador de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y jefe de asesores de la Subsecretaría de Financiamiento Externo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, entre los años 2012 y 2014, cuando el Jefe de Gabinete era Juan Manuel Abal Medina. A comienzos de 2015 es designado como Profesional Responsable de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo, un cargo por el que concursó. Luego trabajó en la Organización Iberoamericana de Juventud. Por otro lado, recibió reconocimientos del BID y fue becario de la Fundación Botín y de la Fundación Río de la Plata, como varios otros/as dirigentes políticos. Hoy dirige el Centro de Estudios Económicos Urbanos de la Escuela de Economía y Negocios

de la Universidad Nacional de San Martín, distrito de nacimiento del ex Ministro López Medrano. Podríamos decir que este Subsecretario tiene un perfil más bien técnico, o de “experto”, con una experiencia vinculada a organismos internacionales y financiamiento externo. En su paso por el Ministerio, se ocupó de un área administrativa y presupuestaria, donde se le encomendó inicialmente gestionar el presupuesto del Ministerio con procedimientos administrativos con criterios de “eficiencia y transparencia”, dando previsibilidad a aquellos programas que suponían transferencias de recursos a sus destinatarios/as, Municipios u organizaciones. Además, debería buscar la “aplicación de nuevas tecnologías para la gestión y control de los recursos” (Decreto 4/16).

El subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario fue un hombre proveniente de una familia de historia peronista de Lomas de Zamora. En este caso, toda su familia tiene una historia de participación política en el peronismo, luego en el massismo (este Subsecretario en 2013 consiguió una banca en el Concejo Deliberante por el Frente Renovador) y finalmente con Cambiemos a partir de 2015. Su padre fue Presidente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Duhalde. Desde la Subsecretaría, no descuidó el armado territorial de su candidatura, ya que intentó ganar la intendencia de Lomas de Zamora por Cambiemos en 2019. Este otro representante del gabinete “político y multipartidario” (Canelo y Lascurain, 2017) tuvo a cargo la política de seguridad alimentaria, el fortalecimiento de la economía social y la atención inmediata en el Ministerio de Desarrollo Social.

El subsecretario de Políticas Sociales es abogado y había trabajado en el GCBA como Director General de Técnica, Administrativa y Legal en el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, cargo en el que había sido designado en 2013. Desde la subsecretaría, debió encargarse de aquellas políticas dirigidas a “jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y otros grupos de alta vulnerabilidad social” (Decreto 4/16), pero también trabajó por el armado territorial de la primera sección electoral y fue candidato a la intendencia de José C Paz. La subsecretaría que encabezó se conformó de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia en base a Decreto 4/16

Finalmente el programa Casas de Encuentro Comunitario quedará bajo su órbita, ya que la Directora de Relaciones con la Comunidad y la de Participación y Capacitación Comunitaria fueron quienes lo implementaron. Sin embargo, independientemente de esta pertenencia, las Directoras reportaban el seguimiento del Programa directamente al Jefe de Gabinete y al Ministro. El subsecretario de Políticas Sociales no tenía decisión sobre Casas de Encuentro Comunitario.

Por otra parte, el subsecretario de Deportes fue nombrado en diciembre de 2015 y estuvo en el cargo hasta octubre de 2017. Luego pasó a ser director de Inclusión y Deportes en la Mu-

nicipalidad de Pilar. Fue el único subsecretario que no permaneció cuatro años en el cargo.

Por otro lado, uno de los cargos más relevantes del Ministerio fue la Dirección Ejecutiva del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA). María Pilar Molina, su titular entre 2015 y 2019 es licenciada en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires y, como ya fue mencionado, tiene vínculos de amistad con María Eugenia Vidal. Además, ha trabajado en la candidatura de Santiago López Medrano en San Martín. Sus comienzos en el Estado fueron en el Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia y Consejo de la Magistratura de la Nación, en este último caso, desde su creación), donde se desempeñó entre 1993 y 2000. Unos años más tarde, al igual que Vidal, formó parte del área de Reforma del Estado del Grupo Sophia, uno de los típicos “espacios PRO”. Luego tuvo un breve paso por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Durante la mayor parte de los 2000 trabajó en consultoras privadas, conduciendo proyectos para implementar en el Estado. Finalmente, en 2008 ingresó en el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, hasta ocupar el rol de Directora General de Niñez y Adolescencia en 2011, cargo que ocupaba cuando Vidal la convoca para la Dirección Ejecutiva del OPNyA. Su perfil combina una trayectoria estatal extensa, con una participación en el Grupo Sophia y en consultoras, donde llevó a cabo actividades de investigación y consultoría en distintas áreas de la gestión pública. Molina puede entrar en la categoría de “PRO pura”, según Agustín Salerno, ya que se formó en el Grupo Sophia, luego tuvo un paso importante por el GCBA en un puesto de jerarquía, donde construye “un estilo de gestión cercano y directo comprometido con el proyecto político del PRO” (Salerno, 2019, p.5), y de ahí, acompañó a Vidal a la Provincia.

En este organismo se encargó de coordinar el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los/as Niños/as, que tiene por objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral de niños, niñas y adolescentes. También coordinó todos los Servicios Zonales y Locales, hogares oficiales y conveniados, Centros de Día, y dispositivos vinculados a adicciones, salud mental y discapacidad. Por último, tuvo a cargo el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

Luego de esta caracterización de las y los funcionarios jerárquicos del Ministerio de Desarrollo Social, nos interesa destacar ciertos aspectos.

En primer lugar, ninguno/a de los/as funcionarios/as es un recién llegado/a a la política: todos/as tienen experiencias laborales en el sector público. Esto va en la línea de lo que destacan algunos/as investigadores/as: Lascurain y Canelo (2017) afirmaron que “no sólo con CEOs gobierna Cambiemos. (...) también ocupa y controla territorios complejos y críticos, como la provincia de Buenos Aires, con cuadros políticos y de gestión de larga trayectoria en el Estado, que le otorgan a la alianza social en el poder una expertise y una versatilidad nada despreciables” (p. 28). También se dijo que en “la identidad partidaria se invisibiliza a los cuadros políticos de larga data en pos de su construcción como un partido nuevo de quienes se ‘meten en política’” (Vommaro y Armesto 2015)”.

Incluso, quienes entonces ocuparon los cargos de Gobernadora, Ministro, Jefe de Gabinete

y Directora Ejecutiva del OPNyA tenían una trayectoria de trabajo juntos/as en el GCBA, donde podríamos decir que consolidaron un modo de intervención social, así como lealtades y afinidades políticas. Esta parte del gabinete migró desde la Ciudad a la Provincia⁹. Profundizaremos en este punto porque creemos que esta trayectoria es clave en la migración de otros funcionarios/as de menor rango y en el diseño del programa Casas de Encuentro Comunitario. A través de esta experiencia en el GCBA, además, los/as funcionarios/as generaron vínculos con organizaciones sociales bajo otros programas de gestión asociada. En particular, este equipo de funcionarios/as reconocía especialmente como política exitosa a los “Centros de Primera Infancia”.

Retomando el punto, aquí también coincidimos con Lascurain y Canelo (2017), que identifican al GCBA como el “semillero” de Vidal y equipo. Cabe mencionar que es un “semillero” con experiencia en la función pública, y específicamente, en el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA.

Resulta interesante destacar esta sociabilidad estatal porque aparece como contrapunto de aquellas visiones que muestran a las y los integrantes de la alianza Cambiemos –en especial del PRO, como ajenos a la política, como hace incluso su propio relato en el que se identifican con “la nueva política” o “el cambio”. Por otro lado, este hallazgo se diferencia de aquellos estudios que, analizando el sector público nacional, identifican una fuerte presencia de funcionarios que anteriormente eran referentes de ONG y nunca antes se habían desempeñado en el Estado (Arcidiacono y Luci, 2019; Perelmiter y Marcalle, 2021 Gamallo, 2017; Vommaro, y Gene, 2017; Canelo y Castellani, 2016). Trabajar en el Estado no es una novedad para ninguno de estos funcionarios y funcionarias, quienes se afianzaron en el GCBA por sus años de gestión, y tal vez por la imposibilidad del PRO de imponerse en otros distritos electorales.

En segundo lugar, tanto la Gobernadora como la Directora Ejecutiva del OPNyA además tienen una trayectoria en think tanks. El Grupo Sophia es un espacio donde Vidal canalizó su vocación social y su compromiso público, pero este think tank siempre estuvo vinculado políticamente a Rodríguez Larreta y ha sido una de las fuentes de reclutamiento de cuadros del PRO.

Por otro lado, en estos perfiles pudimos ver como las y los funcionarios de la gestión habían participado políticamente en otros partidos con anterioridad, lo que posiblemente les permitió ingresar en el Estado en las gestiones menemistas y aliancistas. Uno de los Subsecretarios proviene de una familia históricamente vinculada al justicialismo en el Conurbano; López Medrano mismo es un “converso”. Esto no impide que luego trabajen por sus aspiraciones político-partidarias en Cambiemos: tres de ellos (el Ministro y dos de sus Subsecretarios) fueron candidatos a ocupar el Poder Ejecutivo en los gobiernos municipales en las elecciones de 2019.

Por último, a pesar de que Vidal fue la primera mujer en ocupar la Gobernación de la Provincia, “el poder no derrama” (D’Alessandro y Snitcofsky, 2017), es decir, esto no garantiza la presen-

⁹ Este “trasplante” de equipos de funcionarios de una jurisdicción a otra no es novedoso en las últimas décadas.

cia de mujeres en los gabinetes ni una gestión que transversalice la perspectiva de género. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, los funcionarios en los cargos jerárquicos más importantes eran en su mayoría varones: la excepción es la Directora Ejecutiva de OPNyA. Incluso en las Subsecretarías no había ninguna mujer, actuando así el “techo de cristal” (Loden, 1978), barrera invisible que obstaculiza el ascenso de las mujeres a posiciones directivas, con mayor responsabilidad y remuneración. En contraposición, las titulares de las Direcciones eran en su mayoría mujeres. Como las Direcciones se encuentran en mayor contacto con la población a intervenir, podríamos identificar aquí la persistencia de estereotipos de género que asocian lo “femenino” con el cuidado; mientras que los roles de conducción y toma de decisiones estaban masculinizados. No se encuentran en puestos directivos personas trans o con otras identidades de género.

El diseño del programa Casas de Encuentro Comunitario

Luego de repasar estos perfiles jerárquicos, intentaremos reconstruir la forma en la que se pensó el programa Casas de Encuentro Comunitario: qué antecedentes tiene, quiénes participaron en su formulación y con qué objetivos, quiénes y cómo lo gestionaron en su inicio. Tomando como fuente principal la observación participante, retomaremos las palabras de las Directoras que explicaban la gestación del programa en conversaciones informales con los equipos técnicos o en reuniones de trabajo con las organizaciones sociales. Analizaremos normativas y documentos pero también estudiaremos prácticas informales, discursos y modos de interacción no tan establecidos.

Casas de Encuentro Comunitario es un programa en co ejecución con Municipios y organizaciones con presencia en los barrios populares, que tiene por objetivo “promover políticas de integración y participación familiar comunitaria en la Provincia de Buenos Aires”. Según la documentación institucional, fue un programa creado “a fin de promocionar políticas de inclusión social y fortalecimiento institucional, a través de un modelo de gestión compartida con las Organizaciones de la Sociedad Civil y Municipios, con el objetivo de acercar las políticas y programas de este Ministerio y otras jurisdicciones a los barrios y promover el desarrollo familiar y comunitario en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires” (MDS, 2017, p. 2).

Para formar parte de esta gestión compartida con el Estado, las organizaciones debían tener experiencias de atención e intervención en su comunidad e inserción territorial. También deben ser espacios participativos y de referencia para los actores del barrio. A través de la articulación con el Estado, se buscó fortalecer esta tarea, profesionalizarla y dotarla de más herramientas y recursos (económicos, de formación, de acompañamiento, entre otros).

Como hemos mencionado, la incorporación de otros actores en la implementación de programas sociales no es propia de los gobiernos de Cambiemos. Las organizaciones sociales son, hace tiempo, legítimamente reconocidas por el Estado para participar en el diseño e implementar políticas sociales. Lo novedoso de esta gestión tiene que ver más bien con el perfil de las organizaciones y su rol en las políticas públicas, así como con un discurso acerca de qué y cómo debe hacer el Estado (Vázquez, 2019).

En esta línea, para las y los nuevos funcionarios de la provincia, esta articulación se había puesto en práctica de forma muy exitosa en los “Centros de Primera Infancia”, un programa del GCBA vigente desde 2009. Este programa constituyó un antecedente clave para luego pensar Casas de Encuentro Comunitario, ya que se lo consideró como una experiencia exitosa de articulación con las organizaciones de los barrios populares porteños, ejemplo de cómo “debería ser” la política social territorial.

Los Centros de Primera Infancia son espacios creados para promover el desarrollo saludable de las y los niños de 45 días a 3 años de edad en situación de vulnerabilidad social. Las organizaciones sociales con las cuales se gestionan los Centros de Primera Infancia son seleccionadas en base a su trabajo territorial previo y a su experiencia en la atención de problemas sociales. En el decreto N° 306/09, que creó el programa, se consideraba que “en forma espontánea y consecuentemente con las necesidades sociales los habitantes de las zonas de mayor vulnerabilidad de la Ciudad de Buenos Aires comenzaron en forma solidaria a brindar atención a niños y niñas menores de cuatro años generando un espacio de contención y ayuda a sus madres” y que “la atención brindada se lleva a cabo en forma precaria con carencias básicas en el servicio y falta de los cuidados atinentes en relación a la edad y formación integral de los niños, así como el correspondiente control del GCBA” (GCBA, 2009). De esta manera, a través de la co gestión con el Estado, se busca profesionalizar y dar mayor sustentabilidad a las acciones que cada organización social viene haciendo en el territorio.

Según el decreto, la participación de las organizaciones es un rasgo muy valioso del programa Centros de Primera Infancia. Eso puede explicar su dependencia institucional de la Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, incluso a pesar de las competencias de otras áreas, como por ejemplo, el área de Niñez. El mismo texto expresa que “la Dirección General de Niñez y Adolescencia dependiente asimismo de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social ha tomado intervención en las actuaciones consignadas en el Visto, considerando conveniente la creación del programa que nos ocupa, sin perjuicio de destacar que corresponderá actuar coordinadamente su accionar con el Programa “Centros de Desarrollo Infantil” que coexiste en la esfera de sus competencias” (GCBA, 2009). Aún hoy depende de esta Dirección. Otros aspectos, como la trama política y las negociaciones internas sobre el área que implementaría el programa a la hora de crearlo, posiblemente también han jugado su rol, sobre todo teniendo en cuenta la trayectoria de Santiago López Medrano en gestiones con organizaciones.

Ahora bien, tomando como antecedente su trayectoria en la gestión de la política social en el GCBA, las nuevas autoridades del Ministerio de Desarrollo Social provincial debieron plantear los lineamientos estratégicos de gestión en la Provincia. Según documentos internos, el Ministerio de Desarrollo Social debería “implementar una red de protección social en la Provincia que, en articulación con organizaciones de la sociedad civil y los municipios, promueva el desarrollo integral de personas en situación de vulnerabilidad social”.

En la conformación de esta red, el programa Casas de Encuentro Comunitario tenía un rol central porque a través de este, se esperaba poder construir grandes centros de participación comunitaria donde se implementen distintas acciones y programas del Ministerio.

Según el relato de las Directoras que estuvieron a cargo del programa que nos ocupa, este fue una idea de la Gobernadora. Por su interés en el área de política social, Vidal solía ordenarle políticas a su Ministro de esta manera, como ocurrió con el Programa Cerca de Noche.

Cerca de Noche, al igual que CEC y el Estado en Tu Barrio responde a las concepciones

de los funcionarios/as del gobierno sobre el trabajo social que debe hacer el Estado: en el discurso de lanzamiento del programa Casas de Encuentro Comunitario en agosto de 2017, Vidal rescataba el “equipo que formamos en el Gobierno con todas las personas que nos acompañan”, “que son bonaerenses que ayudan a los demás en los lugares más difíciles de la provincia”. Además, expresó “siempre creímos en estas personas, primero en la Ciudad de Buenos Aires y ahora en la provincia, que hacen algo por los demás, sin esperar nada a cambio”; y “las fuimos descubriendo en la provincia y decidimos apoyarlos y trabajar en conjunto” (Vidal, 2017).

Creemos que estas líneas dejan ver cuál es la concepción de la Gobernadora sobre la gestión asociada: hay una visión muy positiva y valorada sobre aquellas “personas que ayudan”. Aunque más adelante veremos que hay ciertos tipos de referentes y organizaciones más valoradas que otras, hay una visión que destaca su carácter virtuoso. Creemos importante destacar que en este anuncio, Vidal habla de personas: no se refiere a organizaciones ni movimientos colectivos, sino que resalta la tarea de las y los referentes como individuos. En esta línea, y de nuevo tomando como antecedente la tarea en el GCBA, se solía decir que en la provincia había que encontrar a las “Margarita Barrientos¹⁰ bonaerenses”.

Es interesante preguntarnos aquí: ¿Qué significa Margarita Barrientos para Vidal y otros dirigentes de Cambiemos? ¿Cuál es la importancia de su figura, que hace necesario “encontrar” a personas con similares características? En pocas palabras, Margarita Barrientos constituyó a principios de los 2000, una referencia en el campo popular para Mauricio Macri. Según Álvarez y Vommaro, lo particular es que esta referencia fue “amable para su electorado”, por ser “anti política”, tal como para los/as autores/as, Macri era un político “anti política” (2017, s/p.). Agregamos que también Margarita Barrientos aparece como una referencia por, al igual que se esperaba de los referentes de CEC, “no esperar nada a cambio” de su trabajo comunitario, como expresó Vidal. La Fundación de Los Piletos se mostró, para Cambiemos, como un ejemplo de organización que implementa las políticas sociales: contó (y cuenta) con un sólido apoyo económico estatal, pero también ha consolidado apoyos del sector privado y de organismos internacionales (Álvarez y Vommaro, 2017). Sin embargo, hay que mencionar que no tan transparentado es el activismo político-partidario que lleva adelante su marido, Isidro, que “trabaja abiertamente por el partido en el barrio y fuera de él” (Álvarez y Vommaro, 2017, s/p.). Volveremos a esto más adelante, en el último apartado, donde nos dedicamos con mayor profundidad a las preferencias de los/as funcionarios/as por cierto tipo de organizaciones.

Volviendo a las palabras de Vidal, encontramos allí una concepción sobre el Estado que “descubre” y “apoya” a estas personas que “no esperan nada a cambio”. Y es a través de ellas que se “garantiza la presencia de Estado”, como Vidal decía en el discurso de apertura de sesiones en la Legislatura en 2019: “hace más de tres años desde este mismo lugar les dije que íbamos a multiplicar la presencia del Estado donde más se lo necesitaba. Las oficinas pú-

¹⁰ Margarita Barrientos es una dirigente social de Los Piletos, un barrio popular del sur de la Ciudad de Buenos Aires. Allí fundó un comedor comunitario en la década del '90. En la actualidad, su Fundación se ocupa de asistir a vecinos/as en materia de educación, salud, atención a personas en situación de violencia de género, entre otras.

blicas llegaron a los lugares más postergados” y “en estos barrios es el Estado el que llevó las respuestas concretas y no el puntero” (Vidal, 2019). Entonces, en esta mirada, el Estado apoya a las y los referentes barriales y a las organizaciones que estos conforman: son los/as “bonaerenses que ayudan a los demás”, como Margarita Barrientos. Esta figura, en la concepción de Vidal, se contrapone a las prácticas de los llamados punteros que, para ella, se aprovechan de las necesidades y problemas de las personas de los barrios populares, brindándoles recursos estatales y soluciones a cambio de apoyo político. Además, construye una metáfora espacial sobre la cercanía del Estado.

La “mesa” de Casas de Encuentro Comunitario

Retomando la descripción acerca de la creación del programa, luego de recibir las directrices de la Gobernadora, el Ministro compartió con algunas funcionarias de su equipo las líneas generales de esta idea para que luego ellas se ocupen del diseño y de la ejecución del programa. De esa “mesa chica” participaron Directoras Provinciales y de Línea tanto del Ministerio propiamente como del OPNyA. Son personas que tenían menor rango jerárquico pero con funciones operativas y territoriales claves. Además, contaban con el reconocimiento del Ministro, por ser personas con conocimientos técnicos en el ámbito de las políticas sociales, en particular en relación a niñez y familias, con experiencia en el abordaje de las mismas. Asimismo, algunas eran personas de mucha confianza, al punto de haber incluso lazos familiares.

En esta mesa se empezó a delinear cómo funcionaría posteriormente el programa en relación a su dependencia y autoridades a cargo de su supervisión. Dos Directoras de Línea de la Subsecretaría de Políticas Sociales quedaron a cargo de Casas de Encuentro Comunitario, que fueron supervisadas por el Jefe de Gabinete y el Ministro directamente, sin la intermediación de los Subsecretarios, quienes no participaron de esta reunión inicial.

Una de las integrantes de la mesa fue la Directora de Relaciones con la Comunidad. Su dirección dependía de la Dirección Provincial de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil. Este último cargo estuvo vacante hasta finales de 2018, cuando la Directora de Relaciones con la Comunidad lo tomó, al mismo tiempo que se produjeron otros cambios en la estructura. La Dirección Provincial dependía de la Subsecretaría de Políticas Sociales.

La Directora transitó su escolaridad en un colegio católico de mujeres de la Ciudad de Buenos Aires. Es Licenciada en Servicio Social formada en la Universidad de Salvador, otra institución confesional católica de tradición jesuita. Tiene más de treinta años de experiencia en trabajo territorial, especialmente vinculado a Cáritas¹¹ e iglesias de la zona de San Isidro. También ha integrado equipos de Hogares Convivenciales, que forman parte del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes. Al igual que muchos otros funciona-

¹¹ Cáritas Internationalis es una organización perteneciente a la Iglesia Católica creada en 1950. En 1956 en Argentina, surge en su versión local como Cáritas Argentina. Según su sitio web, Cáritas “trabaja con los pobres, los vulnerables y los excluidos, sin tener en cuenta su raza, ni sus creencias. Su trabajo exige competencia profesional, así como “formación del corazón”, que es ser testimonio de la fe, que se expresa en la caridad” (Sitio web de Cáritas: <https://www.caritas.org/quienes-somos/caritas-es-iglesia-2/?lang=es>).

rios, trabajó en el GCBA, en la Dirección General de Ciudadanía Porteña que dependía de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario. “Ciudadanía Porteña” es un programa que otorga un refuerzo económico a todas las familias que se encuentren transitando una situación de vulnerabilidad social. También se desempeñó en el programa “Atención a Familias en Situación de Calle”, que tiene por objetivo “brindar asistencia y acompañamiento a familias en situación de calle para ayudarlos a resolver su situación habitacional”, según la web del Ministerio. Un aspecto más a destacar es que esta persona combina la experiencia de gestión de lo social cercana a las poblaciones postergadas, la trayectoria en el GCBA, un compromiso con el proyecto político de las y los funcionarios de Cambiemos (aunque sin aspiraciones político partidarias personales) y la posesión de saberes especializados portados a título individual pero acreditados institucionalmente.

Por otro lado, integró esta mesa desde el inicio la Directora de Participación y Capacitación Comunitaria, que posteriormente se transformó en la Dirección de Redes Comunitarias. Ella es Licenciada en Psicología por la Universidad Católica Argentina y realizó un posgrado en política internacional en la Universidad de Nueva York. Trabajó en GCBA en la Dirección General de Atención Inmediata, específicamente desde 2013 a fines de 2015, se ocupó de un área sensible: la unidad de seguimiento de amparos habitacionales. Esta Directora también tiene experiencia en el GCBA y un marcado compromiso político con las personas más importantes de la gestión de Cambiemos.

Por el lado del OPNyA, estuvo presente la Directora de Abordaje Territorial de Problemáticas de la Niñez y la Adolescencia. También venía de trabajar en el GCBA, pero en este caso, en el área de administración del Ministerio de Desarrollo Social. Este paso duró menos de un año. Durante mucho tiempo, se ha desempeñado en puestos importantes en Fundaciones asociadas a las áreas de responsabilidad social de grandes empresas privadas. Su formación de grado es el campo de la administración de empresas y las finanzas. Luego realizó un posgrado en el área de educación; ambos trayectos en universidades privadas. A diferencia de otros que se han identificado aquí, esta funcionaria tiene un perfil vinculado a las fundaciones y las ONG, con poca o nula experiencia en el estado, similar a los que identifican varios estudios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Arcidiácono y Luci, 2019).

Por último, participó la Directora Provincial de Programas y Promoción Comunitaria del OPNyA, quien ya tenía este cargo durante la gestión del Pablo Navarro en el OPNyA (2011-2015). Es la única en esta mesa con una participación política distinta (de hecho acompañó la campaña de Scioli en 2015) y sin trayectoria en el GCBA. Al contrario, su experiencia anterior en el Estado es en el nivel provincial, como Directora Provincial de Equidad Social.

Como se encontró en el análisis anterior del Ministerio, esta “mesa social” está encabezada por varones (Ministro y Jefe de Gabinete) pero todas sus integrantes son mujeres. Ellas son profesionales con saberes técnicos y expertise en materia de políticas sociales, de confianza del Ministro, con experiencia de trabajo en el GCBA (salvo una excepción), que en su mayoría comparten una identidad político-partidaria con la gestión de Cambiemos sin tener proyectos políticos personales conocidos.

Un aspecto a tener en cuenta es que si bien aquí nos referimos a personas que ocupan ciertos cargos, en realidad las designaciones fueron definitivas más adelante. En el relato de las Directoras, la propuesta de este programa (y de otros), generó cierta “división de tareas”, por lo que se repartieron los cargos al tiempo que se creaban las dependencias y se distribuían las funciones o programas. Aquí se ponen en juego los intereses y saberes técnicos con una trama más política, relacionada con vínculos personales, recursos y cargos a ocupar. En este sentido, por ejemplo, era clara la confianza y afinidad política de la Directora de Relaciones con la Comunidad y de Participación y Capacitación Comunitaria con el propio Ministro; lo que derivó en que asuman funciones en el Ministerio y no en el OPNyA. Asimismo, ellas fueron quienes finalmente se hicieron cargo del diseño y ejecución del programa. Una de ellas especialmente, solía manifestar su acuerdo con los lineamientos generales del programa planteados por Vidal, por lo que mostró interés en liderar la propuesta.

Hasta aquí, podemos decir que el programa parecería ser una política pensada “de arriba hacia abajo” (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997), que retoma fuertemente un antecedente de participación de organizaciones en las políticas públicas en el GCBA (que puede llegar a explicar en parte su dependencia del área de Fortalecimiento a OSC, al igual que en el caso porteño); orientada por una lógica de focalización y descentralización; pensada inicialmente por la Gobernadora; y diseñada e implementada por un gabinete principalmente porteño, con perfiles que combinan las tres categorías de Salerno (2019): PRO puras, expertas y conversos.

Objetivos, modalidades de trabajo y ejes de articulación

Finalmente, describiremos el programa Casas de Encuentro Comunitario. Como argumentamos al comienzo, creemos que estudiar a las y los funcionarios puede ser útil para comprender si sus trayectorias y concepciones redundan en la producción de prácticas en el Estado: en los diseños de políticas que planifican, en las decisiones sobre los actores con quienes interactúan y consultan, en la definición de los perfiles de los y las destinatarios, entre otros. Las trayectorias y experiencias anteriores de las y los funcionarios pueden ayudar a pensar por qué algunas políticas públicas se ejecutan de una manera específica y en detrimento de otras posibles formas, dejando de lado otros sentidos también disponibles.

Como argumentamos, los Centros de Primera Infancia constituyen una política de participación de organizaciones a la que las y los funcionarios se referían como un antecedente exitoso. Incluso las primeras organizaciones que recibieron la propuesta de firmar los convenios del programa Casas de Encuentro Comunitario, visitaron Centros de Primera Infancia de Ciudad de Buenos Aires, como “modelos” de aquello que se esperaba para las CEC.

Sin embargo, las y los funcionarios solían argumentar que “la realidad de la Provincia de Buenos Aires es más compleja que la de los barrios y comunidades de la Ciudad” (conversaciones informales con Directoras), por lo que se necesitaba tomar a las familias como eje de la inclusión social y “acompañar a sus miembros en las distintas las etapas de la vida de manera integral” (MDS, 2017, p.2). Aquí se sostenía que no son los individuos quienes son afectados

por los condicionantes de la pobreza y la exclusión, sino que es el grupo familiar. Por este motivo, era pertinente construir una política que aborde integralmente los intereses y necesidades de toda la población en situación de vulnerabilidad, según su singularidad y contexto.

De este modo, “Cada ‘Casa de Encuentro Comunitario’¹² trabajará con las familias de la comunidad en la que se encuentra inserta, a través de la oferta de los Programas vigentes, o con los que en el futuro se creen, tanto en este Ministerio como en otras jurisdicciones, a fin de acompañar a las personas en las distintas etapas de la vida” (MDS, 2017, p. 2). En este sentido, se pensaba a las “Casas de Encuentro Comunitario” como espacios de referencia para acercar las políticas y acciones del Ministerio, no sólo en materia de primera infancia, sino también en “la niñez y la adolescencia, formación en oficios, seguridad alimentaria, actividades deportivas, participación activa para la tercera edad e inclusión digital, entre otras” (MDS, 2017, p. 4).

El objetivo general del programa era “promover políticas de integración y participación familiar comunitaria en la Provincia de Buenos Aires, que tiendan al fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y a su vez su articulación con los diferentes Municipios”.

En términos específicos, el programa se planteaba:

“a) Desarrollar centros de participación en los barrios de mayor vulnerabilidad de la Provincia de Buenos Aires a partir de los liderazgos comunitarios ya existentes.

b) Diseñar un modelo de acción integral para el apoyo y acompañamiento de las familias y vecinos de la Provincia según las características de cada comunidad.

c) Fortalecer la presencia de los Programas y ejes de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires en los barrios de mayor vulnerabilidad.

d) Optimizar la organización de los espacios con los que cuentan las Organizaciones de la Sociedad Civil y/o Municipios a fin de que puedan mejorar su trabajo.

e) Impulsar el trabajo articulado entre el Gobierno Provincial, Municipal y las Organizaciones de la Sociedad Civil” (MDS, 2017, p. 3).

De esta manera, el programa requería la firma de convenios para otorgar a las organizaciones:

- Un aporte monetario para realizar un mejoramiento edilicio o una obra nueva, a fin de que las organizaciones puedan contar con espacios aptos y seguros para la realización de todas las actividades que se planificaban. Al principio, el monto era de \$2,5 millones, luego pasó a ser de 3. La ejecución quedaba a cargo de las organizaciones. La financiación se entregaba por etapas y se requería como contraprestación la certificación de los avances de obra certificados y una rendición del dinero invertido.
- Financiamiento mensual para que las organizaciones contraten equipos técnicos: un/a coordinador/a de la Casa, un/a profesional (trabajador/a social, psicólogo/a) que pu-

¹² Cada organización que firmaba el convenio del programa, pasaba a considerarse una “nueva Casa de Encuentro Comunitario”.

diera acompañar y asesorar al primero/a, y una persona a cargo de las tareas administrativas. Este equipo tendría un rol clave en el funcionamiento de la Casa de Encuentro, ya que se esperaba que pudieran tener una mirada general sobre todas las actividades que ahí ocurrían, coordinar al resto de los equipos de talleristas y referentes, favorecer la participación de toda la comunidad, articular con actores locales y referenciar la intervención con instituciones en aquellos casos que así lo requieran. Asimismo, serían el nexo con el Ministerio. Se esperaban así mejores resultados en cuanto a la profesionalización y la continuidad de los equipos, así como el reconocimiento económico de su tarea, que en muchos casos, venían realizando de forma voluntaria.

- Financiamiento para gastos operativos y de mantenimiento (limpieza, refacciones pequeñas, materiales), según la cantidad de participantes de la Casa.
- Convenios para la implementación de otros programas del Ministerio de Desarrollo Social.

Durante todo el proceso, bajo la coordinación y supervisión de ambas Directoras, existía un equipo técnico de jóvenes profesionales de distintas disciplinas que participaba en la búsqueda y luego en las primeras entrevistas para la elección de las organizaciones. Este equipo luego realizaba el acompañamiento a la institución, incluyendo la elaboración conjunta de la planificación, la formación en temáticas específicas, apoyo para el diseño de estrategias de intervención y para en el armado de las redes locales y articulación con otros actores municipales.

Cada una de las organizaciones que tenía interés en el programa, realizaba una planificación estratégica con el equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social. Como las organizaciones ya venían realizando cierto trabajo comunitario (entendido como las actividades, saberes y prácticas -de cuidado, educación, crianza, comunicación, burocráticas, de gestión de recursos y programas- que llevan adelante cotidianamente referentes/as comunitarios/as y vecinos/as para la transformación de las condiciones de vida de una población, inserta en un territorio determinado, definido geográfica y simbólicamente), se buscaba que aquí se plasme cómo el Programa potenciaría esa acción en términos del alcance y el impacto. Entonces, se delineaba cómo serían las estrategias que se llevarían adelante en ese territorio, elaborando primero un diagnóstico según las características de la población, sus demandas, intereses y potencialidades. Luego se definían los problemas que se pretendían abordar -o seguir abordando- y los propósitos de la intervención, generalmente orientados a la potenciación de capacidades y habilidades de las personas y familias; trabajando en espacios grupales de frecuencia fija¹³ y con acompañamiento específico a familias debido a situaciones particulares. Asimismo, se proponían actividades o jornadas barriales, orientadas a promover la participación de toda la comunidad. Este proyecto plasma la singularidad de cada intervención, definida por la organización e imprimiendo a estas determinadas características, en función de las prácticas, intereses y antecedentes del trabajo comunitario. Por último, la sistematización de esta planificación

¹³ Se organizaron espacios para la primera infancia (con ejes en la nutrición, el juego y la construcción de hábitos), para la niñez y juventud (talleres recreativos, deportivos, culturales, educativos).

y su presentación formal era un requisito para la firma de los convenios.

Además, se ofrecía a las Casas de Encuentro Comunitario la implementación de otros programas orientados específicamente a la niñez y la juventud. Estos no eran programas nuevos, sino que ya estaban vigentes. Por ejemplo, las conocidas Unidades de Desarrollo Infantil (UDI), los Centros de Día del OPNyA y el Programa de Responsabilidad Compartida Envión. Todos estos ya se implementan en articulación con organizaciones territoriales, entidades religiosas o Municipios, quienes gestionaban las actividades con el subsidio económico que aportaba el Estado. Estos programas fueron “tomados” por Casas de Encuentro Comunitario, que venía a funcionar como articulador y promotor de los demás, entendiendo que así se facilitaría el abordaje territorial y se propiciaría una intervención integral.

Entonces, CEC se combinó en la mayoría casos con estos programas históricos del Ministerio que funcionaban también bajo gestión asociada en los territorios. A fin de que los viejos programas funcionaran según los criterios del nuevo, algunos objetivos se reorientaron. Por ejemplo, UDI estaba destinado a chicos/as de 0 a 18 años de edad. Se esperaba que se brinde atención alimentaria y colaboración en el proceso enseñanza-aprendizaje, procurando una articulación con las instituciones educativas. Sin embargo, si la UDI se implementaba en el marco de una CEC, se buscó que se realice a través de la modalidad de Jardines Maternales Comunitarios, orientado a niños y niñas entre 45 días y 5 años. En estos se trabajaban tres ejes: nutricional y de salud, comunitario y pedagógico. Es decir, las UDI se reorientaron hacia la primera infancia.

En segundo lugar, el Programa Centro de Día del OPNyA organizaba la intervención y las prestaciones para niños, niñas y adolescentes desde los 6 hasta los 18 años. Desde la dirección de CEC, se insistía en que las organizaciones diseñen propuestas educativas, recreativas, culturales y deportivas para niñas y niños de 6 a 12 años, por ejemplo y por otro lado, para jóvenes de 12 a 18. Este requisito no estaba receptado en ninguna normativa, sino que respondía a un criterio de las Directoras, que se validó con el tiempo.

Por último, Envión fue creado en 2009. En principio, se articulaba directamente con los municipios, cuyas autoridades firmaban los convenios y asumían las responsabilidades en los procesos de gestión en sus territorios. Con la gestión de Cambiemos, este programa también tuvo su modalidad comunitaria, es decir, se posibilitó la participación de organizaciones. Por este motivo, las organizaciones que convenían por CEC podían hacerlo también con Envión.

Por último, es de destacar la vacancia de propuestas específicas para adultos/as. Según la documentación, en el caso de los adultos, “se apoya la formación a través de talleres de oficio y el desarrollo de emprendimientos productivos”. Sin embargo, en la práctica, no existieron programas específicos que se implementen en conjunto con las organizaciones o con Municipios con objetivos de capacitación en oficios o apoyo a actividades productivas -como sí hubo programas para cada uno de los otros grupos de edades-, que puedan favorecer las posibilidades de generar ingresos o de acceder a trabajo. No se atendió concretamente la

temática del empleo ni la formación en oficios, ni siquiera cuando las áreas de Economía Social aún dependían del Ministerio de Desarrollo Social. Es decir, estas iniciativas dependieron casi exclusivamente de las organizaciones, aunque se realicen en el marco de la propia CEC.

Tampoco se diseñaron propuestas para las y los adultos mayores ni se crearon dispositivos para abordar asuntos de género y diversidades. Algunas de las organizaciones fueron generando espacios de encuentro colectivo entre mujeres que tenían trayectorias de vida similares y se encontraban en situaciones de violencia. Para estos casos, el programa Casas de Encuentro Comunitario desde el origen no contó con mayores resortes específicos, por lo que se descansó en las instancias de grupalidad que proponían las organizaciones, sin considerar por ejemplo la remuneración de las personas que debían sostener el espacio.

En este capítulo, hemos considerado varios aspectos en relación al diseño del programa Casas de Encuentro Comunitario. Entre ellos, el antecedente de los CPI en el GCBA; algunos de los fundamentos y objetivos de Vidal para la ideación de este programa, en especial en relación al perfil de organizaciones que más se ajustan esas concepciones; la conformación de la mesa de funcionarias -con sus perfiles y trayectorias- que posteriormente organizó el trabajo e implementó el programa; y por último, una descripción de los lineamientos, objetivos y procesos más importantes del programa.

Seguidamente, veremos cómo esta política también estuvo mediada por la participación de distintas organizaciones y referentes en su diseño e implementación; por lo que observaremos a los actores actuando en relaciones y situaciones.

La participación “elegida” de las organizaciones en el programa

A partir de aquí, retomaremos las nociones sobre participación en las distintas instancias del ciclo de políticas públicas. Nos enfocaremos principalmente en las acciones del funcionariado intermedio, en este caso las Directoras de Relaciones con la Comunidad y de Participación y Capacitación Comunitaria, responsables de la gestión del programa Casas de Encuentro Comunitario. Pero como hemos mencionado, entendemos al Estado como un espacio polifónico en el que se relacionan y expresan grupos. Reconocemos que la esfera estatal no está aislada; está en permanente contacto con actores de otros ámbitos.

Intentaremos ver quiénes y cómo resonaron en ese espacio polifónico, es decir, con quienes las agentes estatales generaron intercambios y de qué forma delinearon los aspectos más operativos del programa, así como la posterior articulación para la gestión del programa.

En este caso, creemos que los antecedentes del mismo, las trayectorias y concepciones del funcionariado y estas interacciones le dieron al programa Casas de Encuentro Comunitario algunos elementos simbólicos y materiales que intervinieron en su definición y condicionaron su ejecución.

Fundamentación de la selección de organizaciones co ejecutoras

Participación y cercanía en el diseño del programa

Si bien la propuesta inicial de este programa respondió a una línea estratégica planteada por la Gobernadora, los aspectos operativos se fueron construyendo a través de entrevistas con referentes/as barriales de los barrios populares a quienes las Directoras conocieron y visitaron, especialmente durante principios del año 2016. Llegaron a ellos/as a través de sus propias redes de filiación o de contactos que se activaron con el inicio de la gestión. Con esto queremos decir que se entrevistaron con personas y organizaciones que ya conocían (sea para que estas participen del programa o para que referencien a otras posibles) producto de su trayectoria laboral y personal anterior; o a quienes llegaron a través de referencias de otros funcionarios/as de alto rango de la gestión del María Eugenia Vidal.

Los tipos de apoyos económicos y técnicos que luego estructuraron el programa, se construyeron en función de las necesidades sentidas y manifestadas por estos “liderazgos comunitarios ya existentes” (MDS, 2017, p. 3). Según los relatos de las Directoras, estos fueron quienes plantearon la necesidad de contar con equipos técnicos de forma permanente y estable, que pudieran coordinar la intervención social en el espacio comunitario. Por otro lado, en esos intercambios se relevó la necesidad de contar con espacios físicos aptos para la realización de las distintas actividades, que pudiera incidir directamente en el alcance de la in-

tervención. Un punto clave aquí fueron los requisitos y condicionalidades que se exigirían para las transferencias económicas, mayormente los relacionados con la titularidad de la tierra. Aquí no sólo participaron las Directoras, si no especialmente los equipos jurídicos del Ministerio. Asimismo, se reconocía importante el otorgamiento de fondos para financiar gastos corrientes de mantenimiento. Estos apoyos eran valorados porque las organizaciones no solían contar con ello (por ejemplo, los referentes argumentaban que una empresa privada no dona dinero para sueldos ni para pagar la luz), ni podían garantizarlos ellas mismas. Entonces, las debilidades y desafíos que planteaban las organizaciones sirvieron para delinear con mayor precisión las modalidades de apoyo del programa.

Esto muestra que el diseño del programa lo planifica y finalmente realiza el Estado provincial, lo que no impide que su formación y contenidos puedan verse notoriamente condicionados por otros actores (Adelantado y otros, 1998). La esfera estatal tampoco puede ser entendida como una “caja negra” que recoge las influencias de las demás. En el interior de la esfera estatal tienen lugar procesos y mediaciones que “filtran” las presiones y condicionamientos de otras esferas (Adelantado y otros, 1998). En este caso, estos “filtros” y procesos socio políticos funcionaron en parte para que se recogieran opiniones y necesidades de referentes/as comunitarios/as vinculados a las redes de filiación de las Directoras.

Entonces, la consulta a organizaciones y referentes estuvo presente desde los inicios del programa Casas de Encuentro Comunitario. Es de destacar que los encuentros fueron parte de un proceso que significó un trabajo muy artesanal, “mano a mano”, cotidiano, que requirió mucha constancia y permitió finalmente construir una confianza personal fuerte entre las Directoras y los/as referentes/as consultados. Las Directoras solían destacar que, al principio de las visitas o entrevistas, los/as referentes/as “abrían la puerta un poquito así”, para referirse a la desconfianza y a los temores que éstos habían mostrado al comienzo (conversaciones informales con las Directoras). Con el tiempo se lograron consolidar vínculos fuertes entre especialmente una de las Directoras y los referentes, a través de la interacción cotidiana y la afinidad.

Creemos que, de algún modo, que hayan sido treinta y cinco organizaciones –en lugar de 1000, como ocurre con las distintas modalidades de UDI- facilitaba este vínculo. Esto es algo que a las Directoras les gustaba resaltar: les parecía importante construir un programa diferente de otros de mayor alcance, en los que los/as funcionarios/as del Estado no conocían el trabajo comunitario de las organizaciones, ni a sus representantes. Creían que, de este modo, los programas funcionaban como “cajeros automáticos” de las organizaciones: es decir, únicamente tenían sentido por el financiamiento que el Estado otorgaba (conversación informal con una de las Directoras). En cambio, las Directoras buscaban tener conocimiento no sólo del destino de los fondos, sino también de las características de las intervenciones en los territorios. Les resultaba importante saber y controlar por ejemplo, cuántas personas contrataban las organizaciones, en qué horarios trabajaban, entre otras.

Ideas sobre organizaciones, Estado y su articulación

Como venimos sosteniendo, muchos programas sociales se implementan en articulación con organizaciones, en su sentido más amplio. Las organizaciones participando como efectoras en los programas sociales no es una modalidad nueva. A lo largo de los años y de las gestiones, ha sido justificada y legitimada con distintos argumentos. Sin embargo, en el caso de las funcionarias a cargo de las CEC hay una concepción particular sobre el modo en que las organizaciones y el Estado deben articular. Algo de esto se analizó en el discurso de Vidal. Asimismo, encontramos ideas sobre el tipo de organizaciones que resulta más apto para el desarrollo de este programa en particular, pero también en general, respondiendo a un posicionamiento técnico político sobre cómo debe funcionar la participación de las organizaciones en los programas sociales.

En primer lugar, entendemos que hay una concepción que, en palabras de Bustelo (2000), revaloriza a la sociedad civil en términos de su potencial para asumir de modo eficiente las funciones sociales. En los documentos institucionales se manifiesta abiertamente cierta visión de las OSC: destacan su eficiencia, las capacidades instaladas, el conocimiento de la comunidad y del territorio. Citando, “resulta indispensable el reconocimiento de la labor que realizan las Organizaciones, por los vínculos y cercanía que mantienen con las familias y por ende con las comunidades donde se desempeñan” (MDS, 2017, p.1).

Bustelo (2000) también explica que desde este enfoque de política social “se presupone una relación costo efectividad más óptimas ya que los organismos y/o distintas formas de asociativismo no gubernamental conocen mejor sus necesidades” (p .140). Creemos que esta idea está muy clara en la normativa del programa, cuando dice que “para el adecuado abordaje de las políticas sociales es esencial que sus pautas sean establecidas por el Estado, sin que ello obste a una amplia participación y asistencia de las organizaciones de la sociedad civil por su intermediación con las situaciones y necesidades que se suscitan en el territorio en donde realizan sus acciones comunitarias” (Decreto 1205/16).

Bustelo y otros/as autores/as entienden que, para estas concepciones, otra ventaja es que las OSC cuentan con trabajo voluntario que genera un “ahorro en recursos humanos”. Por tanto, significa un costo más bajo que en el caso en que la provisión de servicios sea por parte del Estado.

Además de este criterio económico del trabajo ad honorem, hay otra dimensión por la que se valora el trabajo voluntario: se entiende que el ingreso o el egreso en la participación voluntaria es “no coercitivo” (Arcidiácono, 2011, p. 11). En este sentido, una definición de participación voluntaria que encuadra con el discurso y la visión de las Directoras es la siguiente

implica que la gente actúa en interés de otros, sin compensación y sin coerción, animada ya sea por la tradición, ya sea por un sentido de deber familiar, social o religioso, o bien por simple empatía, por el mismo placer del trabajo o por la emoción que brinda el poder implícito para la propia magnanimidad. Si bien los participantes de una cultura voluntarista pueden imaginar los beneficios que recibirán a su turno,

no mantienen por otro lado, una contabilidad precisa, no esperan reciprocidad por cada transacción. (Donahue, 1991, p.32)

Caracterizar al voluntariado como “no coercitivo” o como aquel que no espera beneficios o reciprocidad, es una forma de verlo que se contrapone o se distancia de otras, como veremos luego.

Asimismo, hay una mirada tal vez menos explícita en la letra del programa, pero clara entre algunos de las y los dirigentes de Cambiemos: gran parte del discurso virtuoso sobre la sociedad civil se asocia con una visión negativa sobre el Estado y lo político. En contraposición a la dimensión ética-normativa de algunas asociaciones de la sociedad civil, el Estado es considerado ineficiente, lento, excesivamente burocrático y corrompido. Asimismo, éste sólo puede generar políticas generales y estandarizadas, sin atención a las singularidades de los territorios, que únicamente conocen las instituciones.

Corriéndonos brevemente del Programa CEC, pero para tratar de ilustrar esta idea, nombraremos un programa de transferencia de ingresos de la Nación orientado a la población en situación de indigencia. Desde CEC se entablaron una serie de reuniones con el nivel nacional, en las que se planificaba el programa, que consistiría en una tarjeta para la compra de alimentos. Los destinatarios serían determinados por ONGs locales, quienes también deberían brindar “acompañamiento social” (Torino, 2018). Cuando desde el equipo técnico se hizo referencia a otras posibles modalidades de implementación, tomando como ejemplo la AUH y a la ANSES, los/as funcionarios/as dijeron que no creían que el Estado tuviera capacidad de hacerlo, en cambio sí las ONGs por su conocimiento de las comunidades (charla informal con una de las Directoras).

Estos argumentos sostienen la relevancia que se le da a los programas en los que las organizaciones participan activamente como ejecutoras. Se entiende que de este modo, como explicita la normativa del programa, las organizaciones aportan efectividad en los programas al acercarlos a las necesidades e intereses reales de la población a la que se requiere asistir, generando flexibilidad y agilidad en las respuestas. Las singularidades que se introducen al descentralizar y focalizar la acción del Estado aparecen como dinamismo y eficacia, y no se problematizan asuntos relacionados con las desigualdades.

Punteros vs. “los que ayudan”

Mencionamos brevemente algunas ideas sobre la concepción del funcionariado acerca de cómo debe ser la participación de organizaciones en políticas públicas. Ahora bien, las organizaciones que participan o pueden participar como co ejecutoras de las políticas sociales no son todas iguales: esta esfera de provisión de bienestar (Esping Andersen, 1993; Adelantado, 1998) está conformada por actores que tienen diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos, que a la vez están insertos en un contexto determinado sobre el cual pretenden incidir.

Así, las funcionarias a cargo del programa no valoraban de igual modo a todas las OSC: destacaban la virtuosidad de aquellas que tienen proyectos “no políticos”, destacándolos como

“espacios ‘alternativos’ e inmunes a los vicios de la política tradicional¹⁴ (Arcidiacono, 2011, p. 16). Se ve a estos como capaces de controlar mejor las “filtraciones” e ineficiencias (Bustelo, 2000). A su vez, las “ventajas” de estos proyectos es que “garantizan” la separación de lo social de la política, concebida esta última como un ámbito que divide y denigra las formas “purificadas” del compromiso no gubernamental (Bustelo, 2000).

Con estas miradas, en la práctica entonces no se privilegiaba la articulación con aquellas organizaciones de tipo “movimiento” con trayectoria de organización popular y reivindicación de derechos laborales; tampoco con aquellas de tipo “red” con capacidad de convocatoria y movilización amplias. No se buscaban tampoco organizaciones que se identificaran abiertamente con partidos o políticos locales. Esta intermediación se criticaba, no se valoraba.

Por el contrario, se elegía a aquellas organizaciones que incentivaran la participación libre y la conformación de una comunidad de vecinos/as sin intereses ni pretensiones políticas, con incidencia en el área de implementación de su proyecto comunitario. Con esto nos referimos a OSC con pertenencia fuerte pero acotada a un barrio popular, sin un alcance territorial más amplio, por lo tanto, con una capacidad de mediación de intereses colectivos y de organización popular menor. En este sentido, se esperaba que las OSC se enfoquen en el trabajo comunitario con la población, en los lazos y redes de reciprocidad intracomunitarios, y no en sus intereses políticos y político-partidarios.

Aquí podemos retomar el discurso de Vidal, que oponía a “los bonaerenses que ayudan a los demás sin esperar nada a cambio, con el apoyo del Estado” –no las organizaciones ni los movimientos o cualquier otro proyecto colectivo: los/as bonaerenses como individuos que no esperan beneficios- a “los punteros”, considerando que estos últimos han contribuido a la sobrepolitización de la política social.

Vidal solía mencionar que “en los lugares más pobres de la provincia, donde solo había punteros o narcos, llegó el Estado” (Letra P, 2018). De esta frase se pueden extraer unas premisas: da a entender que anteriormente había un abandono por parte del Estado de esos sectores más postergados. Ese abandono dejó a los sectores populares “presos” de los “narcos” y de las redes clientelares. Los sectores populares quedan atrapados, controlados y dependientes, sin capacidad de agencia y sin otras pertenencias identitarias o posibilidades de vinculación (Vommaro 2008; Soldano, 2002).

Vidal –y sus funcionarios/as- criticaba la práctica de los punteros, especialmente en dos planos muy relacionados: la discrecionalidad en el uso de dinero público y la falta de libertades políticas. En el primer punto, entienden que, como los “punteros” y sus jefes tienen sus propios proyectos políticos, de forma discrecional y según sus intereses favorecen con recursos –en ocasiones, fondos públicos- a aquellos/as de quienes pueden esperar apoyos políticos; y no a aquellos que “realmente lo necesitan”. En este sentido también se encuentra la necesidad

¹⁴ Se explorará más adelante cómo, a pesar de esta concepción, un referente barrial de una de las Organizaciones, es hoy Concejal por Cambiemos. Este proceso se dio “por fuera” del Programa. Las Directoras a cargo de Casas de Encuentro Comunitario no fueron protagonistas de su convocatoria a formar parte del espacio político ni de las negociaciones que le dieron ese lugar en la lista.

de controlar el uso sin filtraciones de los fondos públicos por parte de las organizaciones participantes del programa. Si no, habría un uso corrupto de los bienes estatales. En segundo lugar, consideran que con esta práctica se limita la libertad política de los/as destinatarios/as de políticas sociales, ya que suelen enfatizar en las exigencias o contraprestaciones que les plantean.

En cambio, los “los bonaerenses que ayudan a los demás” se guían por relaciones de solidaridad. Son vecinos/as voluntarios/as, que no esperan compensación y en sus vínculos con los sectores populares, no existe la coerción. De este modo, se legitiman actores del “tipo” Margarita Barrientos, como mencionamos en el apartado anterior. Estos/as referentes/as basan en el trabajo voluntario y desinteresado; con virtudes de entrega, cercanía, sensibilidad; con estructuras y responsables que funcionan como garantía de que el dinero que el Estado invierte, llegue al cometido propuesto sin la más mínima desviación y sin imposiciones a los/as destinatarios/as.

Ese discurso además, es rentable políticamente para Cambiemos. Es atractivo para su electorado, en especial por su posicionamiento “anti político” (Álvarez y Vommaro, 2017) y que impugna a las organizaciones o movimientos políticos, porque suponen la manipulación tanto de las personas como de los programas sociales. Entonces, el voluntariado es significado como opuesto a un entorno donde predomina la contaminación moral: la deshonorabilidad, el interés, el egoísmo.

Podría pensarse que este recurso de legitimación-impugnación funciona también por referencia a la identidad propia que el PRO prendió construir. Hurtado Arroba, Paladino y Vommaro (2017) explican cómo la crisis de 2001 puso en cuestión a la clase política, constituyendo un terreno propicio para que Macri, un empresario devenido en político, impulse a otros dirigentes de corporaciones o fundaciones sociales a “involucrarse en política como manera de donar su tiempo a la sociedad” (p. 25). Los autores refieren que estos se pensaban más como actores que viven *en* la política pero no *de* o *para* ella, mostrando desinterés por “hacer carrera”. Esto puede explicar también la vinculación con referentes sociales que “se parezcan” a la descripción que hacen los autores: que se involucren en tareas sociales donando su tiempo a la sociedad y no esperando construir una carrera política en función de ese trabajo; que hagan trabajo comunitario pero no político.

Hasta aquí, mencionamos algunas de las preferencias de la gestión de Cambiemos para la implementación de las políticas sociales: la focalización (o contar con pocas unidades co ejecutoras) tiene como ventaja el permitir un seguimiento “de cerca” de la tarea de las organizaciones y del uso de los fondos; referenciarse con actores ya conocidos fue un mecanismo privilegiado para conocer otras organizaciones posibles ejecutoras de CEC; hay una visión muy positiva de la capacidad de las organizaciones civiles de voluntariado para gestionar programas estatales sin beneficios para sí ni condicionamientos que en teoría los actores políticos sí plantean y, en esta línea, se destaca un interés por separar la política de lo social.

Referentes y organizaciones co ejecutoras de Casas de Encuentro Comunitario

Consideramos que algunas de estas ideas y concepciones se reflejan en las características de las OSC que se conformaron como Casas de Encuentro Comunitario. Al final de la gestión de María Eugenia Vidal y Santiago López Medrano había treinta y cinco Casas de Encuentro Comunitario en la Provincia de Buenos Aires. De estas, veinte eran en articulación con entidades religiosas (Obispados o Parroquias) o con Fundaciones creadas por sacerdotes (incluyendo Cáritas); siete eran del “tipo ONG”; tres Municipios; dos eran organizaciones vecinales de base pero con alcance barrial; una de base pero de tipo “movimiento”; una asociación civil creada por una comunidad evangélica y una pertenecía directamente a la Provincia. En los anexos se puede encontrar un listado de las organizaciones y esta categorización (elaboración propia, en base a documentos internos, estatutos y proyectos institucionales de las organizaciones).

Las entidades religiosas

Es significativa la presencia de entidades religiosas –en especial, católicas, en la co gestión del Programa. Si bien la Iglesia Católica siempre ha participado, de distintos modos, en la política social, en este caso la proporción es significativa y merece un análisis.

Nos interesaron antes los ámbitos de participación y pertenencia de las y los funcionarios, porque entendemos que allí se definen y construyen prácticas que son fundamentales luego en el desempeño de las funciones en el Estado.

En este caso, en el desempeño en la función pública creemos que está muy presente, además de las concepciones que antes mencionamos, la experiencia de voluntariado católico (o bien la realización de actividades solidarias pero llevadas a cabo desde ámbitos religiosos, como colegios o misiones) y el ejercicio profesional en esas instituciones. Como dijimos, los ámbitos de socialización pueden favorecer esquemas de interpretación del mundo de quienes luego son agentes públicos. Las organizaciones de voluntariado católico y otras formas de acción colectiva son ámbitos en los que construyen sentidos, se aprenden modos de intervención social, se adquieren destrezas y saberes para la acción con otros y se establecen redes de relaciones que favorecen luego un modo de ejercer la función pública.

La tradición católica recurre a la noción de la política “como servicio”: hacer política es “ponerse al servicio”. Incluso el Papa Francisco ha dicho que “el futuro exige hoy la tarea de rehabilitar la política, que es una de las formas más altas de la caridad” (en 2013 en Brasil). La misma se conjuga con una visión despectiva respecto a una política considerada “vieja”, vinculada a políticos “anquilosados” en el Estado y encorsetados en ideologías y tradiciones políticas vistas como obsoletas. Por el contrario, la política entendida como servicio y como gestión desideologizada orientada a la solución de problemas concretos de “la gente”, sólo es posible si es llevada adelante por personas que no se encuentran contaminadas por las prácticas de la “vieja política” (Grandinetti, 2015).

Este bagaje es clave en la consulta, referencia y articulación del programa Casas de Encuentro Comunitario con Fundaciones y parroquias de los barrios populares. Sobre todo al

comienzo de la gestión de gobierno, Obispos y sacerdotes fueron consultados en la etapa de diseño del programa y luego lo co ejecutaron. También fueron fuente de consulta para obtener referencias acerca de qué parroquias o Fundaciones podrían llegar a formar parte del Programa CEC. De este modo, se articuló con Obispos y con Cáritas, quienes les presentaron a referentes y organizaciones “candidatos” a las Directoras (conversación informal con las Directoras).

Creemos que las trayectorias de formación y trabajo vinculadas al mundo católico, las redes de contacto generadas en esas trayectorias, hicieron que, al tener que descentralizar un programa social de las características de CEC, se busquen -principal pero no únicamente- referencias en ese mundo. En consecuencia, la mayoría de las que participaron en CEC son asociaciones formadas por sacerdotes, obispos, parroquias u otras organizaciones apoyadas por fundaciones católicas, como Cáritas.

Retomando la participación inicial de las organizaciones en el diseño del Programa, podemos enfocarnos en el perfil de las primeras siete que firmaron convenios. Establecemos este corte porque estas organizaciones fueron identificadas y consultadas durante el 2016, firmando el convenio de ejecución de obra a finales de este año. Fueron quienes funcionaron como actores de consulta y referencia en el proceso de diseño del programa, constituyéndose así como interlocutores válidos en relación a este programa y a otras políticas sociales.

De esas siete primeras CEC, seis responden a una de tipo confesional católica, como figura en el anexo. Algunos convenios se firmaron con las Parroquias o Capillas propiamente, otros con fundaciones creadas por los sacerdotes, como una de la zona noroeste del Conurbano: “En el año 1998, un grupo motivado por su experiencia de fe cristiana, busca ponerla a prueba y acompañar iniciativas llevadas adelante por jóvenes con la fuerte convicción de que la realidad de injusticia estructural puede y necesita ser transformada. Se insertan territorialmente (...) desde la sede de la Parroquia. Con el paso de los años, se da un largo recorrido de aprendizajes y progresiva profesionalización de la intervención que van cristalizando en la Fundación” (Proyecto institucional N°1, 2016, p.1).

Todas están encabezadas por la autoridad jerárquica de párrocos varones, quienes lideran los proyectos de desarrollo comunitario y gestionan los programas sociales en los barrios populares, donde despliegan su labor confesional y social. En su mayoría son hombres de mediana edad (para arriba) que desde su ordenación se han dedicado al trabajo comunitario y religioso en comunidades. En los proyectos institucionales, se expresaba, por ejemplo: “La Capilla tiene por misión animar entre quienes integran la comunidad, la caridad y la evangelización, pudiendo así, a través de nuestras obras concretas atender especialmente a los más necesitados promoviendo su crecimiento y desarrollo” (Proyecto institucional N° 2, 2016, p.1).

Para esto, los párrocos se apoyan en una red de voluntarias y fieles que distribuyen alimentos, ropa, medicamentos; cocinan diariamente en los comedores y merenderos; organizan retiros, jornadas, talleres y otras propuestas comunitarias; asisten en la recuperación y prevención de consumos problemáticos; sostienen programas de empleo; articulan con escuelas, jardines y centros de salud entre otras. Estas voluntarias son principalmente mujeres, y se ocupan de

una intensa tarea que conlleva saberes específicos y las posiciona como constructoras de un entramado de relaciones con la comunidad pero también con el Estado, sus burocracias e instituciones (Zibecchi, 2019).

Algunas de las entidades religiosas contaban a su vez con el trabajo de algún profesional: trabajador/a social, psicólogo/a, psicólogo/a comunitario, docente; aunque en general lo hacían por pocas horas.

Por otro lado, varias de las organizaciones ya tenían experiencia en co ejecutar programas estatales, dependientes de los distintos niveles del Estado. Por ejemplo, una de las Fundaciones religiosas, ya sostenía un Centro Preventivo Local de Adicciones (CePLA), un dispositivo de prevención comunitario bajo convenio con SEDRONAR. El programa CEC posibilitó el abordaje de los y las niñas: “teniendo en cuenta el desarrollo del trabajo realizado con los jóvenes orientado a la prevención inespecífica en el marco del CePLA, la pertenencia y apropiación de los mismos al lugar y el reconocimiento y significación territorial que se construye día a día, consideramos que esta es la instancia propicia para proyectar un abordaje integral que involucre niños, niñas y adultos tendiente a fortalecer aspectos de la vida cotidiana” (Proyecto institucional N° 3, 2016, p.1). Otra de las Fundaciones ya recibía becas por el OPNyA, por ser centro de referencia del Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil y unas pocas por Centro de Día (Proyecto institucional N° 1, 2016).

En este tipo de estructuras, las Directoras encontraban “seguridad”, producto de la afinidad y confianza en la forma de trabajo de las Fundaciones religiosas o de las parroquias. Esa seguridad también estaba dada por una creencia: los sacerdotes no son punteros que intercambian favores por votos. Por el contrario, su práctica -y sobre todo, de las mujeres voluntarias, es gratuita y desinteresada, y genera la “promoción liberadora de los pobres”. A esta actitud “moralmente intachable” se refieren autoras como Zapata (2005), que explica que, en su caso, una voluntaria de Cáritas jamás “caería en la tentación” de extraer un “beneficio” y usarlo políticamente en beneficio propio, ya que ella se inhibiría moralmente, “porque lo suyo es la caridad, no la política” (Zapata, 2005, p. 44).

Entonces, se construye una especie de oposición entre una moral basada en el desinterés virtuoso del voluntariado católico y el trabajo político, entendido como la búsqueda del beneficio propio. El trabajo social de las iglesias, párrocos y mujeres católicas “sirve” para resolver un debate entre trabajo social y las pretensiones político-partidarias. Asegura el primero y evita las últimas.

A su vez, la caridad no sólo funciona como contrapunto con los intereses políticos, sino que sirve a los objetivos del programa: las Directoras hacían hincapié en que las organizaciones debían “trabajar en lo social”, “fortalecer a las familias”, “lograr la promoción de las personas”, pero no asistir (conversaciones entre Directoras y organizaciones). De hecho, por ejemplo, se establecían límites a los montos que las CEC podrían gastar en alimentos. En ese caso, solían decir que las CEC no eran comedores, sino dispositivos de abordaje integral para el fortalecimiento familiar y comunitario. Estas premisas se enmarcan en las lógicas de la caridad, que generan “la promoción liberadora de los pobres” y no los “lazos de dependencia” (Zapata,

2005, p. 20).

Para este último punto, era central que profesionales que puedan acompañar a las voluntarias y referentes de la comunidad a diseñar e implementar acciones de asistencia, prevención y promoción. Estos/as profesionales debían contar con sus títulos en trabajo social, psicología o sociología, lo que supone contar con un cuerpo de saberes objetivos que permiten saber cómo abordar y tratar los “problemas sociales”. Volveremos a esto luego en otra caracterización de organizaciones.

A las/os profesionales se les marcaba desde el Ministerio dos premisas claras: la necesidad del anclaje territorial y el respeto de las dinámicas comunitarias y organizacionales preexistentes. Por un lado, se resaltaba la importancia de la presencia en el territorio –y por tanto, el conocimiento de la comunidad como ordenador y guía fundamental de la intervención. También se consideraba fundamental para canalizar efectivamente los posibles emergentes conflictos. Nuevamente, el territorio y la proximidad como valor y refugio. En segundo lugar, se suponía que el saber técnico se sumaría al saber solidario de las mujeres voluntarias, no lo anularía. Por tanto, un fortalecimiento de la organización se daría con el reconocimiento de esos saberes y las dinámicas ya vigentes.

Otro punto es que, a pesar de la presencia de profesionales e incluso de una persona a cargo del área administrativa, se esperaba que las autoridades religiosas tomaran decisiones sobre los destinos de los fondos. Esto tenía sentido en el marco de esta representación del párroco como “moralmente intachable” (Zapata, 2005) y de la preocupación por el destino de los fondos: debía llegar a la población destinataria, sin desviaciones. Por eso resultaba conflictivo advertir, a través del control de las rendiciones de las transferencias, por ejemplo, que el “dinero de Casas de Encuentro Comunitario”, que debía destinarse a la población que participaba de ese espacio, se estaba distribuyendo entre otros comedores que no formaban parte del programa, aunque sí del proyecto comunitario parroquial.

Volviendo a la tarea de los párrocos y las referentas, se les reconocía el “estar cerca” de las comunidades, algo que algunos autores (Salerno, 2019; Landau, 2008) también advierten como un valor en el discurso del PRO/Cambiamos. Estar cerca y en contacto directo con las y los destinatarios de los programas es un valor que se jerarquizó. Su activismo y el “poner el cuerpo” en los barrios, genera un conocimiento detallado de las necesidades de los/as fieles y/o vecinos/as. El territorio aparece como un lugar clave: el hecho de que los sacerdotes vivan y trabajen socialmente en los barrios hace mucho sentido, en contraposición, nuevamente, al Estado. Ese Estado que, consideraban, había abandonado a los vecinos; y que no podía estar en cada barrio sino a través de una parroquia o Fundación.

Por último, se identifica en la documentación institucional y en los proyectos de las organizaciones católicas, conceptos de “comunidad”, “servicio” y “promoción”; ideas que retoman los discursos de la Iglesia Católica. Por ejemplo, “comunidad”, en el marco de la Iglesia, puede aludir a una “corporación moral con la cual los fieles católicos se representan como una totalidad homogénea y así se comunican entre ellos y se identifican hacia afuera del grupo de feligreses” (Zapata, 2005, p.34).

“Comunidad” es, entonces, un concepto del plano religioso pero llevado a la intervención social¹⁵. Considera que hay fuertes vínculos entre la persona y el grupo al que pertenece. Por ejemplo, en uno de los proyectos, se reconoce que la parroquia tiene como misión “ser una comunidad de discípulos y discípulas de Jesucristo, que continuamos con su misión (el encuentro y la comunión de Dios con las personas y entre ellas, acompañando la vida y promoción integral, para que tengamos vida, vida digna y plena) en este momento de la historia y en nuestro barrio”. A su vez, la misma parroquia tiene como visión que “la comunidad al comprender su misión como promoción y desarrollo integral de la persona humana, busca trabajar en red con otras instituciones y organizaciones del barrio para abordar la realidad compleja de la que forma parte y transformarla hacia una un tejido social y barrial más digno y humano” (Proyecto institucional N° 4, 2016, p. 1).

En esta línea, en los proyectos institucionales de las parroquias y en la normativa del programa hay una mirada que pone foco en la capacidad de la comunidad para transformar su situación. En uno de los proyectos institucionales de una parroquia se definía como objetivo el crear espacios “integrando a la familia en un proceso de aprendizaje mutuo entre estas y la comunidad, restituyendo el tejido social y el protagonismo comunitario en el bien común del barrio” (Proyecto institucional N° 4, 2016, p. 2).

Entonces, la participación de las personas y familias en dispositivos grupales de la comunidad con el apoyo de una intervención profesional generaría su “promoción y desarrollo”. Así, en algún sentido, los cambios requeridos para la transformación y la inclusión social de los sectores postergados parecen estar en manos de la propia población destinataria, siguiendo el principio de subsidiariedad y haciendo hincapié, como menciona un proyecto, no sólo en las condiciones materiales sino “en las necesidades de ‘sociabilidad’ o de ‘sentido’ que se refieren a la consideración, dignidad, fortaleza, autoestima, trascendencia” (Proyecto institucional N° 1, 2016, p.9).

Así, las trayectorias y concepciones del funcionariado, en conjunto con toda otra trama de factores, incluyendo sus propias creencias sobre lo político y lo público, los valores destacados en sus discursos y sus estrategias electorales, inciden en sus prácticas como funcionarios/as del Estado al priorizar a las entidades religiosas como ejecutores de la política social.

No es una asociación mecánica, pero las ventajas que veían en la celebración de convenios con las entidades religiosas, hacía que exista cierta tendencia a que este programa se ejecute de una manera específica -es decir, en espacios comunitarios que estaban bajo la coordinación de párrocos o de Cáritas, en detrimento de otras posibles formas y sentidos. La trama católica está presente en las trayectorias personales pero también en una forma de implicarse en lo público y en social.

¹⁵ Cabe mencionar que pese a la connotación religiosa de los proyectos, los espacios no se inscriben exclusivamente en el plano religioso, sino que se constituyen o aspiran a constituirse en el eje articulador de una gama variada de actividades sociales, educativas, recreativas y de capacitación.

El caso de los Municipios

Los Municipios que firmaron convenio con el programa CEC fueron tres: San Martín, San Miguel y Bahía Blanca. Como hemos mencionado, la articulación con Municipios no era lo más corriente. Sin embargo, el programa había sido diseñado considerando esa posibilidad, tal como menciona el objetivo general: “promover políticas de integración y participación familiar comunitaria en la Provincia de Buenos Aires, que tiendan al fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y a su vez su articulación con los diferentes Municipios” (MDS, 2017, p. 3).

Los procesos de articulación con las organizaciones se construían de diferente forma que con los Municipios. Por un lado, la dinámica de selección de organizaciones se desarrollaba del siguiente modo: se coordinaban dos o tres visitas a los territorios en las que las Directoras y el equipo técnico entrevistaban a sus referentes, se evaluaba internamente la adecuación de esa entidad al programa y si se consideraba, se hacía una propuesta en la que se explicaba el programa CEC. Esto significaba que, en ocasiones, se entrevistaba a organizaciones con las que luego no se convenía por CEC.

Sin embargo, el caso de los Municipios era distinto: no se visitaron, por ejemplo, diez municipios para elegir esos tres. Además, el equipo técnico no intervenía; por el contrario, quienes cerraban los acuerdos con los Municipios eran el Ministro y el Jefe de Gabinete, más que las propias Directoras. La información y la reflexión circulaban constantemente, pero las decisiones finales, se tomaban en los puestos jerárquicos (Robirosa, 2014). En la articulación con Municipios, no había que encontrar a los “liderazgos comunitarios ya existentes” (MDS, 2017, p. 3). La firma de convenios con Municipios respondía más bien a criterios y estrategias político-electorales.

En el primer caso, se buscó contribuir a incrementar el capital político de Santiago López Medrano en el distrito de General San Martín, en el que competiría por ocupar el Departamento Ejecutivo en 2019¹⁶. El convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Municipio de San Martín por el Programa CEC se firmó a finales de 2016, con el objetivo de fortalecer la intervención social que en ese momento llevaba adelante el Municipio con apoyo de entes nacionales (SEDRONAR y otros) en un dispositivo local. Fue uno de los primeros convenios firmados.

Por otra parte, los equipos técnicos del Ministerio hacían un seguimiento más esporádico de la intervención social que, con apoyo de CEC, implementaba la Municipalidad. Es de esperar que otro nivel del Estado, por su proximidad, capacidad técnica y experiencia en la resolución de problemas locales e implementación de políticas, requiera un menor seguimiento y acompañamiento por parte del nivel provincial que una organización. Pero creemos que, en este caso, no era tan importante el detalle de cómo se realizaba el trabajo comunitario, sino que importaba más cómo producir apoyos políticos y mostrar presencia del Ministerio de Desarrollo

¹⁶ En ese momento, el intendente del partido de General San Martín era Gabriel Katopodis, cargo que ocupó desde 2011 hasta que fue convocado para el cargo de Ministro de Obras Públicas de la Nación en diciembre de 2019.

llo Social de la Provincia de Buenos Aires en el Municipio de interés de López Medrano.

Las discusiones políticas entre los equipos provinciales y municipales se daban en los niveles jerárquicos y respondían a cuestiones de visibilización y “apropiación” político-partidaria del dispositivo y el territorio: el tamaño del cartel que anunciaba que allí funcionaba una Casa de Encuentro Comunitario, los colores del edificio, la fecha de inauguración de la Casa (que finalmente se realizó durante el mes de enero) (Municipalidad de San Martín, 2018).

En el caso del Municipio de San Miguel también jugaron un rol importante los entramados políticos: en este tiempo se produjo el paso de Joaquín de la Torre¹⁷, intendente de ese distrito, a la alianza Cambiemos. De la Torre integró el gabinete de Vidal como Ministro de Gobierno, un lugar clave de negociación política que, con su pase, quedó a la cabeza del ala peronista de Cambiemos. Nuevamente podríamos considerar que este entramado y el paso de San Miguel a ser un distrito “propio” pudo tener que ver con la articulación de distintas iniciativas de políticas públicas, entre las que se encontraba CEC.

Por último, Bahía Blanca y Mar del Plata eran los únicos del interior bonaerense en los que se planificó la extensión del Programa CEC. Se firmaron convenios con organizaciones locales en ambos distritos y en el caso de Bahía Blanca también se firmó un convenio con el Municipio, a cargo del intendente Héctor Gay¹⁸. En este caso, el Programa CEC funcionó para dar continuidad y financiamiento a un programa nacional de la entonces Secretaría de Vivienda y Hábitat. En Bahía Blanca se había construido un espacio NIDO (Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades), “un equipamiento comunitario que promueve la integración en barrios vulnerables”, pensado como “espacio de encuentro donde las personas pueden acceder al conocimiento, la innovación, la tecnología, el emprendedurismo y el empleo para así poder desarrollarse” (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, s/a, p. 22). Producto de la discontinuidad de este programa nacional, se resolvió la ejecución del Programa CEC con el Municipio en el espacio NIDO. De este modo, los equipos técnicos que se habían contratado y las actividades que habían iniciado en ese marco, se continuaron con fondos de CEC.

Estos procesos muestran que, a pesar de lo que creemos son intentos por separar “lo político” de “lo social”, los objetivos “formales” del programa CEC se han combinado con otros, orientados a incidir en procesos políticos y electorales. El programa CEC también se ha usado para dar presencia territorial, “mostrar gestión”, construir apoyos políticos, como herramienta en negociaciones más amplias, para resolver problemas -como los recortes de programas en otras jurisdicciones, entre otros.

¹⁷ De la Torre fue electo por primera vez en 2007, en ese momento por el Frente para la Victoria. Luego adhirió al Frente Renovador y finalmente en 2016 consolidó su paso a Cambiemos.

¹⁸ En el 2013 fue elegido diputado provincial por la Sexta Sección Electoral de la mano de Francisco de Narváez. En 2015, luego de ganar la interna de Cambiemos, y obtener el 43% de los votos en las generales, se convirtió en el intendente de Bahía Blanca. Fue reelecto en 2019 (Municipalidad de Bahía Blanca, s/a).

Las organizaciones de base

Abordaremos ahora en caso de la participación de las organizaciones de base. Mencionamos antes que se articuló con tres de este tipo: dos con alcance barrial y un movimiento. Creemos que en la gestión del Programa CEC en conjunto con organizaciones de base, se trataba de construir nuevamente una particular división del trabajo político respecto del trabajo social (Hurtado Arroba, Paladino y Vommaro, 2018).

Una de estas organizaciones estaba liderada por un referente barrial. Esta organización de La Matanza tuvo su origen como comunidad de vecinos/as que se organizó en un barrio determinado, pero que a lo largo del tiempo fue expandiendo su trabajo a otros barrios populares cercanos. En sus inicios, estuvo vinculada a la Corriente Clasista y Combativa (CCC) (Creus, 2018). En particular, habían organizado comedores, merenderos y una sala de salud comunitaria. También se llevaban a cabo talleres recreativos y deportivos para niños y niñas. En un espacio comunitario en particular se concentró la intervención financiada y apoyada por el Programa CEC (Proyecto institucional N° 5, 2016). A su vez, otros merenderos y comedores recibían asistencia alimentaria por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Esta asociación también era unidad ejecutora de programas nacionales, como Hacemos Futuro y Salario Social Complementario (Creus, 2018).

En cierto momento, el referente delegó la gestión social de la CEC en la coordinadora técnica de la misma. Por este motivo, las Directoras, el equipo técnico del Ministerio y el de la CEC se ocupaban de diseñar, implementar y monitorear los aspectos socio-comunitarios de la intervención social. Por otro lado, otros/as funcionarios/as y actores construyeron acuerdos políticos con el referente ya que este fue convocado a integrar la lista local de Cambiemos, logrando en las elecciones generales de 2019, el cargo de concejal (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, 2019).

Este referente era un vecino con llegada y cercanía a otros/as, y con gran capacidad de organizar, resolver y traducir demandas. A su vez, había logrado posicionar a su organización como una capaz de ejecutar distintos programas sociales, conformando y organizando equipos de profesionales y referentes/as barriales que los sostenían. Todo esto hizo que ese capital de la esfera social se haga transable en la escena política, logrando así un lugar en el Concejo Deliberante.

Constituyó también una identidad y una imagen de un referente social y político atractivo para el perfil de los/as electores/as de Cambiemos. Fue un dirigente barrial con gran capacidad para movilizar personas, como él mismo decía:

en la campaña del año pasado lo que encontré fue que había muchos referentes territoriales que estaban identificados con el espacio de Cambiemos y no tenían una referencia. Yo aporté ese liderazgo. Me animé a reunirlos y ser el canal para que pudieran sentirse parte. (Creus, 2018)

Al mismo tiempo, se constituyó como alguien capaz de producir testimonios sobre la situación

social en sus barrios, en particular con un discurso de crítica hacia los gobiernos peronistas: “reivindican medidas que fueron progresistas pero que no pasaron de ser transferencias de ingresos, sin resolver ni generar cambios estructurales”. Estas medidas las presenta en contraposición a otro modelo, el de Cambiemos, sobre el que decía que “no les interesa ganar la calle, no le interesa cooptar, no le interesa tener una construcción social partidaria” y agregaba que, de esta manera, “desmitificaron. Parecía que sin la calle no se podía ganar, gobernar, fiscalizar” (Creus, 2018).

En cierto sentido, el referente devenido en concejal propone, según él, una forma distinta de hacer política, entendiendo que no se puede hacer política con el trabajo social (Creus, 2018). Incluso, se proyecta a sí mismo como alguien que no usa los programas sociales como mecanismos de cooptación ni de manipulación, como menciona en la misma entrevista. Es decir, en línea con los discursos de Cambiemos sobre la política, este referente, a través de la noción del trabajo social, mostrándola como una actividad de servicio y entrega desinteresada hacia los demás, intentaba despolitizar su trabajo (Hurtado Arroba, Paladino y Vommaro, 2018).

Volviendo a la clasificación de las organizaciones, marcamos la existencia de un “movimiento”, lo que constituye una excepción ya que no se firmaron otros convenios con organizaciones de este tipo.

En el proyecto institucional presentado para la firma de los convenios de CEC, este movimiento se define como una organización que “defiende el derecho al trabajo por sobre todas las cosas”, “acompaña los procesos de organización de los trabajadores en cooperativas y unidades económicas populares para que puedan mejorar sus condiciones de vida” y la “recuperación de los derechos laborales de los trabajadores que por muchos años les fueron negados” (Proyecto Institucional N° 6, 2018, p.1-2).

La reivindicación de la organización y la lucha como mecanismos de transformación y dignificación de la vida de las personas, así como el derecho al trabajo mediante organización de unidades productivas populares, son dos ideas que no solían caracterizar a otras organizaciones con quienes se convenió el Programa CEC. Lo mismo ocurre con la recuperación de la historia de la organización centrada en reclamos de tipo sindical, es decir, de mejores condiciones laborales. En este sentido aparece una formulación que enfatiza la condición de trabajadores/as. También se destacan como novedad con respecto a otras organizaciones, la capacidad de movilización y presión política del movimiento sobre los gobiernos, la posibilidad de vincularse con estructuras políticas y partidarias y una forma de hacer política que se basa en “crear cooperativas” y “presentar proyectos” para disputar recursos a Estado.

Este movimiento llegó a CEC a través de una sugerencia de la Dirección de UDI, programa que ya ejecutaban en otras sedes y jardines comunitarios (conversaciones informales con las Directoras). La celebración de convenios con el movimiento también fue motivo de consulta con el Ministro y el Jefe de Gabinete, a fin de asegurar su conveniencia debido a una lectura que reconocía al movimiento como organización popular politizada. Finalmente, la respuesta

del Ministro retomó los programas y políticas públicas que ya se articulaban con el movimiento desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, funcionando una vez más como referencia. En esa jurisdicción, además de políticas de gestión de residuos, el movimiento participaba como efector de los jardines comunitarios donde asistían los hijos e hijas de los/as recuperadores/as, mientras sus padres y madres trabajaban.

Para las Directoras fue conveniente reforzar algunos acuerdos con la organización antes de avanzar en la firma de los convenios: la CEC no es un espacio político-partidario, es un dispositivo de abordaje comunitario y familiar; los fondos de CEC deben ir a las actividades y equipos de CEC y no a otros proyectos. Nuevamente, estos acuerdos funcionan como garantía de que la CEC se enfoque en un trabajo comunitario desinteresado y prolijo en el uso de los fondos públicos.

En tercer lugar, si bien no tiene características de movimiento debido a su alcance territorial más acotado, podemos encontrar algunas coincidencias en las reivindicaciones de otra organización. En este caso, nos referimos a una asociación civil conformada en el marco de una cooperativa de tratamiento y recolección de residuos, un proyecto productivo que “es uno de los resultados de un largo proceso de organización y fortalecimiento comunitario surgido en el asentamiento” (Proyecto institucional N° 7, 2018, p.1).

La primera necesidad de la comunidad fue “organizar la toma de las tierras ocupadas por vecinos en el área” (Proyecto institucional N° 7, 2018, p.1). Es decir, aquí encontramos una CEC que funcionó producto de la participación de una comunidad de vecinos/as que se organizó luego de una ocupación de tierras. Agregan que “durante los primeros años de la conformación del barrio, a la precariedad de condiciones de supervivencia, se sumaba la continua conflictividad con los agentes represivos del Estado y la Justicia, lo cual generaba mayor necesidad de organizarnos” (Proyecto institucional N° 7, 2018, p.2).

Con su tarea, reivindican el derecho a la tierra y el derecho al trabajo, entre otros: “entendemos que el trabajo nos define, somos laburantes y lo único que queremos es trabajo digno para poder satisfacer las necesidades de nuestras familias. Por esta razón, siempre estuvimos ligados a proyectos productivos”. “Entendimos que una de las necesidades que tenemos para poder crecer laboralmente, para poder emanciparnos y construir de nuestra rama laboral un trabajo digno, es poder llevar adelante nosotros mismo nuestro proceso de formalización laboral” (Proyecto institucional N° 7, 2018, p.3).

Entonces, esta gestión de gobierno en el programa CEC articulaba, en menor medida, con movimientos y organizaciones que reivindicaban la organización, el trabajo y la trayectoria de lucha. Sin embargo, no era el “modelo” que querían mostrar ya que, para las Directoras no constituía una “garantía” de gestión ordenada, adecuada y afín a su identidad, como sí eran las entidades religiosas. Además, enfatizaban la necesidad de separar aquello que entienden como “política” del trabajo social que se realizaba en la CEC. Y aún en las organizaciones vecinales, buscaban encontrar referentes que puedan sostener un discurso acorde.

Otros/as “bonaerenses que ayudan” y sus asociaciones

Al comienzo del apartado, se mencionó que había siete CEC cuyas co ejecutoras eran asociaciones civiles de tipo “ONG”. Estas no son organizaciones vinculadas con la Iglesia Católica ni son de base. Revisaremos algunas características de las organizaciones que creemos que entran en esa categoría, aunque no compartan objetivos ni lógicas de funcionamiento comunes.

En primer lugar, las organizaciones que aquí incluimos fueron iniciadas por personas que no vivían en el barrio en donde realizan el trabajo comunitario. Todas estas personas fueron muy validadas por la comunidad como referentes o interlocutores. Las organizaciones surgen de distintas maneras (por proyectos de universidad, por iniciativas particulares, por experiencia en otros asuntos de política social, por apoyo municipal) pero todas, en principio por la labor de algunas personas “externas” a la comunidad que luego construyen un arraigo territorial muy fuerte, con la participación y la apropiación de la comunidad barrial. Además, muchas veces son los/as fundadores, es decir, los liderazgos “externos”, en conjunto con algún referente vecinal quienes “se sentaban en la mesa” de las conversaciones y negociaciones con el Ministerio de Desarrollo Social.

Por ejemplo, una de las organizaciones surge a partir del voluntariado de un grupo de jóvenes de un barrio privado en medio de crisis social y económica de 2001, “distintos barrios privados del partido comenzaron a realizar donaciones a sus barrios vecinos por dos razones fundamentales: ayudar a paliar las necesidades básicas insatisfechas y evitar saqueos en sus establecimientos” (sitio web de la Asociación Civil N° 8). Comenzaron con donaciones, luego sostuvieron un merendero en la sociedad de fomento del barrio y de a poco, su labor fue creciendo: “pasaron de realizar actividades recreativas una vez al mes a ir con una frecuencia semanal, involucran a los vecinos, comenzaron a interactuar con el estado, las empresas y las escuelas de la zona.” (Proyecto institucional N° 8, 2017, p. 1).

Por otro lado, hay dos organizaciones que surgen producto de actividades de extensión e investigación de las Universidades, en este caso de la Universidad Nacional de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Este último es el caso de “un grupo integrado por docentes e investigadores universitarios y del CONICET, profesionales, técnicos, estudiantes y voluntarios” (sitio web de la Asociación Civil N° 9) que a partir de proyectos universitarios comienza a trabajar en villas y asentamientos, en un comienzo desde un enfoque habitacional (infraestructura comunitaria, servicios, viviendas, emprendimientos productivos). A través de un proyecto de mejoramiento habitacional, la organización conoció y comenzó a acompañar el hacer de una referente barrial que sostenía un comedor para familias del barrio en su propia vivienda. Luego se inició un proceso de co-construcción de un espacio físico de uso comunitario, donde se conforman talleres, actividades recreativas, deportivas y educativas, y luego sería la sede de CEC. En este caso, se destaca el acercamiento al barrio a través de proyectos de la Universidad, encabezados por profesionales y equipos de voluntarios/as, que luego se referencian con una vecina referente (Proyecto institucional N° 9, 2017).

Otra situación es la de aquellas CEC que se conforman con organizaciones que tienen experiencias de trabajo social en temáticas similares o en otros contextos. Una de las organizaciones se enfocaba en el acogimiento familiar, un modelo para niños y niñas que no pueden vivir con sus familias. Además de instalar este tema – y otros, en el caso de la consigna “No a la Baja”, en relación a la edad de imputabilidad- en agenda pública, también comenzaron a trabajar en lo que llaman fortalecimiento familiar y acompañamiento a familias en dificultad, en una zona semi-rural de la periferia del municipio. A partir del mismo, articularon con la Municipalidad, la Dirección General de Cultura y Educación y otras organizaciones. Luego inauguraron un centro comunitario de intervención oportuna para la atención integral a niños. Después, esta intervención fue fortalecida y ampliada con el programa CEC (Proyecto institucional N° 10, 2017).

Por otro lado, se destaca un caso similar, en el que el inicio de la organización está relacionado con la práctica deportiva en contexto de encierro como propuesta para la reinserción social. En particular, el fundador es un juez. En su web, se identifican como una organización “integrada en gran medida, por ex jugadores, entrenadores y dirigentes de rugby a los que se sumaron otros actores sociales, aglutinados por un proyecto solidario: contribuir a la convivencia pacífica de la sociedad de la que formamos parte” (página web Asociación Civil). En este caso, la organización se apoyaba en la filantropía de personas que el juez conoce o a las que puede convocar. Además del trabajo en contextos de encierro, a través de redes de contactos favorecidas por la posición del fundador con diferentes organizaciones y funcionarios públicos, y por el trabajo con personas liberadas, la Asociación comenzó a insertarse en distintos barrios populares.

Otra organización a mencionar presenta una particularidad. En este caso, la referente de la organización realizaba su trabajo social en otro barrio, distinto a donde finalmente se ubicó la CEC. En este caso, con el apoyo del Municipio (también con intendente de Cambiemos), llegó a un barrio en particular, donde el “rasgo característico de las familias del sector es el asentamiento en la zona por dedicarse a la recolección informal de residuos” (Proyecto institucional N° 11, 2018, p. 3). El Municipio había comenzado una política de formalización del trabajo de recolección en conjunto con programas de viviendas. En este caso, el Municipio fue un actor central para impulsar la articulación del programa CEC con la organización en cuestión. Los representantes del Municipio confiaban en el modelo de trabajo de la referente (por lo que impulsaban su multiplicación) y veían con buenos ojos la participación de la asociación civil en el programa CEC.

La última es una organización que surge producto de la militancia de una persona que coordinó a mujeres líderes de sus comunidades que trabajan en atención primaria de la salud, organizando y acompañando a la comunidad. Estas mismas mujeres luego van a ser las coordinadoras de los jardines comunitarios que creó la asociación. A medida que la institución fue creciendo “los Jardines se convirtieron en referentes educativos de cada barrio y ampliaron su intervención mediante: la promoción de microemprendimientos, los cursos de formación profesional y el fortalecimiento continuado del trabajo de articulación local con otras instituciones locales” (sitio web de la Asociación Civil). Esta organización apuesta muy fuerte a la formación

y capacitación de líderes comunitarios. La coordinación de la Fundación está encabezada por un grupo de profesionales muy formados en materia de políticas sociales.

Este último caso creemos que es un ejemplo paradigmático de otra característica que comparte el conjunto de las asociaciones civiles: el conocimiento experto.

Los/as representantes de esta última asociación, es decir, quienes tomaban las decisiones estratégicas y con quienes el Ministerio conversaba eran profesionales con una larga trayectoria en investigación, diseño y ejecución de proyectos sociales, en articulación con gobiernos y organismos internacionales y en la incidencia en políticas públicas. En sus publicaciones institucionales resaltan que “la experiencia transitada y el conocimiento adquirido permitieron la sistematización y creación del Modelo de Intervención en Políticas Sociales, un método documentado para propiciar el desarrollo local e incidir sobre las políticas públicas. El camino recorrido ha posibilitado que distintas instituciones públicas y privadas requieran la asistencia técnica” de la asociación “para que ésta transfiera el conocimiento logrado desde la práctica a otros actores y contextos, una actividad que realiza sistemáticamente” (sitio web de la Asociación Civil).

Además, habían conformado un equipo de coordinadoras de jardines comunitarios. Todas ellas primero llevaron a sus hijos/as a los jardines, luego se fueron formando como referentas comunitarias a través de la misma participación en la organización. Pero además, como relatan en una nota periodística “los jardines recién nacieron en el ‘89, con madres cuidadoras que se hacían cargo de los niños. Hoy todo el personal que está en las salas tiene título docente” y algunas “viajan con frecuencia a brindar capacitaciones” (Página 12, 2019).

Este saber experto también está muy presente en ambas organizaciones que surgen producto de proyectos de extensión universitaria. Una de estas menciona en su proyecto que tiene como objetivo “a partir de la combinación de investigación y experiencia de trabajo concreta, incidir en el diseño de políticas públicas que promuevan una mejor distribución de la riqueza material y del conocimiento” (Proyecto institucional N° 12, 2018, p.2). También en la organización dedicada al acogimiento familiar, por ser referentes en esta temática y por contar con un gran equipo de profesionales rentados/as y voluntarios/as a cargo de la atención directa de los niños y niñas.

En general, la mayoría de las organizaciones de base o católicas contaban con algún profesional en sus equipos. A veces, con una participación más bien de asesoría esporádica. Entonces al momento de conformar sus equipos técnicos debían buscar profesionales. En cambio, en estos casos los profesionales ya estaban en las instituciones e incluso las coordinaban. En todas estas organizaciones había más de un profesional: trabajadores/as sociales, psicólogos/as, psicopedagogos/as, educadores/as. Esto, de algún modo, también los/as corre de otras posibles categorías: militantes, políticos/as.

Algo que se destaca es que al contar con profesionales, para las Directoras, había cierta garantía de expertise, de conocimiento especializado que profesionalizaba la intervención. Esto también favorecía aquello que entendían como auténtica promoción de la comunidad, criticando

do la política asistencial. De alguna manera, las capacidades técnicas de los/as profesionales aseguraban el cumplimiento de los objetivos del programa.

Por último, este conjunto de organizaciones explicitaba no tener pretensiones políticas: una organización aclaraba que “no responde a ningún partido político, ningún interés económico, ni creencia religiosa. Es una agrupación consolidada por el interés hacia el prójimo y con la convicción de que la solidaridad es el camino correcto” (página web Asociación Civil). Otra señalaba que estaba integrada “por diversidad de miembros (vecinos de las comunidades, voluntarios, estudiantes y profesionales), no tiene filiación partidaria ni confesional de ningún tipo, aunque promovemos la participación de nuestros miembros en estructuras sociales y políticas que contribuyan a la transformación social” (Proyecto Institucional N° 12, p.1).

Hemos encontrado una serie de características comunes a este conjunto de organizaciones, identificadas como tipo ONG. Hay liderazgos externos (no barriales) que luego institucionalizan su tarea con otros/as ciudadanos/as organizados autónomamente y comprometidos concretamente con una comunidad barrial. Sea por extensión universitaria o experiencias en trabajo social en temáticas similares, a través de la presencia de profesionales, encontramos un fuerte foco en el conocimiento especializado y experto en la gestión de programas sociales. Por último y nuevamente, encontramos trabajos comunitarios desligados de filiación partidaria y de intereses político-electorales. Así, se constituye otro perfil de organizaciones seleccionadas para CEC, a quienes se habilita como otros agentes capaces, afines y legítimos, al igual que las entidades religiosas, para la implementación de este programa. Estos “bonaerenses que ayudan” a vecinos/as de barrios populares con compromiso y saber experto y sin filiaciones político partidarias, también ayudan a “correr” a punteros y militantes de la escena de la co ejecución de políticas sociales.

En este capítulo, encontramos que los/as funcionarios/as quisieron redefinir lógicas y modos con los que se construía la articulación entre el Estado y la sociedad, en este caso a través de “nuevos” actores como co ejecutores de los programas sociales.

Se trató de evitar la mediación y participación de aquellos que catalogan como “punteros”, militantes o políticos, para reemplazarlos por los/as “bonaerenses que ayudan”: entidades religiosas con fuerte arraigo territorial y trabajo comunitario de sus párrocos y referentas; asociaciones civiles de académicos/as y profesionales “externos” que con el tiempo construyen lazos con las comunidades y territorialidad pero están exentos de proyectos políticos y asociaciones de base que, o bien terminan siendo afines a la construcción política del PRO o con quienes consideran necesario construir acuerdos para orientar la gestión del programa, como garantía de ausencia de participación política. A la vez, también articularon desde el Estado provincial con pocos Municipios pero estratégicos, en los que podrían encontrarse intenciones de incidir en otros procesos socio-políticos y electorales menos explícitos.

Entonces, las políticas sociales de la gestión de Cambiemos fueron distribuidas a través de una red de efectores sociales. Desde la normativa del programa se concibe necesario y eficaz articular con organizaciones o referentes para ejecutar las políticas sociales. De hecho, se las

reivindica como quienes conocen mejor lo que pasa en los territorios, quienes son capaces de construir respuestas más acordes a las necesidades e intereses de la comunidad barrial. En consonancia con una visión crítica del Estado, no intentan correr a las organizaciones ni reemplazarlas por dispositivos estatales. Al contrario, a través de la mediación, el conocimiento y la penetración territorial de los actores barriales legitimados como interlocutores válidos, el “Estado llega” –como expresó Vidal- a los sectores populares, en reemplazo de los punteros.

A través de la crítica a una forma de hacer política social supuestamente basada en el interés propio, se intentó correr del escenario a los “punteros” y buscar otros referentes, de quienes se esperaba que se movieran por solidaridad y no por cálculo electoral. Y en este sentido, la moralidad que representa la iglesia católica vino a funcionar muy bien, resolviendo parte del debate. Estos otros referentes fueron en su mayoría, autoridades eclesiásticas pero también mujeres voluntarias.

Otra estrategia fue la profesionalización de la intervención, que suponía incorporar a personas profesionales, corriendo a otras posibles categorías: militantes políticos/as. Se suponía que el conocimiento especializado y experto redundaría en una intervención más integral que aborde todas las complejidades, pero también menos politizada. Asimismo, la contratación de una persona específica a cargo de las tareas administrativas funcionaba como garantía del cumplimiento de las rendiciones de cuentas del uso de los fondos.

De algún modo, con estos “nuevos” actores, las estrategias de profesionalización y los intentos de evitar “filtraciones” en los fondos, la gestión de Cambiemos buscó separarse de la idea de “hacer política con los programas sociales”. En este intento de evitar gestiones entendidas como arbitrarias y otros “vicios” de la política, sin embargo, no prescindieron, para la ejecución de los programas sociales, de otros actores de un amplio entramado que imprimen a estos sus dinámicas y estrategias de trabajo según sus identidades, valores, preferencias e intereses de todo tipo; dando cuenta de su gran capacidad para mediar y re orientar la política en los territorios.

A lo largo de este trabajo, analizamos el programa “Casas de Encuentro Comunitario”, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires creado durante la gobernación de María Eugenia Vidal.

Hallamos, en primer lugar, similitudes en las dimensiones conceptuales que explican los problemas sociales y las políticas públicas entre este programa implementado en la Provincia de Buenos Aires y la política social del macrismo a nivel nacional. Como ya se ha mencionado, la participación de organizaciones y niveles subnacionales en la gestión de políticas sociales está legitimada desde hace tiempo. Sin embargo, lo novedoso de este gobierno tuvo que ver más bien con el perfil de las organizaciones cuya participación fue promovida y privilegiada por sobre otras. Al igual que en el programa Hacemos Futuro, en Casas de Encuentro Comunitario se privilegió la articulación las ONG y asociaciones civiles por sobre los Municipios y los movimientos sociales.

Ciertos aspectos que destacan algunos/as autores/as en los modos de gestionar el Hacemos Futuro, se encuentran también en Casas de Encuentro Comunitario. En primer lugar, la estrategia de desintermediación que describe Ferrari Mango (2021) y la justificación que aportan Arcidiácono y Bermudez (2018) en relación a una lectura del supuesto moral del clientelismo, permite observar una interpretación negativa de las prácticas clientelares, al considerar a los intermediarios como punteros desde una visión moralizante por parte de la gestión de la Alianza Cambiemos. Esta visión también la encontramos de forma explícita en los discursos de Vidal y en la selección de ciertas organizaciones como co ejecutoras del programa Casas de Encuentro Comunitario. Esta participación privilegiada funciona, en teoría, como garantía para evitar la intermediación vista como negativa, que mantiene a los pobres cautivos de la utilización política de los punteros.

Asimismo, el hecho de evitar la co ejecución por parte de los movimientos sociales y seleccionar por el contrario a ONGs o asociaciones civiles con menor alcance y capacidad de organización popular y movilización, también se encuentra en las estrategias de descolectivización de la Nación.

Por otro lado, en ambos niveles del Estado hay un abandono de la concepción trabajo céntrica. En el caso de Casas de Encuentro Comunitario Programa CEC, se destacan como ejes de intervención la primera infancia, la niñez, juventud, adultos y adultos mayores. En particular, en el caso del eje juventud, se prioriza la formación e inserción laboral de esta población. En el caso de los adultos, “se apoya la formación a través de talleres de oficio y el desarrollo de emprendimientos productivos”. Estas podrían interpretarse como las estrategias más relacionadas con una posible intervención socio-laboral, de integración al sistema socio-económico a través del trabajo y los ingresos.

Sin embargo, en la práctica, no hubo programas ni proyectos específicos que se implementen en conjunto con las OSC o Municipios con objetivos de capacitación en oficios o apoyo a emprendimientos productivos -como sí hubo programas para cada uno de los otros grupos de edades-, que puedan favorecer las posibilidades de generación de ingresos o de acceso al trabajo. Es decir, estas iniciativas, dependieron exclusivamente de las OSC o Municipios, aunque se realicen en el marco de la propia CEC.

Por el contrario, la intervención propuesta estaba orientada a la promoción de actividades sociales, educativas, recreativas, deportivas para niños/as y jóvenes y a la articulación de lazos sociales entre vecinos/as. En línea con los discursos neoliberales imperantes en la década de los '90, hay una cierta adopción de la idea de promoción de capacidades grupales, familiares y comunitarias, y en alguna medida, la autogestión comunitaria de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2005). También retoma del neoliberalismo la focalización en poblaciones bien delimitadas y la implementación descentralizada en organizaciones de la sociedad civil.

En la ausencia de políticas amplias y transformadoras en términos de derecho al trabajo y distribución del ingreso, entendemos que se puede encontrar cierta negación de la conflictividad y la desaparición de la pregunta por las causas de las privaciones o condicionantes de la exclusión; un aspecto que forma parte de las concepciones de las y los gobernantes. También entendemos que esta vacancia se respalda en una concepción más individualista de la pobreza, que se sustenta en supuestos de responsabilidad individual y autoculpabilidad.

Con este marco de ideas, se ha escuchado a los/as funcionarios/as mencionar que el hecho de tener donde dejar a los hijos/as (sean los CPI o las CEC) favorecería el acceso al trabajo, como si únicamente tuviera que ver con la variable del cuidado, sin considerar muchos otros factores que expulsan a las personas de los mercados laborales o que les impiden llevar adelante proyectos productivos colectivos o emprendimientos. En ese sentido, el gobierno de Cambiemos prescribe una menor intervención del Estado, como mencionan algunos/as investigadores/as que analizan las concepciones en el nivel nacional (Ferrari Mango y Tirenni, 2017; Gamallo, 2017).

Otra vacancia en CEC tiene que ver con el abordaje de los temas de género. Así como en el ex programa Ellas Hacen se desactivaron los espacios de grupalidad, encuentro y reconocimiento (Arcidiácono y Bermúdez, 2018), en CEC no hubo políticas para abordar situaciones de violencias de género (una problemática corriente y visible para todas las organizaciones), ni de socialización, conformación de redes o vínculos entre mujeres. A excepción de unas breves capacitaciones sobre sensibilización en perspectiva de género orientadas a los equipos de las organizaciones, el programa CEC no tuvo ni propuestas específicas ni perspectiva de género en términos generales.

Este último punto permite vincularse con los hallazgos del segundo apartado, relacionados con los perfiles de los/as funcionarios/as de la gestión. Una mujer liderando el Poder Ejecu-

tivo no garantizó la presencia de otras mujeres en las cúpulas o espacios visibles de toma de decisiones. Tampoco derivó en la transversalización de una perspectiva de género en las políticas públicas. Creemos que no se problematizó nunca la división sexual del trabajo y las decisiones al interior del gobierno, a pesar de que los varones eran quienes tomaban decisiones (en este caso, el ministro, el jefe de gabinete, los párrocos, los obispos, los referentes comunitarios, los directores de las Fundaciones) y las mujeres estaban a cargo de los roles sociales más operativos y a cargo de los cuidados (los equipos técnicos eran su mayoría de mujeres, al igual que las cocineras, las cuidadoras, las educadoras, entre otras).

Otros hallazgos en relación a los perfiles se vinculan con las trayectorias laborales anteriores de los/as funcionarios/as. La mayoría de los análisis en el nivel nacional, encuentran en ONGs y Fundaciones los orígenes de los elencos estatales de la gestión de Cambiemos. En el caso de CEC, son muy pocas las personas que llegan al Estado inmediatamente de ONGs. Quienes estuvieron a cargo del Ministerio de Desarrollo Social bonaerense ya hicieron política social en el GCBA. El traspaso de elencos y la experiencia anterior puede explicar en parte que se tome a los CPI como antecedente directo de las CEC.

Aquí encontramos algunas limitaciones respecto de los perfiles que en el discurso pretenden construir: no son ajenos a la política, han ocupado diversos cargos en distintos niveles estatales con varias gestiones de gobierno, aunque insistan en un discurso crítico de quienes “viven de la política”.

Por último, al “abrir el Estado” también encontramos un perfil fuertemente católico que de algún modo le dio al programa Casas de Encuentro Comunitario algunos elementos simbólicos y materiales que condicionaron cierto modo de ejecución. En particular, en relación a la gran cantidad de Casas de Encuentro Comunitario que se conformaron con Obispos, Fundaciones católicas o parroquias. La trama católica está presente principalmente en la trayectoria personal de una de las directoras y consecuentemente, en sus redes de contactos y de filiación. Sin embargo, también funciona como modo de resolver un debate: permite correr a ciertos intermediarios (punteros, políticos, militantes) y posicionar a otros como válidos (párrocos, referentas barriales católicas), afines en los modos de entender la política social: “pura” o “neutral” en términos políticos, y garantiza una gestión recta y eficiente de los recursos.

Los párrocos y sus Fundaciones cuentan con organizaciones comunitarias muy amplias, con estructuras que los apoyan. Es decir, se encuentra en ellos territorialidad, cercanía, referencia y organización comunitaria sin que exista organización e identidad política-partidaria explícita. Son perfiles intachables, amables para su electorado y funcionales a los modos de construir su identidad. En esta mirada, lo que hacen los párrocos, las voluntarias y las referentas comunitarias no es político, es social: ayudan. Se orientan a resolver los problemas de sus vecinos/as y de su comunidad, no tienen intereses propios. Hay aquí una pretensión de desideologización y de despolitización de la práctica y de sus proyectos colectivos.

Lo mismo ocurre con, como titulamos, otros/as bonaerenses que ayudan: el conocimiento experto y los liderazgos externos también aseguran un trabajo comunitario libre de pretensiones políticas y transparente en cuanto al manejo de los fondos. Sobre este punto, la transparencia en el uso de los recursos y la exigencia de que no se usen fondos de CEC para proyectos comunes, funciona como estrategia de control y, en algún punto como mecanismo de descolectivización y fragmentación de los reclamos comunes. A la vez, el control del uso de los fondos es posible debido al alcance de la política pública: se contó con pocas entidades co ejecutoras, lo que permitió un seguimiento y un control casi personalizado. De algún modo, la focalización sirvió para evitar filtraciones en el uso de los fondos, algo imposible de realizar si se proyectaba un alcance más masivo, como han tenido otros programas.

Retomando la pretensión de independencia política, creemos que el caso de los Municipios aparece de algún modo como límite claro a los intentos de separar lo social de lo político. En los tres casos, la trama de actores, las estrategias electorales y de búsqueda de capital político se han bien visibles. Es necesario para Cambiemos, incluso con CEC, “mostrar gestión” para construir apoyos políticos y triunfos electorales.

De este modo, creemos que en el discurso, Cambiemos intentó disputar algunos sentidos sobre las prácticas de los actores que participan en la gestión de políticas sociales. Por eso, privilegió la articulación con cierto tipo de organizaciones por sobre otras.

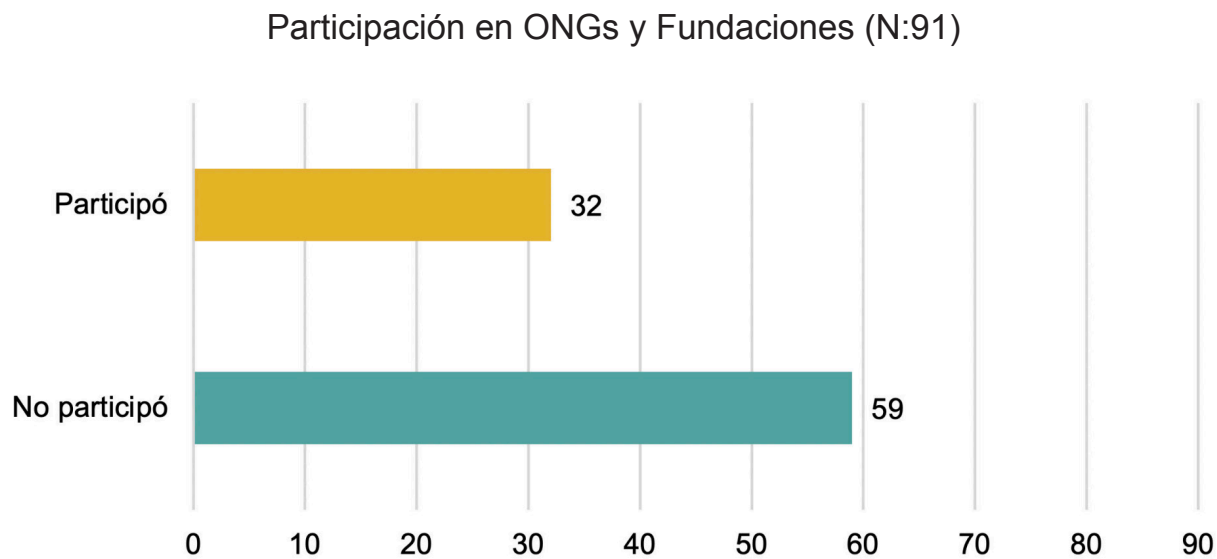
La gestión de Cambiemos seleccionó a aquellas organizaciones y referentes/as comunitarios/as que entendió que “ayudan”, con compromiso y voluntad, sin conflicto y sin pretensiones individuales. En su concepción, es la política la que introduce la conflictividad, la que denigra el compromiso social. Por eso es necesario dejarla de lado, como dijo Creus (2018): dejar de “hacer política con los programas sociales”, y en cambio, encontrar a los/as “bonaerenses que ayudan”. Como vimos, estos intentos de separar lo político de lo social, encuentran límites y contradicciones en su práctica. A pesar de esto, CEC se presentó como un programa centrado en la gestión desideologizada de los problemas sociales (según su concepción), en la profesionalización, en la transparencia y en una administración ordenada, que en conjunto con su focalización y descentralización, constituyeron aspectos que contribuyeron a la pretensión de pensar una política social por fuera de las disputas de poder y exenta de todo conflicto.

Cuadro 1: Cantidad de altos/as funcionarios/as por dependencia en el gabinete inicial de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires (2015).

Nombre de la Dependencia	Cantidad de altos/as funcionarios/as
Ministerio de Infraestructura	8
Ministerio de Desarrollo Social	7
Dirección General de Cultura y Educación	6
Ministerio de Coordinación y Gestión Pública	6
Ministerio de Gobierno	6
Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología	6
Ministerio de Economía	5
Ministerio de Justicia	5
Ministerio de Salud	5
Ministerio de Seguridad	5
Ministerio de Trabajo	5
Asesoría General de Gobierno	4
Secretaría de Derechos Humanos	4
Secretaría General	4
Ministerio de Asuntos Agrarios	3
Secretaría de Comunicación	3
Secretaría de Cultura	3
Secretaría Legal y Técnica	3
Secretaría de Medios	2
Coordinación General de la Unidad Gobernador	1
Total	91

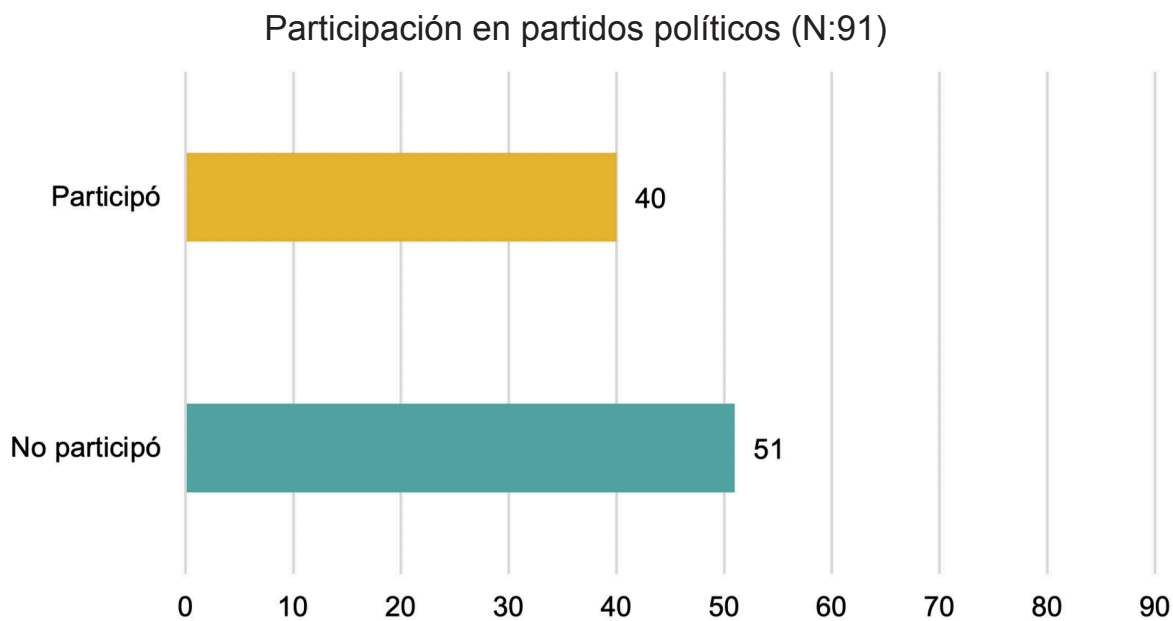
Fuente: Canelo y Lascurain (2017).

Cuadro 2: Participación en ONG y Fundaciones de altos/as funcionarios/as del gabinete inicial de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires (2015).



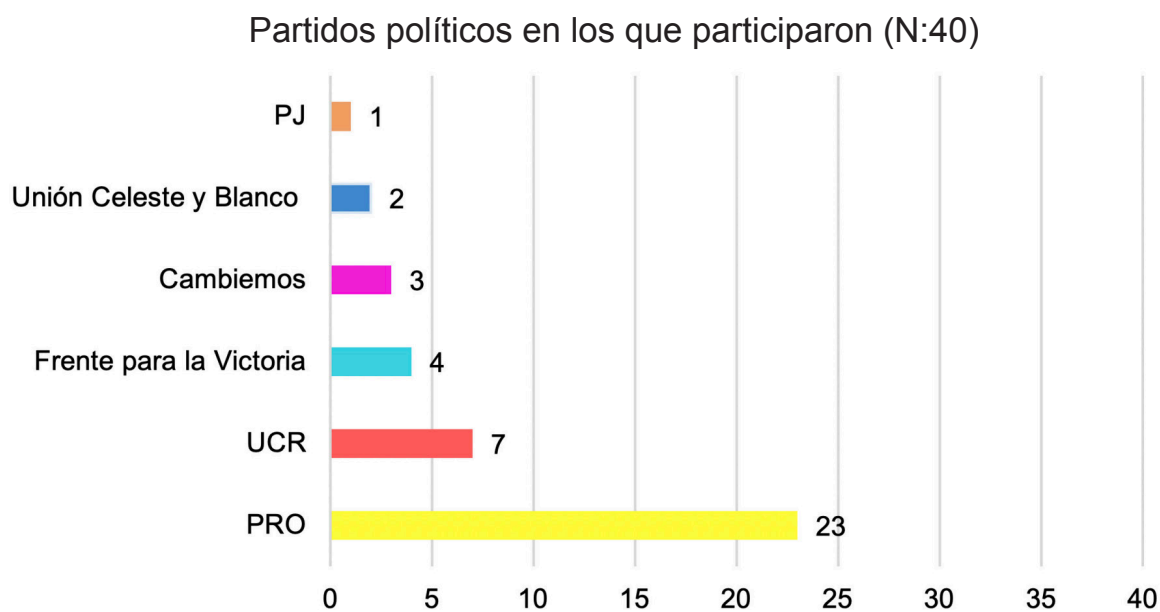
Fuente: elaboración propia en base a Canelo y Lascurain (2017).

Cuadro 3: Participación en partidos políticos de altos/as funcionarios/as del gabinete inicial de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires (2015).



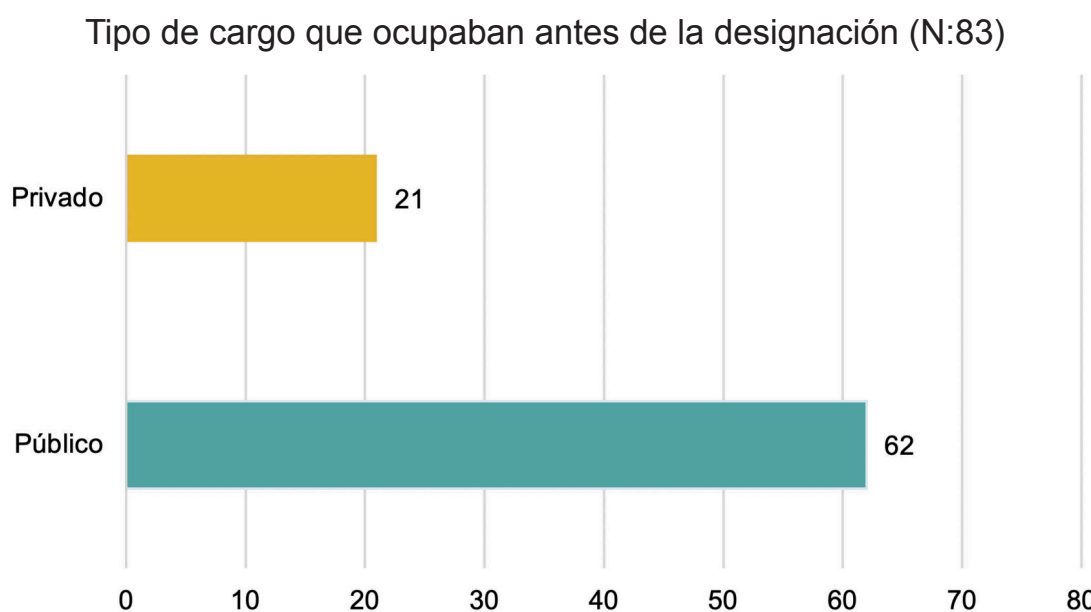
Fuente: elaboración propia en base a Canelo y Lascurain (2017).

Cuadro 4: Partidos políticos en los que participan o participaron los/as altos/as funcionarios/as del gabinete inicial de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires (2015).



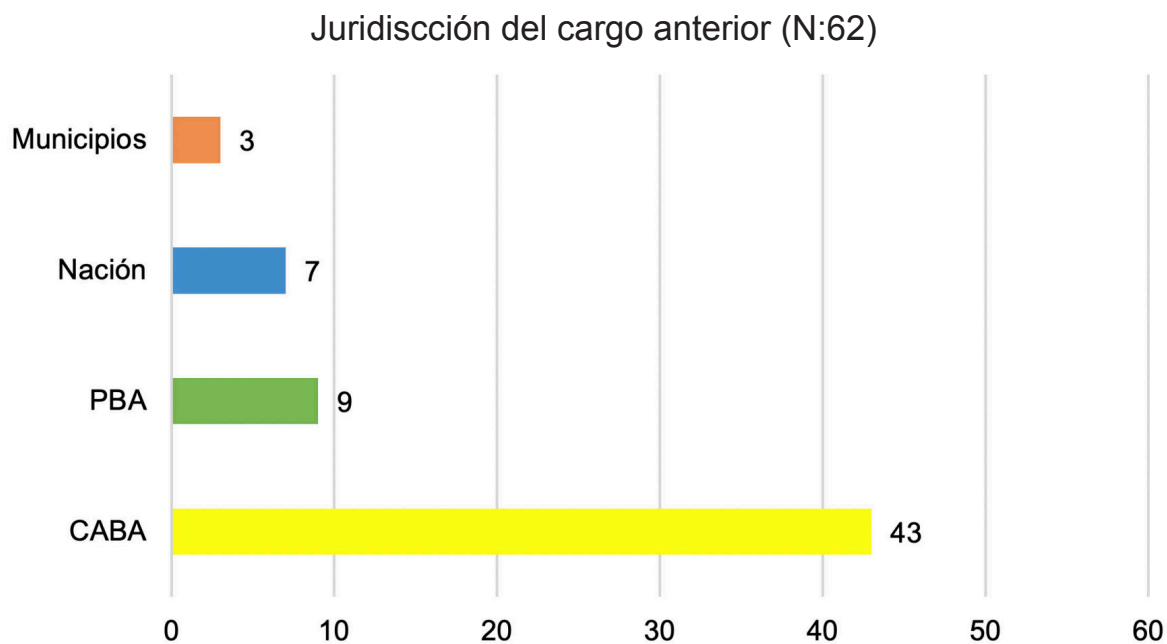
Fuente: elaboración propia en base a Canelo y Lascurain (2017).

Cuadro 5: Tipo de cargo que los/as altos/as funcionarios/as del gabinete inicial de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires ocupaban inmediatamente antes de ser designados/as (2015).



Fuente: elaboración propia en base a Canelo y Lascurain (2017).

Cuadro 6: Jurisdicción en que los/as altos/as funcionarios/as del gabinete inicial de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires ocupaban cargos anteriores (2015).



Fuente: elaboración propia en base a Canelo y Lascurain (2017).

Cuadro 7: Listado de Casas de Encuentro Comunitario

CASAS DE ENCUENTRO COMUNITARIO			
#	Municipio	Tipo	Referente
1	La Matanza	Fundación	Párroco
2	Morón	Religiosa	Párroco
3	Los Polvorines	Fundación	Párroco
4	Florencio Varela	Religiosa	Párroco
5	Pilar	Religiosa	Párroco
6	La Matanza	Base	Referente barrial
7	José C. Paz	Religiosa	Párroco
8	Lomas de Zamora	Base	Dirigente de movimiento
9	General Pueyrredón	Asociación Civil	Referente
10	General Rodríguez	Religiosa	Párroco/arzobispo
11	Tigre	Religiosa	Párroco
12	La Matanza	Religiosa	Párroco
13	José C. Paz	Religiosa	Párroco
14	Lomas de Zamora	Asociación Civil	Referente
15	La Plata	Asociación Civil	Referente
16	Moreno	Religiosa	Religiosas
17	Campana	Asociación Civil	Pastor evangélico
18	Quilmes	Religiosa	Referente barrial y Cáritas
19	Esteban Echeverría	Asociación Civil	Referente
20	General Pueyrredón	Asociación Civil	Referente
21	San Martín	Base	Referente barrial
22	Almirante Brown	Religiosa	Referente barrial y Cáritas
23	Tres de Febrero	Religiosa	Referente
24	San Isidro	Asociación Civil - antes parroquia	Referente
25	Tigre	Asociación Civil	Referente
26	Quilmes	Religiosa	Párroco
27	Florencio Varela	Religiosa	Referente barrial y Cáritas
28	La Matanza	Fundación	Párroco
29	Bahía Blanca	Municipalidad	Intendente Cambiemos
30	San Martín	Municipalidad	Intendente FpV
31	San Miguel	Municipalidad	Intendente Cambiemos
32	La Plata	Estatal	OPNyA – MDS
33	Bahía Blanca	Asociación Civil	Referente
34	San Nicolás	Religiosa	Párroco
35	La Plata	Religiosa	Párroco

Fuente: elaboración propia, en base a documentos internos, estatutos y proyectos institucionales de las organizaciones.

Acuña, C., Gabriel Kessler y Fabián Repetto (2002) Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Center for Latin American Social Policy – CLASPO University of Texas at Austin. Buenos Aires.

Adelantado, J., Noguera, J., Rambla X., y Saez L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En Revista Mexicana de Sociología Número 3, Universidad Autónoma de México, México.

Aguilar Villanueva; L. F. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (ed.). La implementación de las políticas. México: Porrúa.

Álvarez Leguizamón, S. (2005) “La intervención del desarrollo social en la Argentina: Historia de “opciones preferenciales por los pobres”. Andrenacci, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Los Polvorines: Prometeo, pp. 91-137.

Álvarez, L. y Gabriel Vommaro. (2017). La Elegida. Voluntariado y política. Revista Anfibia. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/la-elegida/>

Andrenacci, L. y Soldano, Daniela (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Los Polvorines: Prometeo, pp. 17-80.

Arcidiácono, P. (2011) El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. En Revista CLAD Reforma y Democracia, número 51.

Arcidiácono, P. y Florencia Luci (2019). Una temporada en el Estado. Revista Anfibia. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/ong-una-temporada-estado>

Arcidiácono, P y Florencia Luci (s/a) Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado. Artículo enviado para su publicación. Disponible en: http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2019/09/2019_Arcidiacono-Luci-vocacio%CC%81n-social-y-alta-funcio%C%81n-pu%CC%81blica.pdf

Arcidiácono, P. y Ángeles Bermúdez (2018). Del “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”: Descolectivización como impronta de los programas sociales. Revista de Políticas Sociales. Año 5 Número 6 Verano 2018. Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno

Arcidiácono, P. y Ángeles Bermúdez (2020). Los nuevos “rostros” de la Asignación Universal por Hijo durante la gestión Cambiemos en Argentina. Fronteras 14 (1): 118-127, enero-junio

2020.

Auyero, J. (1997). Evita como Performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires. En Auyero, J. (comp.) ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Buenos Aires: Losada.

Bohoslavsky, E. y Germán Soprano (2010) Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad). General Sarmiento: Prometeo.

Bohoslavsky, E. y Sergio Morresi (2016) El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], 32 | 2016, Disponible en: <http://journals.openedition.org/alhim/5619>

Bustelo Graffigna, E. (2000) “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales” en *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.

Campos, L., Faur, Eleonor y Pautassi, Laura (2007) Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Buenos Aires: CELS.

Canelo, P. y Ana Castellani (2016) Informe de Investigación N° 1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Universidad de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>

Canelo, P. y María Cecilia Lascurain (2017) ¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal. Informe de Investigación N° 3. Observatorio de Elites Argentinas.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2003). La gestión asociada: una utopía realista. Centro de Apoyo al Desarrollo Local, Cuaderno N° 39. Buenos Aires.

Chiara, M.; Di Virgilio Virgilio, M. (2009) Conceptualizando la gestión social. Cap. II. En *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*. Chiara, M y Di Virgilio, M. (organizadoras) 1ª edición. Buenos Aires. Prometeo Libros

Creus, E (2018) “Eduardo “Lalo” Creus, referente social de Cambiemos: “Hay un agravamiento de la crisis pero no hay condiciones para un estallido” / Entrevistado por Federico Mayol. Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/10/14/eduardo-lalo-creus-referente-social-de-cambiemos-hay-un-agravamiento-de-la-crisis-pero-no-hay-condiciones-para-un-estallido/>

Cunill Grau, N. (1991). Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas, Venezuela: CLAD.

D’Alessandro, M. y Andrés Snitcofsky (2017). El poder no derrama. María Eugenia Vidal y un

gobierno (casi) sin mujeres y sin perspectiva de género. Economía Femini(s)ta. Disponible en: <https://economiafeminista.com/el-poder-no-derrama-maria-eugenia-vidal-y-un-gobierno-casi-sin-mujeres-y-sin-perspectiva-de-genero/>

De Gori, E. (2019) Orden, escucha y gobernanza. Revista Anfibia. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/orden-escucha-gobernanza/>

De Piero, S. (2005) Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción. Buenos Aires: Editorial Paidós

De Piero, S. (2016). El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/190>

Di Virgilio, M.M. (2010) Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Universidad de Buenos Aires. CABA. Argentina

Di Virgilio, M.M. y Galizzi, D. (2017) Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Donahue, J.D. (1991) La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona.

Esping-Andersen, G. (1993) Los tres mundos del Estado de Bienestar. Valencia: Editorial Alfons El Magnanim.

Esping-Andersen, G. (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona, Ariel.

Etchemendy, S. (2018). El asalto a las capacidades estatales PRO: el desmanejo administrativo contra el Estado de Bienestar y el desarrollo. En Arte y Política. Buenos Aires.

Falappa, F. y Luciano Andrenacci (2009) La política social de la Argentina democrática: 1983-2008 - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

Ferrari Mango, C.G. y Jorge Tirenni (2017) La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social pp 109-124. En García Delgado, D. y Agustina Gradín (Eds.). (2017) Documento de trabajo N° 5: El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis. 1a ed. CABA: Flacso Argentina. Libro digital disponible en: <http://biblioteca.>

clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf

Ferrari Mango, C.G. y Julieta Campana (2018) Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural Informe N° 11. FLACSO Argentina.

Ferrari Mango, C.G. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos N° 24, IMESCIDEHESI/CONICET, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 163- 187

Fidanza, A. (2015) Mucho más que Heidi contra los Soprano. Revista Anfibia. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/mucho-mas-que-heidi-contra-los-soprano/>

Frederic, S. y Laura Masson (s/a). Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: representación y profesión política en los '90. Centro de Estudios de Historia Política – Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional de General San Martín

Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires: Centros de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).

García Delgado, D. y Agustina Gradín (Eds.). (2017) Documento de trabajo N° 5: El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis. 1a ed. CABA: Flacso Argentina. Libro digital disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf

Giorgi, G. y Fortunato Mallimaci (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). Revista Cultura y Religión, Vol. VI, N° 1 (Junio del 2012) 113-144. Disponible en: https://www.academia.edu/11394048/Catolicismos_nacionalismos_y_comunitarismos_en_pol%C3%ADtica_social._Redes_cat%C3%B3licas_en_la_creaci%C3%B3n_del_Ministerio_de_Bienestar_Social_de_Argentina_1966-1970_

Gené, Mariana, Mariana Heredia y Luisina Perelmiter (2021). “El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina”. Socio-histórica 48.

Gradín, A (2018). Estado, territorio y participación política, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.teseopress.com/participacionpoliticadelasorganizacionesdedesocupados/>

Grandinetti, J. (2019) Sociabilidad católica y práctica política en la organización juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO). Revista de Sociología e Política, 27(70). [ISSN: 0104-4478]. Disponible en: https://www.academia.edu/41203458/Grandinetti_Juan_2019_.Sociabilidad_cat%C3%B3lica_y_pr%C3%A1ctica_pol%C3%ADtica_en_la_organizaci%C3%B3n_juvenil_del_partido_Propuesta_Republicana_PRO_.Revista_de_Sociologia_e_Pol%C3%ADtica_27_70_.ISSN_0104-4478_email_work_card=title

- Grassi, E. (2003) El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina de la década del 90. E-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos. Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina.
- Hurtado Arroba, E., Paladino M. y Vommaro, G. (2018) Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias. Íconos. Revista de Ciencias Sociales- Num. 60. Enero 2018. Quito.
- Iucci, M. (2018) Redes políticas y programas sociales: dos experiencias de economía social en un municipio bonaerense. 1ra ed. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes
- Kessler, G. y Cortés, R. (2013) Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). Revista de Indias, 2013, vol. LXXIII, n.º 257 Págs. 239-264, ISSN: 0034-8341
- Kessler, G., Svampa, M., González Bombal, I. (2010). Las reconfiguraciones del mundo popular. EN: G. Kessler, M. Svampa e I. González Bombal (Coords.). Reconfiguraciones del mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad. Buenos Aires; Los Polvorines: Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Landau, M. (2008). La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial. Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 67-89.
- Las educadoras que se animaron a ser pata sucia (21 de mayo de 2019). Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/195196-la-educadoras-que-se-animaron-a-ser-pata-sucia>
- Logiudice, A. (2010). La política social asistencial 2001-2009: Entre la economía social y la gerencia neoliberal. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5239/ev.5239.pdf
- Logiudice, A. (2018). Pasado y presente de la asistencia argentina (1990-2015): claves para una relectura del neoliberalismo. ISSN 1853-6484, Revista de la Carrera de Sociología vol. 8 núm. 8 2018, 90 - 124
- Lo Vuolo, R. Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enríquez (1999). La pobreza... de la política contra la pobreza Buenos Aires: CIEPP – Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas. Disponible en: <https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/libros/pobreza%202da%20edicionb.pdf>
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2014) The Difficulties of the Partisan Right in Argentina. The case of the PRO party. In J.P. Luna; C. Rovira Kaltwasser, eds. Bringing the Right Back In. The Politics of Conservative Strength Amidst Latin America's Turn to the Left. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Morresi, S. y Vommaro, G. (2015) Con las mejores intenciones. Revista Anfibia. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/con-las-mejores-intenciones/>

Morresi, S (2018) “En el Gobierno están presentes las formas en las que se despliega el neoliberalismo” / Entrevistado por Nicolás Tereschuk. Política Argentina. Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/201805/25593-sergio-morresi-en-el-gobierno-estan-presentes-las-formas-en-las-que-se-despliega-el-neoliberalismo.html>

Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja. Revista de Perspectivas de Políticas Públicas, UNLA, N° 3, pp 126- 147.

Natalucci, A. y Germán Pérez (2015) La imaginación institucional. Movimientos sociales y Estado en Argentina (2003-2015). II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador, Quito, 26 al 28 de agosto de 2015

Natalucci, A. (2018) El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). Polis vol.17 número 49. Santiago. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682018000100103

Natanson, J. (2017) Esquivando cascotazos. Revista Anfibia. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/esquivando-cascotazos/>

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político, 11, 11-56. Recuperado de [http:// www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf](http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf)

Pagani, M. L. (2017). Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar en Camou, A. y Pagani M. L. Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Política(s); 1). En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>

Pantaleón, J (2005). Entre la carta y el formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social. 1a ed. Antropofagia.

Perelmiter, L. (2012) La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio “de la pobreza” en la Argentina reciente. PolHis – Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política. Año 5. Número 9. Primer Semestre de 2012. Pp. 309-318.

Perelmiter, L. (2012) Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). Estudios Sociológicos, Vol. XXX, número 89, mayo-agosto de 2012.

Perelmiter, L. (2016) Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. San Martín: UNSAM Edita.

Perelmiter L. (2017) “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal.

- Argentina (2003-2008)” En: Saber lo que se hace. MORRESI, S y VOMMARO, G (Comp). CABA: Prometeo Libros.
- Perelmiter, L y Malena Marcallo (2021). Élités estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 83, núm. 1 (enero-marzo, 2021): 185-213. Ciudad de México. ISSN: 0188-2503/21/08301-07
- Pérez Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 30, 191-206.
- Piovani, J (2007). La observación. Capítulo X. En: Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007) Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Trabajo presentado en XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México.
- Pírez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. Revista de Ciencias Sociales, 11, 45-68.
- Poggiese, H. A. (2000) Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad. Seminario Desarrollo Urbano: velho tema ou exigencia do presente. CLACSO-IPPUR-JFRJ. Río de Janeiro.
- Poggiese, H.A (s/a). Documento de trabajo para el Manual de Metodologías de planificación participativa y gestión asociada. Disponible en: [Poggiese. Planificación participativa y gestión asociada \(slideshare.net\)](https://www.slideshare.net/Poggiese/Planificaci3n-participativa-y-gesti3n-asociada)
- Repetto, F. y Luciano Andrenacci (2005) “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina”. En Andrenacci, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Los Polvorines: Prometeo, pp. 547-599.
- Repetto, F. (2014) Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos en Acuña, C. (comp.) El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Retamozo, M y Rocío Di Bastiano (2017). Los movimientos sociales en Argentina Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. Cuadernos del CENDES, 34 (95), 117-150. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8570/pr.8570.pdf
- Robirosa, A. (2008). Articulación, negociación, concertación. Mundo Urbano, 31.
- Robirosa, M. (2014) El proyecto como proceso de interacción social. Cap. 2. En: Turbulencia y Gestión Planificada. Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional. Buenos Aires. EUDEBA.

Salerno, A. (2017). Evitismo liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). Papeles de Trabajo Vol 11, No 20 (2017) Disponible en: <https://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/papdetrab/search/authors/view?firstName=Agustin&middleName=&lastName=Salerno&affiliation=IDAES-UNSAM&country=AR>

Salerno, A. (2019). Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). *Sociohistórica*, 44, e083. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/18521606e083>

Salerno, A. y Paula Canelo (2018). "Se observa un fuerte componente de "porteñización" de los funcionarios como reflejo de una marcada ascendencia en el PRO" / Entrevistados por Alejandro Cantisani. *Bordes, Revista de Política, Derecho y Sociedad*. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/se-observa-un-fuerte-componente-de-portenizacion-de-los-funcionarios-como-reflejo-de-una-marcada-ascendencia-en-el-pro/>

Salerno, A (2018). Las que mandan. Perfiles y trayectorias del alto funcionariado del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015). UNSaM - IDAES. Disponible en: http://ri.unsam.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/233/TMAG_IDAES_2018_SA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salerno, A. (2019) Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). IDAES/UNSAM - CONICET.

Soprano, G. (2007) "Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en Argentina. En *Cuestiones de Sociología*, N° 4 (pp. 19-48).

Soldano, D (2002) La vida política en un mundo clientelar. *Apuntes de investigación en Cultura y Política* N° 2/3.

Señorans, D (2018) El derecho a la vida digna. Formas de militancia en la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires (tesis doctoral). UBA - École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Svampa, M. y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Biblos.

Tamayo Sáez, M. (1997), *El análisis de las políticas públicas*. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza

Torino, M (2018). El Gobierno lanza plan alimentario para contener protestas y reducir la indigencia. *Cronista.com*. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/El-Gobierno-lanza-plan-alimentario-para-contener-protestas-y-reducir-la-indigencia-20180122-0046.html>

Trujillo, L. y Martín Retamozo (2018) Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015). Alcances, limitaciones y desafíos. *Reflexiones – Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*

de la Universidad de Costa Rica. E-ISSN: 1659-2859 Volumen 98 (1) 2019: 89-110 Enero-Junio

UNICEF, FLACSO y CIPPEC (2017) Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales resultados. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1061.pdf>

Vázquez, M. (2020) Reconfiguraciones de las élites estatales y de las producciones socioestatales de juventudes en Argentina (2015-2019). *Perfiles Latinoamericanos*, 28 (55) 2020. Disponible en: https://www.academia.edu/41373713/Reconfiguraciones_de_las_%C3%A9lites_estatales_y_de_las_producciones_socioestatales_de_juventudes_en_Argentina_2015-2019_email_work_card=title

Vidal: "El Estado llegó a lugares donde antes sólo había punteros o narcos" (12 de septiembre de 2018). *Letra P*. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-9-12-12-30-0-vidal-el-estado-llego-a-lugares-donde-antes-solo-habia-punteros-o-narcos>

Vommaro, G. (2008) Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral en Rinesi, E., Gabriel Vommaro y Matías Muraca (comps.) *Si éste no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*

Vommaro, G. y Melchor Armesto (2015) ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto. Revista del CEHis* 2: 110-132.

Vommaro, G. y Sergio Morresi (2015). *Con las mejores intenciones*. *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/con-las-mejores-intenciones/>

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). *Argentina: el año de Cambiemos*. *Revista de ciencia política*. Volumen 37 / N° 2 / 2017 / 231-25337. Pp. 231-254.

Zapata, L (2005). *La mano que acaricia la pobreza. Etnografía del voluntariado católico*. 1a ed. Antropofagia. Disponible en: http://www.soc.unicen.edu.ar/newsletter/nro12/nuestros_docentes/libro_zapata.pdf

Zarazaga, R (2014). *Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja"* Acuña, C. (comp.) *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Zibecchi, C. (2019). ¿Interlocutoras del Estado? El caso de las destinatarias de programas sociales y las referentes de organizaciones territoriales en la Argentina. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social* (27), 29-54.

Perfiles de LinkedIn

Santiago López Medrano. Inicio [página de LinkedIn]. LinkedIn Recuperado en junio de 2020, de <https://ar.linkedin.com/in/santiagolopezmedrano>

Federico Arata. Inicio [página de LinkedIn]. LinkedIn Recuperado en junio de 2020, de <https://ar.linkedin.com/in/federico-luis-arata-711a3417>

Pilar Molina. Inicio [página de LinkedIn]. LinkedIn Recuperado en junio de 2020, de <https://ar.linkedin.com/in/pilar-molina-2b7b7630>

María Eugenia Herrera Vegas. Inicio [página de LinkedIn]. LinkedIn Recuperado en junio de 2020, de <https://ar.linkedin.com/in/mar%C3%ADa-eugenia-herrera-vegas-454b152/es-es>

Joaquín Ignacio Tomé. Inicio [página de LinkedIn]. LinkedIn Recuperado en junio de 2020, de <https://ar.linkedin.com/in/joacu%C3%ADn-ignacio-tom%C3%A9-5a492533>

Páginas web consultadas:

Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (CTEP). El Amanecer de los Cartoneros. Disponible en: <https://faccyr.org.ar/el-amanecer-de-los-cartoneros/>

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2019). Escrutinio definitivo de las elecciones generales del 27 de octubre de 2019. Distrito de General San Martín, Primera Sección Electoral. Disponible en: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados-generales/2019052.pdf>

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2019). Escrutinio definitivo de las elecciones generales del 27 de octubre de 2019. Distrito de La Matanza. Primera Sección Electoral. Disponible en: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/2019061.pdf>

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2015). Escrutinio definitivo de elecciones general del 25 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/poranio/2015.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.gba.gov.ar/desarrollo_de_la_comunidad

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial>

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (s/a) Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/pdf/Pre-sentacion%20General%20-%20Capacitaciones%20a%20Unidades%20Ejecutoras.pdf>

Municipio de Bahía Blanca. Disponible en: <https://www.bahia.gob.ar/>

Municipalidad de San Martín. Disponible en: <http://www.sanmartin.gov.ar/>

Municipalidad de San Martín (2018). Katopodis y López Medrano inauguraron la Casa de Encuentro Comunitario de Villa Hidalgo. Disponible en: <http://www.sanmartin.gov.ar/noticias/katopodis-y-lopez-medrano-inauguraron-la-casa-de-encuentro-comunitario-de-villa-hidalgo/>

Normativa Argentina:

Jefatura de Gabinete - Decreto 2583/2014

Normativa de la Provincia de Buenos Aires:

Ley 14.803, Ley de Ministerios. 2015.

Ley 14.805. 2015.

Ley 13.757, Ley de Ministerios. 2007

Ministerio de Desarrollo Social. Resoluciones: 008/2017, 997/18.

Gobernación. Decretos 4/16, 665/16, 1205/16, 1096/18.

Normativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Decreto 306/2009

Resolución Conjunta N° 106-MMGC/15

Discursos

María Eugenia Vidal. Casa Rosada - República Argentina (2017) Inauguración de las Casas de Encuentro Comunitario. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=m9SD1_LFZ2M

María Eugenia Vidal. Diputados TV Buenos Aires (2019) Apertura Sesiones Ordinarias Provincia de Buenos Aires 2019. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=aDN_r0B464U

Proyectos institucionales

Fundación de Malvinas Argentinas. Proyecto institucional N°1 (2016).

Fundación de La Matanza. Proyecto institucional N°2 (2016).

Fundación de Florencio Varela. Proyecto institucional N° 3 (2016).

Capilla de Morón. Proyecto institucional N° 4 (2016).

Asociación de base de La Matanza. Proyecto institucional N° 5 (2016).

Movimiento social de Lomas de Zamora. Proyecto institucional N° 6 (2018).

Asociación de base de San Martín. Proyecto institucional N°7 (2018).

Asociación Civil de Esteban Echeverría. Proyecto institucional N° 8 (2017).

Asociación Civil de General Pueyrredón. Proyecto institucional N° 9 (2017).

Asociación Civil de La Plata. Proyecto institucional N° 10 (2017).

Asociación Civil de Bahía Blanca. Proyecto institucional N° 11 (2018).

Asociación Civil de Tigre. Proyecto institucional N° 12 (2018).