

# **El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial.**

Cynthia Ferrari Mango.

Cita:

Cynthia Ferrari Mango (2021). *El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial*. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/522>

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

## **El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada diacrónica a través de programas sociales**

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

### **Resumen**

Partimos de comprender desde una mirada diacrónica como la política social, especialmente los programas sociales, se han ido reconfigurando tras el cambio de gestiones de gobierno. Específicamente, nos referimos a la transformación del Argentina Trabaja en el Hacemos Futuro durante la Alianza Cambiemos y su devenir en el Programa Potenciar Trabajo con el Frente de Todos. En este marco, el presente trabajo se propone indagar sobre la modalidad de implementación de Programa Potenciar Trabajo a nivel territorial considerando la base de los programas anteriores. Para ello, se concentra en observar las prácticas y estrategias que han relevado a cabo los actores territoriales tales como organizaciones sociales y municipios así como también en los dispositivos promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social. La metodología que utilizaremos es cualitativa con fuentes de datos secundarias y primarias.

**Palabras claves:** *Política Social; Actores; Implementación; Territorio.*

### **1. Introducción**

La disputa por el sentido de la política social trasciende las concepciones de programas de transferencias condicionadas, contraprestaciones y visiones en torno a la economía social, solidaria y popular (Ferrari Mango, 2021a; Gamallo, 2019; Grassi, 2012; Logiudice, 2011). Partimos de comprender desde una mirada diacrónica como la política social, especialmente los programas sociales, se han ido reconfigurando tras cambios de gestiones de gobierno.

Durante el gobierno del Frente para la Victoria, la política social se ha impregnado de principios de la economía social y solidaria, intentado superar la concepción de transferencias condicionadas de ingreso (Ferrari Mango, 2019; Muñoz, 2019; Hintze, 2018; Vuotto, 2011; Altschuler y Casalis, 2006). En esta línea, en el año 2009 se creó el Argentina Trabaja (Programa Ingreso Social con Trabajo, AT-PRIST), fomentando cooperativas reguladas desde

---

<sup>1</sup>Lic. en Ciencia Política (UNLaM), Magister en Políticas Públicas (FLACSO) y Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Es becaria postdoctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área Estado y Políticas Públicas y docente e investigadora de FLACSO y UNLaM. Contacto: [cferrari@flacso.org.ar](mailto:cferrari@flacso.org.ar) / [ferrarimangoc@gmail.com](mailto:ferrarimangoc@gmail.com)

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

el Estado. No obstante, este proceso se vio interrumpido con la gestión de la Alianza Cambiemos que cuestionó figuras tales como cooperativas de trabajo y organización colectiva (Hintze, 2018; Hudson, 2017; Álvarez, 2019). Finalmente, con el Frente de Todos se recuperan los principios de economía social y desarrollo local tras la creación del programa Potenciar Trabajo (resolución 121/20).

La Alianza Cambiemos dejó en materia de política social un desmantelamiento de soportes institucionales que fueron sostenidos por la capacidad de agencia de los actores territoriales en el marco de un neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2017). Desde allí se profundiza en el rol capacitador del programa, desdibujando la figura de la cooperativa de trabajo. Este proceso se consolida en 2018 con la unificación del AT-PRIST, el Ellas Hacen y Desde el Barrio en Hacemos Futuro. A partir de aquí, se promueve una libre e individual trayectoria de formaciones para él o la titular (Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Ferrari y Campana, 2018).

Desde el Frente de Todos se reconstruyeron los programas sociales, articulando con una trama territorial compuesta por organizaciones sociales y municipios. Una de las expresiones concretas de este proceso es el Potenciar Trabajo (Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local) producto de la unificación del ex Hacemos Futuro y del ex Salario Social Complementario. Si bien esta política se sancionó en marzo del año 2020 por la resolución 121/20 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), su implementación fue gradual debido al aislamiento social, preventivo y obligatorio.

En efecto, nuestro recorte se concentra en los giros de la política social desde la transformación del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro durante la Alianza Cambiemos y su devenir en el Programa Potenciar Trabajo con el Frente de Todos. En este marco, el presente trabajo se propone indagar sobre la modalidad de implementación de Programa Potenciar Trabajo a nivel territorial. La metodología que utilizaremos es cualitativa con fuentes de datos secundarias y primarias. El trabajo de campos lo realizamos en el Municipio de La Matanza desde el año 2016 y consistió en entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales y referentes de la organización social Movimiento Evita. Paralelamente, realizamos análisis de las normativas que dieron origen a los programas.

El análisis e interpretación de los datos se adecuó a la intersección de proceso macrosociales y micro-prácticas y acciones locales (Chiara y Di Virgilio, 2004; Rofman, 2010; Kessler et al, 2010). Se pensó a ambas a partir de un proceso de retroalimentación continua tendiente a identificar y comprender la problemática social de las políticas públicas y las dinámicas institucionales. De este modo, se pudo interpretar como repercuten transformaciones macrosociales a nivel microsociales y como lo territorial muestra la manera de

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021  
operar de actores locales así como también promueve un recorte territorial (Paura y Zibecchi, 2010).

## **2. Aspectos teóricos conceptuales**

A la política social la comprendemos como un instrumento para alterar los resultados negativos del mercado a través de una intervención que corrige o compensa la desigualdad social (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). Las mismas son intervenciones que generan tensiones entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales contribuyendo a la regulación del conflicto social así como también cuestionando la compensación en términos de desigualdades (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Grassi, 2003; Chiara y Di Virgilio, 2004; Danani, 2004).

En ese sentido, abarcan una amplia gama de intervenciones del Estado “que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa y las que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados” (Falappa y Andrenacci, 2008:12). Las mismas comprenden tres grandes regiones que actúan de forma simultánea y complementaria: política del trabajo, política de servicios universales estatales o política asistencial. Esta última ha evolucionado a través de mecanismos de transferencia de bienes y servicios tanto a los individuos y como a grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo (Falappa y Andrenacci, 2008).

En este conjunto de formas de intervención se identifica un doble patrón: una desde el centro que consolida los efectos integrativos de las relaciones salariales y otra desde los márgenes que tiende a ser compensatoria para aquellos que no podían acceder al mercado formal de trabajo. De este modo, la política social incide directamente en la regulación de la fuerza de trabajo, el conflicto social y las condiciones de vida debido a que acentúan el carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado que excluye a población vulnerable (Soldano y Andrenacci, 2006).

En ese sentido, la política social esta intrínsecamente relacionada con la política económica (Grassi, 2012). Una de las orientaciones que adquirió la misma se concentró en principios de la economía social y solidaria revitalizando experiencias autogestionadas y el cooperativismo de trabajo (Hopp, 2015 y 2016; Hudson, 2016; Hintze, 2014; Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Guimenez y Hopp, 2011). A dicho sector de la economía social se lo caracteriza como heterogéneo (Acosta, Levin y Verbeke, 2015) donde las experiencias recientes generaron un “boom del cooperativismo” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) con la creación de cooperativas a través de programas sociales. Dicho proceso provocó tensiones

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales* - Universidad de Buenos Aires. 1 al 5 de noviembre 2021  
con los principios tradicionales de democracia, propiedad colectiva y asociación que no se reflejaban en plenitud en la práctica de las cooperativas de trabajo (Rebón y Kasparian, 2015).

Asimismo, la política social nos permite vislumbrar la interacción entre los actores sociales y el Estado en tanto instancia de articulación de relaciones sociales (Isuani, 2008 y Oszlak, 1977). El campo de las mismas está atravesado por luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas. Los actores se desenvuelven en un marco de institucionalidad en el cual las demandas sociales, que se transforman en políticas públicas, otorgan organicidad al aparato estatal y se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos (Fleury, 1999). Por ello, se las puede explicar a partir del proceso que resulta de las interacciones entre los actores involucrados como también en relación al sistema de instituciones políticas que organiza el poder de una sociedad (Repetto, 2009).

En este sentido, la política social genera entramados de actores colectivos que son claves para la explicación de su surgimiento y consolidación. Su influencia sobre los actores se observa contribuyendo a crear nuevos o destruirlos, incrementando o disminuyendo su capacidad de organización o su grado de institucionalización, movilizándolos o desmovilizándolos y distribuyendo directamente recursos económicos y de poder (Rambla, Adelantado y Noguera, 2000 y Adelantado et al., 1998). En este sentido, identificar a los actores involucrados en procesos de gestión implica observar quiénes son aquellos que están vinculados, cuáles son los objetivos que persiguen y cómo se articulan. Los mimos pueden participar en diferentes momentos de la política, aunque en este trabajo nos interesa particularmente la etapa de la implementación. Los actores que identificamos en el momento de implementación a nivel territorial son Municipios y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

En lo que refiere a los Municipios, son organizaciones políticas de base representativa que ejercen determinadas competencias en un territorio delimitado y que poseen recursos propios y otros que le son asignados (Herzer y Piréz, 1990; Bottini, 2009). A su vez, se caracterizan por tener una base de legitimidad, representatividad y capacidad de convocatoria ya que es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva. En este sentido, es un campo de disputa de poder, surgimiento /resurgimientos de líderes políticos, atravesado por una trama de actores e intereses en juego y empapado de singularidades de la cuestión social contemporánea.

En lo que refiere a las OSC, sus roles han mutado en torno a diferentes modos de intervención sobre la complejidad de la cuestión social. El punto de partida es comprender que su universo no es homogéneo ni políticamente neutro y en su interior se reproducen disputas políticas (De Piero, 2005). En este sentido, reconocemos el carácter heterogéneo de las OSC tanto en los valores que promueven, las funciones que llevan cabo, sus

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

capacidades y los campos de acción (González Bombal y Villar, 2005). En efecto, consideramos que el abordaje debe contener una dimensión relacional que resalte su vinculación con el Estado, el mercado o dentro del marco de las organizaciones. En este sentido, tanto los Municipios como las OSC actúan como mediadoras gestionando la política social (D'Amico, 2018; Gradin, 2018; Logiudice, 2017; Natalucci, 2018 y 2012; Maneiro, 2013; Massetti, 2011 y 2009; Colabella, 2011).

Asimismo, el concepto de territorio cobra auge como espacio de implementación de programas sociales (Arias, 2013; Paura y Zibecchi, 2010; Mendicoa, 2011). Dicho fenómeno sucede en el marco de procesos de territorialización y descentralización (Natalucci et al., 2013). En el territorio, es en donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los programas en virtud de las características propias del espacio local (Chiara y Di Virgilio, 2009). Otro aspecto a destacar es que es el lugar privilegiado de la expresión política (Forni, Castronuovo y Nardone, 2013). Una organización o movimiento social se puede consolidar en él en el territorio a través de la política social.

### **3. Recorridos por los programas**

#### **3.1 El Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (2009 -2015)**

El AT –PRIST se creó en el gobierno del Frente para la Victoria (FPV) con la presidencia Cristina Fernández de Kirchner con el objetivo de generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que no formaban parte del mercado laboral formal (Resolución 3182/2009). La contraprestación consistía en realizar tareas socio comunitarias y socio productivas de baja intensidad.

En una primera instancia, la formación de las cooperativas se enmarcó bajo convenios celebrados entre el MDSN y los municipios que se convirtieron en entes ejecutores del programa en el territorio. La gestión del programa por parte del Municipio ocasionó un cuestionamiento desde las organizaciones sociales que interpretaron dicha decisión como una postergación ya que se les estaba asignando un rol preponderante a los gobiernos locales en la gestión de la política social que hasta entonces era compartido. En este marco, las organizaciones realizaron reclamos para poder incorporarse al programa y tener incidencia en la implementación a través de movilizaciones tanto en plaza de mayo como en espacios referenciales de los municipios (Natalucci, 2012; Longa, 2017). A partir de los reclamos, el MDSN les permitió crear cooperativas en el marco del programa, aunque dependiendo del municipio.

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

De este modo, en la implementación del programa hasta el 2016 las organizaciones sociales no tenían convenio directamente con ministerio, sino que para la realización de la contraprestación necesitaban articular con el municipio. Específicamente, en lo que refería a la posibilidad de elegir en donde llevar a cabo sus funciones y recibir tanto herramientas como materiales de trabajo. Si bien no tenían potestad para elegir donde desarrollar su contraprestación, disputaban los espacios con un cierto margen negociando con funcionarios municipales.

En este sentido, para la implementación local del programa hasta el año 2015, a modo de ejemplo el Movimiento Evita mantenía una relación mediada con el MDSN a través del municipio. No obstante, en momentos conflictivos lograban una comunicación directa con el MDSN a través del Centro de Atención Local (CAL) que era una burocracia territorializada del ministerio. Paralelamente, desde nación se acercaban para conversar con referentes del movimiento para escuchar sus demandas. En su mayoría estaban vinculadas a la incorporación de más titulares en función de las necesidades de los compañeros, problemáticas en torno a los materiales o bien movilizaban para aumentar el incentivo económico.

La vinculación entre integrantes del Movimiento Evita y funcionarios del municipio a nivel territorial evidenciaba dificultades y disputas debido a la necesidad de articular para poder cumplir con la contraprestación del programa. Los titulares estaban supeditados al Municipio, por lo cual no tenían la posibilidad de elegir en donde llevar a cabo sus funciones, sino que sus propuestas dependían de la voluntad de los funcionarios municipales. Los conflictos involucraban dificultad para seleccionar en que barrio y en qué actividad realizar la contraprestación o ausencia de materiales de trabajo.

Asimismo, el movimiento se organizaba en cooperativas que no estaban institucionalizadas formalmente, los materiales eran subministrados por el municipio y no contaban con un espacio físico concreto desde el cual llevar a cabo las tareas. No obstante, se juntaban en la casa de algún compañero para poder llevar a cabo encuentros y charlas así como también, en espacios comunitarios de los barrios o locales de la organización. Una vez conformada la cooperativa en términos informales, aunque con cierta institucionalización, comenzaron a realizar diversas funciones que consistían en colaborar en diferentes instituciones barriales sean sociedades de fomentos, comedores, jardines, escuelas con tareas de limpieza en diversos lugares. En este sentido, las tareas que realizaban tenían una función social y eran de utilidad para el barrio dado que las realizaban en instituciones educativas, salitas de salud o comedores previa conformidad del Municipio.

No obstante, a pesar de las dificultades tanto materiales como políticas y funcionales, desde la gestión del programa a través del movimiento dado que tenían alta dependencia del

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

municipio, se resaltan aspectos positivos del funcionamiento de esta etapa como aprendizaje y expansión territorial. De este modo, profundizaron experiencia y un despliegue territorial encontrando en el cambio de gobierno con la Alianza Cambiemos la oportunidad para convertirse en entes ejecutores del programa permitiéndoles gestionar presupuesto, actividades y contar con un espacio físico concreto para la gestión del programa.

### **3.2 El Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (2016 -2017)**

Tras asumir a fines de 2015 Mauricio Macri con la Alianza Cambiemos, si bien la implementación del AT – PRIST continuó, atravesó modificaciones tales como la incorporación de nuevos entes ejecutores vinculados a organizaciones sociales (Resolución 592/2016). De este modo, se produce una oportunidad política (Tarrow, 1997; Tilly, 1978) para las organizaciones que les permitió gestionar el programa y conveniar directamente con el MDSN (Resolución 592/2016). Dicho convenio les dio la potestad de administrar recursos económicos para herramientas, materiales y capacitaciones así como también de organizar a los grupos de cooperativistas y dirigir la ejecución de los trabajos.

La lectura que realizamos de esta modificación es la búsqueda desde el MDSN de debilitar a los Municipios y encauzar la conflictividad social. Las organizaciones realizaron movilizaciones para defender lo adquirido. En este sentido, la inclusión de organizaciones sociales consideramos que ocurrió para contener el conflicto social latente que se canaliza en las demandas de los mismos. Paralelamente, se produce un salto institucional y político a través del reconocimiento legal de las organizaciones de trabajadores de la economía popular al adquirir su personería social en la CTEP. Se obtuvo el último día de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Resolución 1727/15). En efecto, se potencian experiencias reivindicativas a través de organizaciones sociales que indican en la agenda pública y adquieren una representación sindical desde la CTEP (Natalucci, 2018).

La CTEP se posicionó como un actor de relevancia con quien negociar y es través del mismo que las organizaciones sociales, como el caso de Movimiento Evita obtuvieron la posibilidad de gestionar el AT – PRIST desde cooperativas conformadas en diferentes distritos. Para ello, tuvieron que institucionalizar la figura de la cooperativa como instrumento para canalizar el trabajo. En este sentido, construyeron un vínculo directo con el Ministerio a través de una mesa de gestión conformada por la CTEP desde donde se negociaba con el MDSN los criterios cuantitativos y cualitativos vinculados al programa. Una vez firmado el convenio, se armó una estructura para llevarlo a cabo. En términos funcionales, se estableció una sede central administrativa, mientras que el territorio se instauró diferentes entes

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

ejecutores. A nivel administrativo, se encargaban de la compra de los materiales, de la rendición de los productos y de la gestión del presupuesto.

A nivel territorial, se realizaban las actividades en enmarcadas en un plan de obra ya pre establecido por el MDSN en el cuál se seleccionaba el taller y se asignaban personas al mismo. Los mismos podían ser, herrería, carpintería, bloquera, elaboración de dulces, huerta y vivero. De este modo, en el territorio los titulares realizaban tareas sociocomunitarias establecidas en el convenio y se tomaba el presentismo a través de responsables sociales que eran los mismos titulares. Para la selección de las actividades, se resaltaba la vinculación con las necesidades del barrio. En este sentido, estaban vinculadas a problemáticas que ellos detectaban por lo que se destaca la oportunidad de elegir dónde y que tareas realizar. El ente ejecutor, particularmente las personas que lo materializaban, se reapropiaron del programa y resignificaron su concepción de la política social. Observamos como intentan fortalecer al movimiento capitalizando para la organización, justamente en torno a la construcción de la organización.

### **3.3 El Hacemos Futuro (2018-2019)**

A principios del 2018, se unifica el AT – PRIST junto a otros programas al Hacemos Futuro (Resolución N° 96/2018). Su propósito era empoderar a las personas promoviendo su autonomía económica a través de la terminalidad educativa, cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral (Resolución 96/2018).

La nueva propuesta se alejó de la concepción de la economía social que promovía cooperativas y produjo un reordenamiento en la participación de las organizaciones sociales en la implementación del programa (Ferrari Mango, 2021b). De este modo, provocó conflictos entre las organizaciones y el MDSN dado que restringía su participación en la implementación del programa así como también incorporaba a la ANSES (como burocracia territorializada del MDSN) en la certificación de la contraprestación.

En esta etapa se promueve una estrategia de desintermediación llevando a cabo dos medidas centrales. Una fue la certificación de la contraprestación del programa ante la ANSES. Otra fue la eliminación de la figura de los entes ejecutores que en algunos casos lograron reacomodarse en Unidades de Capacitación (UCAPS) bajo convenios con el MDSN, mientras que en otros no lograron acordar por lo cual dictan capacitaciones, aunque sin financiamiento. En este sentido, se produce una eliminación de los soportes y una reducción de los recursos económicos.

Las unidades de capacitación eran los espacios desde los cuales se brindan cursos. Cada curso equivale a una cierta cantidad de horas que el titular tiene que cubrir en formación

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021 para continuar formando parte del programa. Luego la institución le otorga una certificación que tiene que presentar en ANSES.

Para la reconversión de ente ejecutor a UCAP, tuvo un rol fundamental las características del vínculo que habían tejido los actores con el MDSN en el período 2016-2017. A partir del 2018, se profundiza la direccionalidad del vínculo construido previamente. En este sentido, se encargan de ofrecer capacitaciones previamente validadas por el MDSN.

En el caso del Movimiento Evita, para transformarse en UCAPS volvieron a negociar través de CTEP los convenios, tal como lo habían hecho para convertirse en ente ejecutor. Las particularidades del convenio en el marco del Hacemos Futuro, establecían la condicionalidad de brindar capacitaciones. De este modo, se desfinanciaba y se reducían los márgenes de acción. Concretamente, podían brindar cursos teóricos o bien talleres prácticos. Para ambos, utilizaron los soportes construidos anteriormente tanto desde su rol previo de ente ejecutor como de organización social que realizaba tareas sociocomunitarias. En este sentido, se destacó como han institucionalizado experiencias que venían llevando a cabo y revaloriza el rol de la militancia social en la organización y en la formación. Algunos de los cursos que dictaban eran: promoción de la educación, promoción de la justicia, promoción de salud, trabajo, hábitat y ambiente.

Para realizar los talleres en los cuales se entregan a los titulares el certificado, continuaron utilizando los espacios que usaban como ente ejecutor en el territorio que denominaban polos productivos. En este sentido, si bien hay una continuidad del espacio que utilizaban, se modifica la frecuencia de encuentro y el trabajo cotidiano.

### **3.4 El Potenciar Trabajo (2020 – 2021)**

Tras la finalización del gobierno de la Alianza Cambiemos y la asunción de Alberto Fernández con el Frente de Todos, se crea el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” (Resolución 121/2020) absorbiendo a los titulares del programa Hacemos Futuro. El objetivo propuesto es mejorar el empleo y generar propuestas productivas a través de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa. Los cinco sectores productivos que se fomentan son: construcción, producción de alimentos, textil, economía del cuidado y recolección y reciclado de residuos urbanos. El grupo de participantes de cada proyecto es denominado grupo de trabajo dejando difumado el instrumento de cooperativa.

En el caso de la modalidad de Terminalidad Educativa formal, presentarán el FOTE emitido por una institución educativa en las distintas Unidades de Atención Integral (UDAI)

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

dependientes de la ANSES, tal como se lo hacía en el Hacemos Futuro. Las otras dos alternativas tienen una reconstrucción en materia de soportes sociales e institucionales. Específicamente, nos referimos a proyectos socioproductivos y proyectos socio-laborales o socio-comunitarios, donde cobran protagonismo los actores de la trama territorial. Para ello, se genera una división del trabajo al interior del MDS (Resolución 121/20), donde la Secretaría de Economía Social será la autoridad de aplicación que articule con Unidades de Gestión que sean organizaciones no gubernamentales. Paralelamente, la Unidad de Gabinete de Asesores será la autoridad de aplicación cuando las Unidades de Gestión sean Organismos Gubernamentales. En carácter de autoridad de aplicación tendrán la tarea de evaluar y aprobar los planes de actividades de las unidades de gestión. Algunos puntos a destacar de las unidades de gestión son: a) Presentarán un plan de actividades que promueva la implementación de proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios en el marco del programa. Este proceso tiene una similitud con el instrumento de ente executor del Argentina Trabaja, aunque se resalta que el plan de actividades esté inspirado en un diagnóstico socio-productivo local para promover el desarrollo local. b) A través del convenio firmado con la autoridad de aplicación del MDS, se adjudicarán subsidios o créditos ministeriales que permitirá llevar adelante el plan de actividades consensuado. c) Tendrán la responsabilidad de controlar el cumplimiento de las y los participantes en los distintos proyectos vinculados los ejes socio-productivos, socio-laborales o socio-comunitarios. d) Emitirán un Certificado de Trabajo (CETRA) que convalidará el cumplimiento de cada titular en el marco de su grupo de trabajo.

La modalidad de implementación consiste en articular al ministerio con Unidades de Gestión en diversas localidades para que reciban transferencias de fondos y herramientas. Las organizaciones sociales participan en calidad de unidad de gestión, aunque dicha medida se vio alterada por la aparición del Covid-19 y la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud.

Algunos puntos a destacar del diseño del programa son: a) Promueven determinados sectores, tales como: i) tareas de cuidados y servicios socio-comunitarios; ii) reciclado y servicios ambientales; iii) construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; iv) agricultura familiar y producción de alimentos; v) producción de indumentaria y otras manufacturas; y vi) comercio popular. b) Recupera conceptos e idearios del desarrollo local que estaban difusos en el Argentina Trabaja, desaparecieron en el Hacemos Futuro y eran promovidos por el Manos a la Obra. c) El grupo de participantes de cada proyecto será denominado grupo de trabajo, dejando difumado el instrumento de cooperativa. d) Recupera y potencia la visión de género promovida en el Ellas Hacen que quedó solapada en el Hacemos Futuro. Específicamente, en articulación con el Ministerio de Mujeres, Géneros y

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

Diversidad que promueve la incorporación al programa de nuevos y nuevas titulares en circunstancias de violencia de género, trata de personas o explotación sexual. e) Se resalta en el anexo de la normativa la incorporación de instancias de evaluación para el programa de los proyectos socio-productivos, conformando Unidades de Evaluación. f) Titulares de Potenciar Trabajo contarán con una cuenta sueldo en el Banco de la Nación Argentina. g) Continúa la posibilidad de inscribirse al Régimen de Monotributo Social para emitir facturas, acceder a obra social e ingresar al sistema previsional. El MDS realizará los pagos correspondientes al cien por ciento de este impuesto. h) Una novedad radica en que las y los titulares del programa serán inscriptos en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP).

En la siguiente tabla se puede ver un breve recorrido por los programas.

*Tabla 1 Recorrido por los programas.*

<b>Programa</b>	<b>Período</b>	<b>Instrumento</b>
<b>AT -PRIST</b>	Frente para la Victoria (2009 - 2015)	Cooperativas no institucionalizadas
<b>AT -PRIST</b>	Alianza Cambiemos (2016-2018)	Cooperativas Institucionalizadas Ente ejecutor
<b>Hacemos Futuro</b>	Alianza Cambiemos (2018-2019)	Unidades de Capacitación
<b>Potenciar Trabajo</b>	Frente de Todos (2019-2020)	Unidades de Gestión

#### **4. Reflexiones finales**

La política social ha adquirido un carácter de recursividad tras los cambios de gobiernos así como también por la capacidad de agencia de los actores colectivos y su vinculación en la implementación cotidiana de los programas. Hemos observado como la gestión de los programas sociales nacionales a nivel territorial ha oscilado entre municipios y organizaciones sociales. Durante el AT- PRIST, en el gobierno del Frente para la Victoria, los municipios tuvieron un rol relevante que intentó solapar la Alianza Cambiemos al incorporar como entes ejecutores del programa a organismos no gubernamentales. No obstante, con su devenir en el Hacemos Futuro se generó desde la normativa una desintermediación. Finalmente, con el

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

Potenciar Trabajo se materializa en una propuesta de articulación, tanto con municipios como con organizaciones sociales, así como también con la ANSES.

En términos conceptuales, reconstruir por el lado del trabajo es el objetivo central del Potenciar Trabajo que se impulsó desde el gobierno nacional, y específicamente desde el MDSN como la política social de la pospandemia. Para ello, se promovió una reconstrucción y un fortalecimiento de la trama social, alejándose de visiones de transferencias condicionadas y promoviendo articulaciones entre economía social y solidaria con economía popular. En términos de gestión, el proceso es impulsado desde organizaciones sociales en tanto sujetos políticos representantes de la economía popular y desde municipios como actores gubernamentales con principio de subsidiariedad. Un desafío latente es la disputa territorial, aunque los actores ya cuentan con un largo recorrido que solidifica sus experiencias y aprendizajes.

De este modo, se impulsó la necesidad de repensar la función social del Estado, visibilizar el rol central de las organizaciones en el territorio y poner en debate la concepción del trabajo céntrico. Paralelamente, en lo que refiere a la economía del cuidado, sector impulsado por el Potenciar Trabajo, cobró fuerza y visibilización el cuidado comunitario que realizan las mujeres en el barrio en comedores sobre todo durante el aislamiento social preventivo y obligatorio. En esta línea, se realizó el trabajo articulado con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad para abordar de manera integrada el enfoque de género en el programa.

Asimismo, sostenemos la potencialidad del Potenciar Trabajo en dos direcciones. Por un lado, fortalecer la organización colectiva y, por el otro, superar el asistencialismo en pos del fomento de la economía social, solidaria y popular. Finalmente, remarcamos la iniciativa complementaria del RENATEP que otorga un grado de institucionalización a dicho espacio.

## 5. Bibliografía

- Acosta, M., Levin, A. y Verbeke, G. (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21 (102), 27-39.
- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, 123-156.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En Daniel García Delgado, *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos* (pp.112 - 128). Buenos Aires: Editorial Ciccus.

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. Ponencia presentada en *Congreso Nacional de estudios del trabajo. El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos*. Buenos Aires. Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo.
- Arcidiácono, P., y Bermúdez, Á. (2018a). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Revista Ciudadanías*. N° 2, 1er semestre de 2018. pp. 83-111.
- Arias, A. (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Revista Margen*, (71), pp.1-7.
- Bottini, A. (2009). Ejercicio pleno de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Se puede propender a la descentralización Político-Institucional de las Municipalidades Bonaerenses por medio de Actos Legislativos Emanados de los propios Municipios?. Ponencia presentada en el *X seminario de la Red Muni*, Buenos Aires.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2004). La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). En Andrenacci, L. (Comp.) *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/ Prometeo.
- Chiara, M. y De Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 53 – 86). Buenos Aires: Prometeo.
- Colabella, L. (2011). Asistentes sociales y peronistas vs. Dirigentes y referentes piqueteros en la Matanza: una reflexión sobre grados de autonomía y dependencia con el Estado. *Revista Publicar*, Año IX N° XI, Diciembre de 2011: 33-50.
- D' Amico, V. (2018). Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas N°3*. Segundo semestre 2018, pp. 225-250.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En Danani C. (comp), *Política social y economía social: debates fundamentales* (pp.9-27). Buenos Aires: Editorial Altamira.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.
- Ferrari Mango, C. (2019c). Política Social Desde Cooperativas Reguladas: Argentina Trabaja- Programa Ingreso Social Con Trabajo. *Revista de ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica*. 165 (III-2019) Prensa.

- Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021
- Ferrari Mango, C. (2021a). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 1(24), 163-187. Recuperado a partir de <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudiosocontemp/article/view/3255>
  - Ferrari Mango, C. (2021b). Burocracia social: reconfiguración macroinstitucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro. Burocracia social: reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro. *Población & Sociedad*. Vol. 28(1), 2021, pp. 86-106. Disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/article/view/5361/6064>
  - Ferrari Mango, C. y Campana, J. (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?”. *Informe N° 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*, Julio de 2018.
  - Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Bs As: Editorial Manantial.
  - Fleury, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
  - Forni, P., Castronuovo, L., y Nardone, M. (2013). Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el Kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 187-214.
  - 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 Gradin, A. (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
  - González Bombal, I y Villar, R. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
  - Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
  - Grassi, E. (2003) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires: Espacio.
  - Grassi, E. (2012). Política socio laboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*, 135-136, No. Especial. 2012, p.p 185-198 .
  - Guimenez, S. y Hopp M. (2011). Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. Ponencia presentada en *IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.

- Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021
- Herzer, H. y Piréz, P. (1990). Gobierno Local. En Clichesvsky, N.(comp), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Págs. 175 a 191.
  - Hintze, S. (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Revista del Plan Fénix*, Año 5, nº 37, pp. 20-27.
  - Hintze, S. (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. *Otra Economía*, 11(20), 136-155.
  - Hopp, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Revista Trabajo y sociedad*, (24), 207-223.
  - Hudson, J. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 8 Nº15 (julio-diciembre 2018), Pág. 173-205.
  - Hudson, J. (2016). Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del Programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012. *Revista de Ciencias Sociales Apuntes*, Vol. 3, Nº 79, noviembre 2016, pp. 157-184. Lima, Universidad del Pacífico
  - Isuani, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces (Ed.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
  - Logiudice, A., Bressano, C. y Borghini, N. (2011). "Asistencia social y asociativismo: ¿nuevos derroteros de la política social en la Argentina reciente?". Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
  - Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coordinadoras) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Buenos Aires: Editorial Biblos.
  - Longa, F. (2017). Cuando los movimientos llegan a la oficina. Dilemas del Movimiento Evita en un gobierno municipal de Buenos Aires, Argentina (2004-2015). *Revista d'antropologia i investigació social*, (7), 39-56.
  - Maneiro, M. (2013). El programa Argentina Trabaja y la reaparición de las acciones de calles de los movimientos de trabajadores desocupados. Una exploración empírica y una propuesta de modelo analítico. Ponencia presentada en I *Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*. Universidad Nacional de Córdoba.
  - Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones socio-políticas (2003- 2009). *Revista Entramados y Perspectivas*, 1 (1), 9-36
  - Mendicoa, G. (2011). *La comunidad y sus actores. Hacia un proyecto de mejor ciudadanía, intensidad participativa y fortalecimiento de los valores sociales*. Buenos Aires: espacio editorial.

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

- Muñoz, A. (2019). Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular. *Trabajo y Sociedad*, N° 32-Verano. pp. 479-510.
- Natalucci, A., Perez, G., Schuster, F. y Gattoni, M. S. (2013). Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. II, N. 2, julio-diciembre 2013, Pp. 139-159.
- Natalucci, A. (2018a). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis (Santiago)*, 17(49), 103-125.
- Natalucci, A. (2018b). La gramática movimentista durante el giro a la izquierda: El caso de Argentina. *Revista de Sociología* 33(1), 88-103.
- Natalucci, A. (2012a). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. 1977, Jul.
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2010). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina. En Laura Pautassi (comp) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rambla, F. X., Adelantado, J., y Noguera, J. A. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales (pp. 23-62). En Adelantado José (coord.) (2000). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España*. España: Editores Icaria, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rebón, J. y Kasparian, D. (2015). La valoración social de las cooperativas en el área metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta Cayapa. *Revista Venezolana de Economía Social*, vol. 15, núm. 29, enero-junio, 2015, pp. 11-37 Universidad de los Andes Trujillo, Venezuela.
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M.(Comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp. 169-200). Buenos Aires: Prometeo
- Rofman, A. (2010). Introducción. En: Rofman, A. (Comps.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón* (pp.9 – 24). Los Polvorines: Universidad de Gral. Sarmiento.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). 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.

Ferrari Mango, C. (2021). El devenir de la política social tras los cambios de gobierno: una mirada con anclaje territorial. En *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires*. 1 al 5 de noviembre 2021

- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tilly, C. (1978) *From Mobilition to Revolution*. Londres: McGraw Hill.
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: Organización Internacional del Trabajo/Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Serie Documento de Trabajo, 217.