

Repensando la gestión participativa: el lugar de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales

Carolina Foglia - Dra. en Ciencias Sociales. Investigadora docente, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. cfoglia@campus.ungs.edu.ar

Adriana Rofman - Dra. en Ciencias Sociales. Investigadora Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. adrirofman@gmail.com

Resumen

Desde los años 90', las organizaciones de la sociedad civil se han visto involucradas en forma creciente en la gestión de la política social. En la actualidad, en el debate público se ha puesto en discusión este lugar caracterizándolo en términos de intermediación, término al que se le adosan calificativos negativos ligados a la discrecionalidad, la ausencia de transparencia y la coacción. Mientras que la literatura ha analizado los procesos de intermediación en clave de clientelismo, señalando su carácter asimétrico, particularista, personalista y elusivo al control, en este artículo, entendemos que el fenómeno demanda de otros marcos conceptuales más apropiados inscriptos en las teorías de la participación ciudadana.

En este sentido, nos proponemos analizar la estructura de gestión de tres políticas socio asistenciales que sobresalen por su envergadura institucional y presupuestaria y por su centralidad en la reproducción de la vida: las políticas alimentarias, las de apoyo al trabajo autogestionado o socioproductivo y las políticas de cuidado infantil, indagando particularmente en la modalidad participativa que las atraviesa.

Proponemos utilizar el término “gestión participativa” para caracterizar estas experiencias ya que éste permite comprender mejor su naturaleza y el rol asumido por los actores sociales, a la vez que permite plantear interrogantes más pertinentes para comprender sus resultados y limitaciones.

Introducción

El marcado ajuste del gasto público que está ejecutando el gobierno nacional de La Libertad Avanza (LLA) como objetivo central de su programa de gobierno se sostiene, en buena medida, en el recorte del gasto social. Tanto a través de la reducción de partidas como gracias a la licuación del monto de las asignaciones, ha bajado drásticamente el gasto destinado a jubilaciones, al sostenimiento del sistema científico y educativo, así como a buena parte de las políticas de corte asistencial. En especial, este gobierno ha emprendido una batalla contra los programas asistenciales implementados por organizaciones de la sociedad civil.

Se trata de una batalla tanto discursiva, orientada a deslegitimar esta tarea, como también económica, consistente en reducir o eliminar el financiamiento estatal en la provisión de los servicios.

En el plano político, el gobierno ha instalado una campaña de cuestionamiento a la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, acusándolas de irregularidades, ausencia de transparencia y clientelismo. El cuestionamiento a la intervención de espacios asociativos en el entramado de provisión de bienes y servicios socioasistenciales no es un fenómeno nuevo, ya que forma parte del núcleo del pensamiento liberal que desconfía de este tipo de redes territoriales y prefiere los sistemas más individualizantes. Lo hizo, en el plano discursivo, la Alianza Cambiemos en su

campana en el 2015 (Del Tredici, et. al, 2023) y lo volvió a poner en agenda el gobierno de la Libertad Avanza en los diversos señalamientos públicos y presentaciones judiciales realizadas por sus funcionarios en los últimos meses. Las denuncias efectuadas por el gobierno nacional pusieron el foco en el supuesto condicionamiento para la entrega de subsidios por parte de las organizaciones implicadas en la gestión de programas sociales a la participación de los destinatarios en marchas y manifestaciones. A las organizaciones se las acusa de coacción y extorsión, se subraya la prevalencia de intereses económicos y partidarios de sus dirigentes por sobre la entrega de los bienes públicos y se plantea la inexistencia de muchas de ellas a través del calificativo “fantasmas” (Klipphan, 8/7/24; Ventura, 18/06/24). El modelo de entrega de alimentos y de otras prestaciones o programas a través de organizaciones comunitarias fue catalogado como “discrecional y extorsionador” y, en este marco, el objetivo de la gestión del novel Ministerio de Capital Humano responsable del “desarrollo humano, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de la igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables...” (Decreto 8/23) se orientó hacia la “eliminación de los intermediarios” (Jove, 4/04/24). Frente a estas denuncias, las organizaciones comunitarias buscaron evidenciar, mediante concentraciones y conferencias de prensa, la existencia concreta de su trabajo y las rendiciones financieras oportunamente efectuadas (Vales, 24/05/24) y, además, algunas realizaron presentaciones judiciales para denunciar la existencia de stocks de alimentos no entregados por parte del gobierno a punto de vencer. Entre ellas se destaca el amparo colectivo presentado por la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), para solicitar se garantice el derecho a la alimentación y la seguridad nutricional de las personas que asisten a comedores y merenderos, que dio lugar a una intimación por parte de la justicia al gobierno nacional para que regularice la provisión alimentaria en los comedores.

Ello va en paralelo con las medidas de restricción económica, puesto que la dependencia gubernamental a cargo de estas políticas, una reducida Secretaría de Niñez y Adolescencia dentro de un vasto Ministerio de Capital Humano, ha restringido o directamente suspendido buena parte de las transferencias previstas en estos programas. Un estudio elaborado por la consultora Kumelkan (2024) señala que el 78% de los comedores y merenderos que recibían asistencia del Gobierno nacional, dejaron de recibirla de diciembre de 2023 a hoy. Asimismo, según el Centro de Economía Política Argentina (2024), la ejecución presupuestaria para comedores y merenderos cayó casi el 70% en 2024. El mencionado amparo colectivo agrega que desde diciembre de 2023 los espacios socio comunitarios vieron suspendida la recepción de insumos y prestaciones monetarias para responder a la demanda alimentaria a la par que se incrementó la cantidad de personas que se acercan a solicitar alimentos en un marco de incremento de la pobreza y de la indigencia.

Sin embargo, y a pesar de los debates políticos y las medidas de ajuste, se trata de un formato de gestión de las políticas sociales que cuenta con una historia significativa de desarrollo y consolidación en nuestro país. Hace ya varias décadas que la implementación de un segmento importante de las políticas sociales en Argentina se configura en base a una estructura público-social o de co-gestión de organizaciones de la sociedad civil, en especial por organizaciones de base territorial. Estas estructuras de gestión compartida entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil se han consolidado en este recorrido, particularmente en los campos que requieren una gestión territorializada de los servicios, como la atención alimentaria, la promoción del trabajo cooperativo o la economía popular, los servicios de cuidado infantil, entre varios otros.

Surge de ello que estamos frente a un fenómeno mucho más complejo que lo que sugiere el término “intermediación”, de claras connotaciones economicistas, y tan difundido actualmente en el debate político. Se trata más bien de un fenómeno que tiene lugar en el marco de entramados territoriales

de gestión participativa de las políticas socioasistenciales y que requiere de un análisis más profundo y de nuevas conceptualizaciones.

El debate sobre la noción de participación abarca un abanico amplio de perspectivas teóricas e ideológicas, que ofrecen definiciones diferentes respecto de las modalidades de relación entre Estado y sociedad. Desde la teoría de la democracia, quienes señalan la crisis de la democracia liberal representativa enfatizan o bien en el componente participativo de la democracia centrado en una ciudadanía formada, informada y comprometida (Pateman, 2015, Barber, 1984 y Bachrach, 1973) que participe activamente en las decisiones que la afectan; o bien recuperan su carácter deliberativo preocupados por la mejora de la racionalidad y la legitimidad de las decisiones públicas (Habermas, 1998 y Elster, 2000). Por otro lado, recuperando estos modelos teóricos, hay quienes conceptualizan diferentes formas de participación (Annunziata, 2016b; Eberhardt, 2020; Rubio, 2018; Welp, 2020, entre otros) distinguiendo entre las prácticas colectivas protestarias-manifestaciones, disturbios, firmas de petitorios, acciones de boicot o huelga- y las prácticas de carácter institucionalizado donde el Estado convoca y regula la participación, la cual puede producirse en los diferentes momentos del proceso de las políticas públicas (Parry et al., 1992; Fontcuberta y Ganuza, 2011)

La literatura sobre participación ciudadana institucional (Rowe y Frewer, 2004; Brugué et al., 2003; Prieto Martín, 2010; entre otros) suele marginar la etapa de implementación en el ejercicio de estos procesos privilegiando el momento de la agenda o el diseño de las iniciativas, entendiendo que es allí donde centralmente ocurren las decisiones. Este corpus teórico cuando jerarquiza los momentos más significativos de la participación los asocia a que los ciudadanos se pronuncien sobre las decisiones mediante el voto. Incluso, algunas posturas critican esta etapa por entender que la participación que allí se produce es sólo de corte funcional asociada a la reducción de costos de la entrega de bienes y servicios para el Estado (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Bombarolo, 2017).

A pesar de esta menor valoración que el momento de la implementación tiene para los estudios de participación, la intervención de la sociedad civil en este momento tiene una relevancia clave en el proceso de las políticas sociales. Desde la perspectiva de este artículo, esta intervención de organizaciones de la sociedad civil puede pensarse como una modalidad particular de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Se trata de experiencias de colaboración o cogestión que, a su vez, pueden asumir formatos específicos, como ya hemos desarrollado previamente (Rofman y Foglia, 2015).

Particularmente, en territorios periféricos y rezagados y con altos niveles de vulnerabilidad social, la población no cuenta con ingresos laborales suficientes para comprar bienes y servicios en el mercado, pero tampoco existe una amplia infraestructura pública en términos de servicios y equipamiento ni el Estado, especialmente el nacional, tiene la estructura y ni capilaridad territorial para alcanzar a las poblaciones de estas localidades. Ello no solo expresa un déficit de capacidades estatales, sino también el evidente costo económico y las dificultades operativas que supondría crear y sostener una red de efectores estatales en todos los territorios vulnerables del país, donde sí existen instituciones público-sociales con fuerte arraigo local.

En este contexto es que la gestión local de las organizaciones de la sociedad civil adquiere mayor trascendencia. Las organizaciones sociales, en especial las populares y de base territorial tienen una larga trayectoria de trabajo en atención de necesidades de sus barrios y en la provisión de servicios básicos, porque son formas de ayuda mutua de la propia población vulnerable. Así, desde siempre estas organizaciones han suplido tanto la exclusión del mercado como la insuficiencia del Estado sumado recursos, capacidades y trabajo no o mal remunerado para el acceso a bienes y servicios sociales. (Rofman, 2019).

La literatura evidencia que la provisión de servicios públicos en esos territorios con población vulnerable no se produce necesariamente en forma directa por medio de las agencias estatales o de las empresas privadas sino gracias, en buena medida, a la mediación de actores locales¹ (Bessana, 2014). La resolución de necesidades que afectan al conjunto de la comunidad requiere de la intervención y la participación de los activistas locales que son referentes en sus localidades y se han conceptualizados con el término mediadores. Zarazaga (2015) recupera el rol de los dirigentes sociales y comunitarios en términos de su eficiencia para ejecutar políticas sociales focalizadas planteando que los mismos responden con precisión quirúrgica e inmediatez a las necesidades de los vecinos constituyéndose en una red de la política social, que se apoya en el Estado, pero incluye capacidades aportadas por estos actores.

Como se expone en apartados posteriores, reemplazar la denominación común de “intermediación” por “gestión participativa” permite comprender mejor la naturaleza de estas experiencias y el rol asumido por los actores sociales involucrados en la gestión de los asuntos públicos, a la vez que plantear interrogantes más pertinentes e interesantes para comprender sus resultados y limitaciones.

En este artículo nos proponemos reflexionar acerca de la estructura de gestión participativa que ha adoptado una parte importante de la política socioasistencial en nuestro país para precisar mejor sus condiciones y características socio institucionales y territoriales, poner en evidencia la solidez que ha ganado a lo largo de las décadas de expansión, y analizar las razones que explican este desarrollo. Consideramos necesario un análisis más profundo y detallado de este desarrollo, con el fin de construir un abordaje teórico / conceptual más apropiado y con menor sesgo ideológico, que permita analizar las potencialidades y los riesgos que conlleva.

Para ello, apelamos a diferentes fuentes de datos, recogidos en relevamientos de información primaria implementados en el marco de varios proyectos de investigación, así como de información secundaria disponible. Entre los primeros se destacan, por un lado, entrevistas semiestructuradas realizadas en el año 2022 a organizaciones de la sociedad del Gran Buenos Aires implicadas en la gestión de diversos programas sociales que apuntaban a captar el papel que las mismas tenían en el marco de los programas y los márgenes de acción con los que contaban para la toma de decisiones y, por otro, la base de datos de la iniciativa Territorios en Acción que cuenta con información a escala sobre el trabajo de organizaciones de la sociedad civil de todo el país. Entre las segundas, se consultaron diferentes fuentes oficiales -informes de gestión, auditorías, memorias, reportes, análisis presupuestarios, etc-. como también artículos periodísticos y otras fuentes documentales.

Programas de gestión participativa en el sistema de política social argentino

El amplio y complejo sistema de políticas sociales que se ha desarrollado en nuestro país desde mediados del siglo pasado se basa, principalmente, en un conjunto de políticas universales que se proponían intervenir en el centro de la cuestión social. El modelo de política social propia del Estado de Bienestar, modelo de desarrollo incompleto en nuestro país, apuntaba centralmente a reducir la desigualdad, a través de políticas de sociales de cobertura universal – educación, previsión social y salud- e instrumentos de regulación del mercado de trabajo que sostuvieran las condiciones de los/as trabajadores formales frente al capital (Barba Solano, 2015).

¹ Estos mediadores cuentan con algunos atributos definatorios (Bessana, 2014): a. tienen una identificación con el partido peronista, b. cuentan con un conocimiento de la geografía, la historia y las necesidades del lugar y c. cuentan con capacidad para vehiculizar recursos del estado para resolver problemas del barrio.

Este modelo encontró sus límites en el crecimiento del desempleo, la precarización laboral y la pobreza, una tendencia que se inició en los años 80' y no se ha detenido hasta el momento, con picos de crecimiento en años de hiperinflación y crisis, como en 1989 y 2001. A partir de estos años, el eje central de la cuestión social se fue transformando, pasando de "desigualdad" a "pobreza" y las políticas sociales que surgieron a partir de ese momento tenían como objetivo principal el combate o la reducción de la pobreza. Las políticas socioasistenciales surgieron para hacer frente a este nuevo fenómeno: a diferencia del modelo anterior, comenzaron a poner el foco en los pobres -no en la desigualdad-, y a ofrecer desde el Estado los bienes y servicios que este sector -creciente- no podía obtener en el mercado.

Los programas asistenciales, que consisten fundamentalmente en brindar ayudas materiales, en bienes o servicios a los sectores sociales en situación de vulnerabilidad, pensados inicialmente como respuestas de emergencia frente a situaciones críticas, fueron de hecho expandiéndose y multiplicándose sin pausa a partir de esos años. Dentro de este subsector es donde, a la vez, se instalan y consolidan los formatos de gestión participativa, con intervención de organizaciones de la sociedad civil como mediadores en la ejecución de las prestaciones.

Esta estructuración se instala a partir de la reforma del sistema de política social de lo '90, cuando la orientación neoliberal de las políticas sociales, orientadas por los principios de desregulación, descentralización, tercerización y privatización afectaron gravemente al sistema de bienestar, y además dio lugar a la aparición de los programas asistencialistas y focalizados, con "participación de la sociedad civil", como se proclamaba en esos años.

La reconfiguración de las políticas sociales hacia programas asistencialistas y focalizados en los ámbitos de pobreza extrema que se instaló en los años '90, implicó también involucrar a las redes de participación social local, puesto que la gestión de los programas en el nivel local descansaba, principalmente, en la tarea de organizaciones sociales de base territorial. Estas redes operaban como instrumentos de vehiculización de las prestaciones sociales entre la dirección de los programas -mayormente unidades ejecutoras conformadas ad hoc para esta tarea-, y los destinatarios locales de los mismos. La colaboración de las organizaciones sociales de base comunitaria se instala como una pieza esencial de la gestión de los programas sociales, puesto que aseguraba la llegada a los lugares donde habitaba la población más vulnerable, meta difícil para el aparato burocrático estatal. De este modo, el criterio territorial de estructuración de las políticas sociales llevó a cristalizar la inscripción territorial de los actores sociales, y a fortalecer los entramados territoriales de vinculación entre el Estado y la sociedad local.

Esta estructura participativa y territorializada se apoya en entramados comunitarios preexistentes que, en décadas anteriores, bajo el formato de sociedades de fomento, habían tenido un rol muy importante en el desarrollo de la infraestructura y los servicios urbanos en las grandes ciudades. Por ejemplo, datos propios relevados en el año 2002 en el noroeste del GBA indican que varias de las organizaciones sociales de base territorial se crearon a lo largo del siglo XX y que, como señalábamos previamente, el ritmo de surgimiento se acelera en los momentos de crisis (Rofman, 2002).

A partir de allí, hay un lento pero seguro proceso de expansión de estos entramados participativos, que toma especial impulso en la salida de la crisis del 2001, particularmente en la relación con las organizaciones de desocupados de base territorial. Las organizaciones sociales territoriales que articulaban las demandas de los sectores desocupados exigían no solo asistencia inmediata a la emergencia, sino también una mayor intervención en la gestión de programas asistenciales y de promoción del autoempleo. De esta manera, fueron paulatinamente traduciendo sus demandas más concretas en términos de acceso a las prestaciones de los programas sociales y de empleo, como forma de obtener recursos, que las propias organizaciones sociales luego distribuían entre sus

miembros o destinaban al desarrollo de emprendimientos productivos. Se fue configurando así una estructura de interacción entre Estado y sociedad que colocaba a las organizaciones populares dentro del proceso de implementación de las políticas estatales. Es decir, puesto que los recursos necesarios para sostener la tarea asistencial y productiva provenían mayormente de las políticas sociales del Estado, y, más particularmente de los programas asistenciales y socioproductivos de diseño participativo, el resultado fue un creciente involucramiento de las organizaciones de base en el proceso de gestión de las políticas públicas, en un sistema de articulación público- social de apoyo al trabajo autogestionado y la economía popular, que se ha mantenido en el tiempo.

Las dos décadas siguientes al 2001 son testigos de una creciente multiplicación de este sistema, en casi todos campos de la política social: en la provisión alimentaria, en la atención a problemáticas de niñez y adolescencia, en la provisión de cuidados, en el abordaje de cuestiones de género, en el campo de la discapacidad, en los consumos problemáticos, en la promoción de la economía social, entre muchos otros. En consecuencia, en estos años se construye un entramado participativo de gestión de las políticas sociales cada vez más amplio e institucionalizado.

Cabe reforzar esta afirmación con datos provenientes de relevamientos de amplia escala acerca del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país. Según la información provista por Territorios en Acción, una base que ha registrado más de 8000 organizaciones, algo más del 50% de las asociaciones tiene algún tipo de vínculo con el Estado, en alguno de sus niveles de gobierno. Dentro de este subuniverso, aproximadamente un tercio de los casos recibe algún tipo de apoyo económico, financiamiento que se asigna, principalmente, a sostener acciones socioasistenciales: la enorme mayoría de los casos que componen este segmento se dedican a tareas de asistencia alimentaria, a cuidado infantil, a atención a personas mayores, etc. (<https://territoriosenaccion.org>).

Por lo tanto, dentro de este amplio abanico de políticas sociales de gestión participativa, interesa centrarnos en los programas socioasistenciales, que condensan el grueso de las estructuras de cogestión. Y dentro de este sector, enfocar en algunas que sobresalen por su envergadura, tanto institucional -el despliegue institucional que generan-, como presupuestaria y/o por su centralidad en la reproducción de la vida. Esto es, proponemos mirar especialmente las políticas o programas alimentarios, los de apoyo al trabajo autogestionado o socioproductivo y las políticas de cuidado infantil.

Cabe aclarar que las intervenciones socioasistenciales de diseño participativo, que acabamos de mencionar, constituyen una parte menor del universo de la política asistencial, puesto que el grueso de los recursos estatales que se destinan para *combatir/reducir* la pobreza se viabilizan a través de transferencias directas de ingresos a los destinatarios: en especial las moratorias previsionales y la Asignación Universal por Hijo (AUH), en la primera década, y la prestación Alimentar, a partir de la pandemia. La notable expansión de la inversión asistencial en las dos primeras décadas del siglo- según Schipani y Forlino (2024) su valor se multiplicó casi por cuatro entre 2002 y 2019, pasando del 5,86% a representar el 20,04% de la ejecución presupuestaria total- se explica, en buena medida, por la creación y la ampliación de cobertura de estos instrumentos, pero también por la expansión de los programas de gestión participativa, que acompañan la tendencia incremental de las políticas de transferencia directa.

Programas socioasistenciales de gestión participativa: un proceso de expansión y consolidación sostenido

Mencionábamos previamente que la modalidad de gestión participativa atraviesa buena parte de las políticas orientadas a reducir la pobreza, en un proceso creciente desde fines del siglo pasado hasta la actualidad. Para profundizar en este análisis, proponemos seleccionar algunas políticas en especial que, además de la envergadura y relevancia antes señalada, cuentan además con un recorrido histórico significativos durante el siglo XXI: a) el Programa de Ingreso Social con

Trabajo, PRIST, en sus diferentes denominaciones, b) las políticas de asistencia alimentaria, en especial el Programa de Abordajes Comunitarios PNUD y, c) el Plan Nacional de Primera Infancia, que crea los Espacios de Primaria Infancia, dedicados al cuidado infantil.

Los párrafos siguientes presentan la trayectoria y modalidades de funcionamiento de cada uno de estos programas, y analizan en profundidad el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de estos, en base a las diferentes fuentes recolectadas mencionadas más arriba.

Programas de apoyo al trabajo autogestionado

El campo de las políticas de promoción socioproductiva constituye uno de los ejes principales del sector de programas asistenciales de gestión participativa, tanto por su sostenibilidad a lo largo de las últimas dos décadas, como también por su continuo incremento de la cantidad de población involucrada.

En cuanto a lo primero, los programas de apoyo al trabajo autogestionado tienen su origen en las políticas de promoción de la economía social y el desarrollo local del 2003, cuando el nuevo gobierno kirchnerista puso en marcha varios instrumentos de promoción socioproductiva, orientados a la creación de trabajo asociativo y autoempleo, como caminos alternativos a la reducción del desempleo y el incremento de la economía informal (Rofman y Foglia, 2015). Esta estrategia se consolidó en el año 2009, con el lanzamiento del Programa de Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja. Este programa, asentado en el entonces denominado Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ofrecía subsidios a personas excluidas del mercado laboral formal con contraprestación en tareas sociocomunitarias y productivas, que debían asociarse en cooperativas de trabajo organizadas por unidades de gestión, responsables de los proyectos conveniados con el Ministerio, inscriptos en gobiernos municipales u organizaciones de la sociedad civil.

Esta modalidad se mantuvo hasta el año 2016, cuando el gobierno liberal de Cambiemos modifica el nombre por “Hacemos Futuro” y la naturaleza de la contraprestación productiva, por acciones de capacitación, que continuaban siendo ofrecidas por entidades asociativas o municipios. En el año 2020, con la llegada de un nuevo gobierno peronista y la casi inmediata irrupción de la pandemia, el programa recupera su carácter original de promoción del trabajo asociativo y vuelve a renombrarse, esta vez por “Potenciar Trabajo” (Ferrari Mango, 2021).

Más allá de los cambios de denominación y de contenido de la contraprestación, a lo largo de este recorrido el programa ha sostenido el formato de gestión participativa, debido al papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil responsables de la formulación y gestión de las actividades productivas o formativas, y también, en menor medida, por la capacidad de autodeterminación que ponían en juego las cooperativas creadas en estas instancias. Se ha señalado que en los hechos este margen de decisión estaba más acotado de lo que se declaraba en la letra del programa (Muñoz, 2020), observación que sin duda da cuenta de las limitaciones en el grado de participación que efectivamente ejercían los sujetos involucrados; pero ello no desdibuja completamente el carácter co-gestivo de este modelo de implementación.

En cuanto a la cobertura de la política, los datos disponibles hablan de un crecimiento casi sistemático, con picos destacados durante los gobiernos de Macri y el último período de gobierno peronista (Del Tredici et.al, 2023). Algunas cifras ilustran esta expansión: entre 2015 y 2023, la cantidad de destinatarios del programa se quintuplicó, y en la recuperación post pandémica, en 2022, la inversión en el Potenciar Trabajo llegó a superar a la destinada a la principal política asistencial directa, la AUH (Schipani y Forlino, 2023). En la actualidad, en términos

presupuestarios, representa el 40% del gasto en la función promoción y asistencia social, siendo la política que mayor participación tiene en este rubro (Ministerio de Economía de la Nación, 2024).

¿Cómo intervienen las organizaciones sociales en el proceso de gestión de este programa? A partir de las indagaciones antes mencionadas, se presenta un panorama bastante diverso y complejo. La mecánica de la micro gestión del programa consistía en que la organización- a veces la asociación de base y otras la coordinación de una red- elabora los proyectos socioproductivos y sociocomunitarios que encauzan la contraprestación, lo que daría cuenta de un grado de intervención importante en la implementación del programa. Por otro lado, algunas respuestas ponen de manifiesto que las organizaciones de base, las responsables de la ejecución de las actividades en el territorio, cuentan con cierto margen de decisión para definir tareas concretas, como capacitaciones, talleres, y proyectos productivos o socio comunitarios etc. en función de las necesidades territoriales. También se advierte que muchas organizaciones redistribuyen los recursos que reciben por esta vía para sostener actividades diversas de la tarea comunitaria, que no siempre están establecidas en los proyectos elaborados. Por último, pero no menos importante, las organizaciones son responsables de seleccionar a los/as destinatarios/as, lo que sin duda constituye una potestad fundamental en la dinámica de poder territorial.

Como queda claro en esta descripción, las capacidades de intervención de las organizaciones se limitan a la instancia de ejecución de las actividades en su ámbito de acción. Si bien se relatan algunos intentos de incidir en el diseño general del programa, ello queda fuera de la capacidad de decisión de las organizaciones de base. Sin embargo, si se amplía la escala de la mirada sobre los actores involucrados, cabría suponer que las instancias de coordinación de 2do grado, como las dirigencias de las redes de organizaciones sociales, sí han intervenido en espacios de negociación con el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para realizar cambios en el programa.

Programas alimentarios

El campo de las políticas de seguridad alimentaria es más complejo y diverso, en parte porque se compone de varios instrumentos y dispositivos institucionales diferentes. Además del apoyo a los “comedores populares”, es decir espacios de la sociedad civil organizada que ofrecen servicios alimentarios de diferente tipo, existen otras modalidades, como la transferencia directa de recursos monetarios a familias de escasos recursos que ha crecido en los últimos años, particularmente luego de la pandemia de Covid- 19, por medio de la Prestación Alimentar en el marco del Plan Argentina contra el Hambre lanzado en el año 2020, o los comedores escolares, que tienen una larga tradición en el sistema educativo argentino para mitigar el problema del ausentismo (Losano y Sala, 2022) y que si bien se encuentran provincializados reciben aportes del gobierno nacional.

La inversión pública en esta materia ha crecido también de manera sistemática a lo largo de este siglo, que se articula en el Programa nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) lanzado en el año 2003. El programa presupuestario Políticas Alimentarias aumentó en valores reales un 273 por ciento, al pasar de 186 millones de pesos en 2008 a 508 en 2019 (valor en pesos de 2008) (Del Trédici, et. al., 2023) y, en la actualidad, representa el 34% de los recursos de la función promoción y asistencia social (Ministerio de Economía de la Nación, 2024).

En este marco de este plan, el mecanismo de gestión participativa de los servicios alimentarios ocupa un lugar relevante destacándose el Programa Abordajes Comunitarios por su sostenida duración en el tiempo –comenzó a ejecutarse en el 2005- y por su abordaje integral centrado no sólo en la compra de alimentos sino en el fortalecimiento organizacional y el despliegue de otras actividades comunitarias. Este programa consiste en un apoyo técnico y financiero a organizaciones comunitarias que ofrezcan servicios alimentarios de todo el país, destinado fundamentalmente a la

compra de alimentos, pero también para los gastos necesarios para sostener esta tarea: adecuaciones edilicias, equipamiento, capacitación, e incluso actividades complementarias de salud y educación. Este programa se realiza en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien acompaña y supervisa a fin de garantizar el cumplimiento de los menús (Siempro, 2020). En el 2023 se brindó asistencia a 1600 comedores comunitarios que atendían aproximadamente a 321.000 personas y brindaban 464.347 prestaciones diarias, además de repartir más de un millón de módulos de alimentos secos (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023). En términos presupuestarios, según el último dato disponible, este programa representaba un 12% del presupuesto del PNSA, correspondiendo más del 50% restante a las transferencias directas por medio de tarjetas alimentarias y un 32% al refuerzo para Servicios Alimentarios Escolares (Siempro, 2020).

Además de los comedores destinatarios de este financiamiento, en el año 2020 se creó el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (RENACOM). Según datos del año 2023, esta fuente identifica que en todo el país existían más de 40.000 espacios comunitarios alimentarios, que podrían atender alrededor de 4 millones de personas. Cabe destacar que si bien, las organizaciones registradas son pasibles de recibir un subsidio para su funcionamiento, el acceso al mismo transcurre por otro carril, tratándose este de un dispositivo de gestión.

La información presentada previamente permite dar cuenta de la magnitud de la intervención de las organizaciones sociales de base territorial, que cuentan con una tradición relevante en este campo. Como se señalaba previamente, en momentos de crisis económica y emergencia social, se multiplican las iniciativas comunitarias de atención de necesidades básicas, como la alimentación, y florecen los comedores y ollas populares. Este fenómeno fue evidente en la hiperinflación del '89, en la crisis del 2001, y también en los meses de la pandemia.

Por otro lado, a diferencia de otros programas asistenciales, se trata de un sistema sostenido en un entramado multinivel, donde los gobiernos provinciales y municipales juegan un rol significativo en el financiamiento. Además, la prestación de servicios alimentarios se asocia a un conjunto de tareas y gastos diversos muchas veces financiadas con fuentes diversas provenientes de diferentes programas estatales, y nos referimos aquí tanto al indispensable trabajo de quienes atienden los comedores o al equipamiento de los comedores, como también a otras actividades destinadas a la población destinataria, particularmente a niños/as, que los comedores han ido desplegando a lo largo de los años. Y, por último, aunque no por ello menos importante, cabe destacar que buena parte de los recursos que sostienen los comedores comunitarios provienen de fuentes privadas, como las que vehiculiza el Banco de Alimentos, o donaciones de los propios comercios de la localidad.

Políticas de cuidado infantil o de cuidado de la primera infancia

Las políticas de cuidado infantil son servicios y prestaciones dirigidas a la población de entre 0 y 5 años. Involucran tanto aquellas ligadas a la conciliación de tiempos para facilitar la participación de los responsables en el mercado laboral (ej. licencias por paternidad), las transferencias de dinero a las familias con niños pequeños (como las asignaciones familiares) y las vinculadas con la inversión social en infraestructura y espacios de crianza como la promoción y sostenimiento de espacios de primera infancia (Marzonetto, 2020). En este último punto cabe distinguir entre los espacios dependientes del ámbito educativo de aquellos inscriptos en las áreas sociales.

Mientras que las dos primeras presentan en argentina un desarrollo de más largo aliento, la expansión y fortalecimiento de los espacios de cuidado como parte de la política social se produce recién a mediados de los años 2000, con la sanción de la ley nacional de promoción y protección integral de derechos de las niñas y adolescencias. Esta normativa, que cambia un histórico

paradigma de intervención en torno a las infancias, coloca al Estado como garante de sus derechos enfatizando en el accionar conjunto y corresponsable entre los distintos niveles de gobierno y entre los actores comunitarios.

A fin de ampliar la oferta pública de cuidado para la primera infancia, particularmente de los sectores económicos más desfavorecidos que son quienes menores porcentajes de cobertura registran (De Paula y Rebón, 2023), se han desarrollado diferentes acciones.

En primer término, en el año 2007 se sanciona la ley de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil. Estos son espacios de cuidado y abordaje integral de la primera infancia (niños entre 45 días y 4 años) que apuntan a garantizar la nutrición, la estimulación temprana y la promoción de la salud, complementando el rol de las familias y facilitando el proceso de crianza. Estos centros, dependientes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del ex Ministerio de Desarrollo Social, funcionaban en espacios de organizaciones comunitarias y gubernamentales.

Más adelante, ya con la gestión de la Alianza Cambiemos, se formula en el año 2016 el Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI) que, asentado en la experiencia anterior, tiene dentro de sus líneas de intervención la promoción de espacios de primera infancia (EPI) en donde se brinda asistencia nutricional, prevención y promoción de la salud, estimulación temprana y psicomotricidad, y talleres y cursos de capacitación. Esta línea demanda para su procesamiento tanto del nivel local de gobierno como de las organizaciones comunitarias y representa la más relevante en términos de cobertura del Plan (Foglia, 2023).

El Ministerio nacional proporciona asistencia técnica y financiera a las provincias, municipios u organizaciones sociales para la apertura de un espacio físico, propicio para el crecimiento y desarrollo integral de los niños (financia infraestructura, equipamiento e insumos), y para el sostenimiento de las actividades allí realizadas (un aporte mensual por cada niño asistente) entre las que se incluyen las tareas desarrolladas por el personal², compra de alimentos y elementos de limpieza. Las instituciones firman un convenio de ejecución para lo cual formulan y presentan un proyecto institucional acorde a las necesidades y demandas de las familias y de sus comunidades y deben enviar informes de asistencia y seguimiento al Ministerio. Este se reserva la tarea de monitoreo y supervisión de los espacios a través de agentes propios. Cabe mencionar que el 76% de los convenios de los corresponden a entes gubernamentales (Siempre, 2022a).

En los últimos años estos espacios de cuidado verifican un proceso de expansión. Mientras que a finales del 2019 existían en el país -en el marco del plan- alrededor de 1.600 espacios de primera infancia, 243 creados entre 2016 y 2019 y el resto de existencia previa (Sohr, 2019), en el 2023 el número había aumentado a 2600 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023), un incremento del 162%. A estos centros asistían al 2023, 172.051 niños y niñas. Este crecimiento se vincula con la puesta en marcha de la Red de Infraestructura del Cuidado a partir de la articulación con el Ministerio de Obras Públicas (2021) y con un proyecto con financiamiento del BID (2017).

En términos presupuestarios, el plan nacional de primera infancia representa en la actualidad, sólo un 0,36% de la función promoción y asistencia (Ministerio de Economía de la Nación, 2024). En materia de ejecución presupuestaria, ha sufrido una reducción de casi un 80% en la variación interanual enero-mayo 2024 (CEPA, 2024).

² “Cada espacio de primera infancia (EPI) debe contar con un director/coordinador, personal de sala (1 adulto cada 5 niños de hasta 1 año de edad y 1 adulto cada 10 niños de hasta 4 años), personal de cocina, equipo técnico interdisciplinario (trabajador social, psicopedagogo, psicólogo, estimulador psicomotricista) para el seguimiento de los niños y atención a las familias, así como el asesoramiento al personal de sala. Además, se requiere de un seguimiento nutricional y del servicio alimentario” (Auditoría General de la Nación, 2017).

A los datos de espacios inscritos en el plan nacional, hay que sumar los espacios de cuidado de diferente denominación dependientes tanto de diferentes organismos provinciales y nacionales como de organizaciones sociales. Si bien no hay datos actuales, el relevamiento nacional de la totalidad de espacios de Primera Infancia (RENEPI), registró un total de 3.600 ámbitos para la primera infancia por fuera del ámbito educativo en el año 2015 (De Paula y Rebón, 2023).

En la provincia de Buenos Aires, este programa nacional articula su despliegue con un programa de similares características, el Programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) con vigencia desde el año 2009 dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (MDC). Las UDI abarcan una población destinataria más amplia, niñas y adolescentes de 0 a 14 años, en situación de vulnerabilidad social y/o de riesgo ambiental con el propósito de favorecer el desarrollo integral de NyA desde la perspectiva de los derechos, acompañando y fortaleciendo a las familias para el cumplimiento de su función y el ejercicio de su responsabilidad y propiciando la participación de las mismas en la comunidad. Comprende tres modalidades diferentes, dos de ellas orientadas a la población de niños y niñas de entre 45 días a 5 años en donde se realizan actividades de estimulación, educativas, culturales, deportivas y lúdicas a cargo de educadoras populares capacitadas o personal docente.

El MDC convenia con municipios y organizaciones de la sociedad civil a quienes financia a través de becas para que sean prestadoras de los bienes y servicios. Para ello, los efectores deben presentar un proyecto institucional que es evaluado por los equipos técnicos del MDC. Se trata de un programa de amplio alcance; al 2022 abarcaba un total de 1294 sedes entregando becas para niños, niñas y adolescentes bonaerenses, estando presente en casi la totalidad de los municipios de la provincia (Siempro, 2022b).

Las indagaciones en profundidad sobre el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las acciones de los EPI y UDI ponen de manifiesto que las asociaciones de base cuentan con un margen de decisión relevante en cuanto al contenido de las actividades socioeducativas que se realizan en los centros. El financiamiento que ofrece el PNPI abarca prestaciones alimentarias y también acciones socio educativas, y es especialmente en este último renglón donde cobra significación la intervención de las organizaciones, puesto que pueden planificar las actividades pedagógicas, culturales y de contención más apropiadas a su realidad. Es decir, si bien tampoco en este caso dan cuenta de la posibilidad de incidir en las definiciones generales del programa, sí pueden modelar en base a criterios propios la asignación de los recursos destinados al cuidado y al desarrollo infantil.

En síntesis, en los tres campos de las políticas socioasistenciales analizados se verifica que la modalidad de gestión participativa, basada en la intervención de organizaciones de la sociedad civil en la prestación de los servicios y en la ejecución de las actividades, no ha dejado de crecer y consolidarse en las últimas dos décadas. Esto significa, en principio, que se trata de un sistema funcional para la gestión de estas políticas puesto que aprovecha recursos y capacidades de la sociedad civil organizada, a la vez que las fortalece; al mismo tiempo que pone en evidencia limitaciones de la estructura estatal y genera impactos políticos e institucionales de relevancia.

Por otro lado, también es evidente que la intervención de las organizaciones en el proceso de implementación conlleva decisiones que impactan en las condiciones efectivas de ejecución de las actividades y en la población destinataria. ¿Con qué término es posible conceptualizar esta intervención y sus impactos? ¿Se trata de clientelismo o intermediación o puede ser entendida en clave de participación? Nos abocaremos a responder a esta pregunta en el próximo apartado.

¿Cómo conceptualizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de la política social?

El concepto de intermediación, con el que han sido conceptualizado el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en el debate público, remite más a un término del lenguaje común que del análisis académico. Algunas pocas aproximaciones a esta noción la asocian con el término “mediación” -o “broker”-, muy difundida en el mundo financiero. Esta mirada supone que quien media sirve a intereses particulares y extrae beneficios de ese proceso, lo que a su vez se relaciona con la idea de clientelismo. En este sentido, Gurza Lavalle y Zaremborg (2014) plantean que la teoría política ordenó el fenómeno de la intermediación a partir de dos conjuntos excluyentes y polarizados: representación/participación y representación/clientelismo. Aquí la representación es entendida como modalidad institucionalizada y legítima de mediación, mientras que la participación implica una modalidad también legítima, pero directa, no mediada, de agencia; mientras que, por otro lado, y en oposición al carácter legítimo de la representación, el clientelismo se considera una práctica de mediación asimétrica, ilegítima, resistente o exenta al control y plagada de irregularidades. Además, plantean que la misma se ejerce siempre en sentido vertical asimétrico ya que hay un actor que goza de una posición ventajosa (controla ciertos recursos) y establece relaciones entre actores colectivos o individuales y las autoridades públicas.

El clientelismo fue definido como “el intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y voto entre masas y élites” (Auyero, 2001: 35). Se trata de “relaciones de carácter personal y jerárquico, que suponen la distribución particularista de recursos públicos, con el fin último de acumular poder político, a fin de lograr, de forma más o menos inmediata o mediata, apoyo electoral”. (Ortiz de Rosas, 2017: 138). Al respecto, agrega Bessana (2014), se pone el foco en el carácter exclusivamente individual de los beneficios que obtienen los patrones (políticos), los punteros (mediadores) y los clientes (comunidad/vecino) en el proceso de intercambio. A su vez, Freidenberg (2017) acentúa el vínculo personalista -en tanto no programático-, informal y asentado en el principio de reciprocidad de estos actores. Barozet (2006), por su parte, considera que se trata de una manera de redistribuir recursos públicos y privados más extendida en Estados que no responden al principio burocrático racional-formal del tipo ideal weberiano. En este sentido, es entendida como una práctica tradicional y pre-moderna de hacer política.

En síntesis, la asimilación de la intermediación con el clientelismo tendería a describir a las prácticas de intervención social en la gestión de políticas sociales como mecanismos particularistas que restringen el universalismo que debería orientar el carácter público de las políticas, en tanto conformarían dinámicas de intercambio de beneficios individuales para los mediadores y sus “patrones”, beneficios que adquieren carácter material en el caso de los mediadores y de adhesión política de los clientes para los patrones. Además, se caracterizan como relaciones fuertemente asimétricas, debido a la posibilidad de control político que permite a los patrones y mediadores, la disponibilidad de recursos económicos tan necesarios para “clientes” en situación de vulnerabilidad social.

Los fenómenos que nos proponemos analizar en este artículo encajan mal en estas definiciones ¿Las organizaciones sociales territoriales de base interviniendo en el proceso de provisión de bienes y servicios públicos pueden ser pensadas en términos de intermediación política? ¿Y es posible recuperar algunos elementos considerados en la literatura sobre clientelismo para pensar el rol que ejercen estas organizaciones?

En primer lugar, es innegable que los fenómenos que nos proponemos analizar acá comparten algunos rasgos con las características descritas para los intercambios clientelares. Por un lado, es evidente que este sistema de gestión participativa se distingue de las políticas sociales “programáticas” por el diseño particularista de la selección de destinatarios y mediadores, diferentes de los criterios universalistas, o al menos objetivos y públicos que constituyen los criterios de asignación para políticas de transferencia de ingresos basadas en derechos, como la AUH. En este sentido, las reglas de asignación de los beneficios, de tramitación y de rendición de los mismos, no

siempre muestran el grado de formalización que suelen sustentar a las políticas programáticas, y suelen estar atravesadas por decisiones más informales.

Por otro lado, tanto en el “modelo teórico” de clientelismo, como en los sistemas de mediación que encontramos en la ejecución de las políticas participativas, las relaciones entre los sujetos involucrados conforman una red, en el sentido que son vínculos de intermediación relativamente estables -o sea, no son intercambios esporádicos o aislados-, donde circulan bienes materiales y simbólicos, en un sentido relativamente asimétrico. Es decir, se trata de un sistema que se retroalimenta, sobre la base de una circulación unidireccional de recursos materiales entre agencias estatales hacia sectores sociales con necesidades.

Sin embargo, estos puntos en común no alcanzan para fundamentar una comprensión adecuada de las experiencias en los términos teóricos arriba desarrollados, por varias razones.

En primer lugar, en estas experiencias los “mediadores” son, en general, organizaciones sociales de base territorial, esto es, conformadas por la propia población beneficiaria que, por lo tanto, no ocupan necesariamente un lugar jerárquico respecto de los destinatarios de sus acciones. En la mayoría de los casos las organizaciones sociales territoriales están constituidas por los propios vecinos/as de los barrios o sectores afectados por las problemáticas sociales a las que apuntan las políticas y las prestaciones. Por supuesto que ello no significa que no se verifique alguna forma de asimetría, pero sin duda es diferente a la imagen conceptual sobre la posición del mediador individual que obtiene ventajas particulares por ese rol.

En este mismo sentido, puesto que las organizaciones que canalizan los bienes y servicios hacia destinatarios son espacios sociales con mayor o menor grado de estructura y formalidad, no se trata de un vínculo individual, ni tampoco se intermedian beneficios personales a cambios de la adhesión política a dirigentes particulares, sino que se trata de una mediación organizacional, que asume un carácter más público y regulado que el que podría estar presente en un vínculo individual, casi personal, entre líderes y seguidores.

Extendiendo estas consideraciones a todas las entidades involucradas en las redes de circulación de prestaciones asistenciales, cabe también advertir que las organizaciones operan como implementadoras de políticas públicas asentadas en organismos estatales de diferentes niveles de gobierno. Este rol implica compromisos institucionales generalmente formalizados entre las organizaciones y la agencia estatal, tanto para viabilizar el acceso a los recursos -convenios, acuerdos, proyectos, etc.- como procedimientos de rendición de cuentas respecto de los destinatarios y de las acciones. Por lo tanto, tampoco se trata de un vínculo completamente arbitrario u opaco, como puede suponerse al caracterizarlo como informal y no programático. Sin duda, aquí queda planteado el interrogante acerca de cuánto y cómo aportan esos procedimientos a fortalecer el carácter público del sistema de política socioasistencial, tanto en términos de transparencia como de equidad en el acceso a los beneficios, cuestión que debería ser objeto de investigaciones aplicadas.

Además, el universo de organizaciones sociales territoriales que intervienen en estos programas, no necesariamente están alineadas políticamente. Si bien es cierto que una parte significativa de este ámbito constituye lo que hoy en Argentina se conoce como “movimientos sociales”, es decir, redes de organizaciones de base inscriptas en alguna corriente política, también cabe encontrar a una multitud de asociaciones de base sin adscripción político-partidaria ejecutando los programas mencionados en sus territorios. De este modo, en estas articulaciones entre políticas públicas, organizaciones de base y población destinataria no es evidente que sea el apoyo electoral la contraprestación brindada por los destinatarios. La historia política reciente de nuestro país reafirma además estas advertencias, puesto que en varias ocasiones la población de bajos ingresos, y beneficiaria habitual de estas prestaciones, ha elegido a figuras políticas opositoras a los gobiernos

de turno, lo que indica que este sistema sería bastante poco eficaz para asegurar lealtad política. Tampoco debería desprenderse de este señalamiento que esta circulación de bienes y servicios no tenga efectos en el plano político o ideológico, solo que, a diferencia de lo que plantean las teorías sobre el clientelismo, se trata más bien de un fenómeno más complejo de construcción de identidades políticas, antes que de un intercambio.

Este punto trae a colación la cuestión de la legitimidad política, uno de los recursos principales que se negociarían en estas intermediaciones clientelares. En las experiencias de gestión participativa que estudiamos en profundidad, la legitimidad de las organizaciones “mediadoras” constituye el resultado de un proceso social de intervención colectiva en el sostén de las condiciones de reproducción de la vida y, por lo tanto, una construcción en constante proceso, antes que una moneda preestablecida. Es decir, la circulación de la legitimidad y la adhesión político-ideológica constituye una interacción menos instrumental y “mercantil” de lo que parece postular la teoría sobre clientelismo, y más el producto de procesos subjetivos y colectivos de compromiso e identificación sociopolíticos que surge de la cercanía - o incluso yuxtaposición- de las organizaciones con los beneficiarios.

Proponemos, entonces, conceptualizar las prácticas de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de las políticas socio asistenciales como una modalidad particular de gestión participativa. Si entendemos a la participación ciudadana como formas de intervención de la sociedad en instancias de decisión sobre políticas públicas, que se enmarcan las relaciones de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado (Rofman, 2016), resulta apropiado ubicar a las experiencias analizadas en esta perspectiva.

Como se expone en párrafos anteriores, el marco de referencia de la participación ciudadana abarca un espectro bastante amplio de abordajes ideológicos, que a su vez sustentan posiciones diferentes respecto del horizonte normativo de la participación. Es decir, existe un rico debate en este campo respecto del valor de la deliberación o de la incidencia directa en las decisiones; acerca del sentido de la institucionalización frente al potencial movilizador de las prácticas, y también respecto del grado e instancia de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas.

Estos debates conducen a visibilizar la diversidad del campo de la participación ciudadana en la actualidad, y permite ubicar dentro de este paraguas conceptual abarcativo a los mecanismos que se analizan en este artículo, en tanto experiencias institucionalizadas de participación en la instancia de implementación de las políticas sociales.

A la vez, la diversidad de abordajes y definiciones obligan a construir mayores precisiones, que permitan caracterizar mejor el tipo de política participativa que encarnan estos mecanismos de cogestión. Al respecto en trabajos anteriores (Couto, Foglia y Rofman, 2016) identificábamos diferentes tipos de políticas de gestión participativa, distinguiendo las políticas de participación ciudadana stricto sensu, es decir, aquéllas que tienen por objetivo promover una mayor incidencia de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas, de otras más sectoriales, como las socioproductivas y los mecanismos de gestión participativa de políticas sociales de diseño más vertical o centralizado. Esa clasificación puede operar como un punto de partida para construir nuevas categorías, que den cuenta de la expansión, diversificación e institucionalización de las experiencias de gestión participativa en la última década.

Conclusiones

La intervención de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las populares de base territorial, en el proceso de gestión de políticas sociales representa un fenómeno de larga data que se

ha consolidado en las últimas décadas. La pauperización de la situación social desde los 90' a la actualidad inició un ciclo de políticas sociales focalizadas que implican a la sociedad civil en la ejecución.

La limitada capacidad del Estado, particularmente el nacional, para cubrir/penetrar en forma directa -con estructuras y agentes-, los territorios y la insuficiente infraestructura pública -servicios y equipamientos- tiene como contrapartida el despliegue de organizaciones de la sociedad civil resolviendo las necesidades de sus barrios, aportando sus recursos y capacidades.

El análisis de las tres políticas socio-asistenciales seleccionadas -alimentaria, socioproductivas o de fomento del trabajo autogestivo y de cuidado infantil- ha permitido apreciar la existencia de una estructura de gestión pública asentada en el trabajo territorial de las organizaciones de la sociedad civil que se fue expandiendo, diversificando e institucionalizando. Evidencia de ello es el incremento presupuestario de estas políticas, el volumen de sus prestaciones y la cobertura. Asimismo, como observamos, se trata de políticas que abordan problemáticas específicas y divergentes que se fueron incorporando en la agenda estatal en forma progresiva. Mientras que en las primeras políticas de este cariz fueron las alimentarias y de trabajo, a medida que nuevos temas emergieron como asuntos sociales relevantes -cuidados, otras políticas se desplegaron diversificando el universo. Por último, dado que se trata de una intervención pública en el marco de políticas diseñadas y organizadas por el Estado, esta modalidad de gestión se fue formalizando en diversas normativas, promoviendo su institucionalización.

A pesar de la relevancia y recorrido de este formato de gestión, en los últimos tiempos, se ha puesto en la agenda pública y en la del gobierno nacional la necesidad de avanzar en otras modalidades menos intermediadas que permitan establecer una relación directa con los destinatarios de las políticas. La equiparación de intermediación con irregularidad, particularismo, corrupción y condicionamiento, entre algunos adjetivos con la que fue conceptualizada, la hicieron objeto de diversas críticas en tanto forma no virtuosa de procesamiento de bienes y servicios públicos. En este marco, como planteamos, se ha visto reducido el gasto público social de este tipo de programas asistenciales, en un marco más general de ajuste fiscal.

En el plano académico, el análisis de los procesos de intermediación en la provisión de bienes y servicios sociales tiene su anclaje en los estudios sobre clientelismo. Como planteamos, este corpus asentado en la definición clásica de intercambio de bienes por votos/apoyo, no permite captar adecuadamente el carácter de las experiencias que hemos analizado, aun cuando comparten algunos rasgos. Por una parte, a diferencia de los vínculos clientelares más informales, la relación entre organizaciones (mediadoras) y Estado se asienta en lineamientos programáticos formalizados y normativizados que reducen las arbitrariedades propias del clientelismo. Por otra parte, en lo que refiere al vínculo con los destinatarios, la relación excede lo meramente individual y se inscribe en estructuras de mediación organizacional lo que permite que la canalización de bienes y servicios adquiera un modo más público y colectivo. Asimismo, no es claro que el intercambio que allí se produce se estructure en torno a la búsqueda de apoyo político-electoral, más allá de las adscripciones de las organizaciones en este plano la provisión de gran parte de estos bienes o servicios no requieren compromisos de contraprestación partidaria.

Las limitaciones de este marco teórico para comprender la gestión de las políticas analizadas y el lugar de las organizaciones, nos llevó a proponer una conceptualización que ubica estas "intermediaciones" dentro del campo de la participación ciudadana en tanto mecanismos de gestión participativa. Si bien se trata de una participación limitada centralmente a la etapa de implementación, habilita espacios de decisión significativa para las organizaciones, tanto en relación con los contenidos de los servicios prestados- en especial los educativos, formativos y productivos-, como también con relación a la modalidad de gestión de la prestación, y a la selección

de los/as beneficiarios/as. Esto permite ajustar las políticas a las características de los diferentes grupos sociales y del territorio en el cual se despliegan. Este relevante rol asociativo en la gestión de lo común, las ubican en una interfaz público-estatal, que refuerza su carácter participativo.

Sin embargo, tenemos claro que no se trata de políticas participativas en sentido estricto, tal como las entienden las teorías de la participación. Estas señalan -con los matices planteados- que las mismas se orientan a la búsqueda de un mayor protagonismo y deliberación de la ciudadanía en los problemas públicos, en un horizonte de ampliación democrática. En este sentido, una de las cuestiones pendientes a seguir indagando refiere a la categorización con mayor precisión del tipo de participación que se construye en estos procesos, distinguiendo al interior del universo de políticas participativas.

Asimismo, ya en el plano de la gestión de la política social, se abren otros debates ligados a la transparencia, la efectividad y la equidad de esta modalidad participativa. Profundizar en la discusión sobre las implicancias de este modelo de gestión en el acceso público a las prestaciones por parte de la población en situación de vulnerabilidad permitiría evidenciar y visibilizar sus fortalezas, pero también sus debilidades a fin de generar mejores instrumentos de procesamiento, información, monitoreo y control que consoliden el camino andado.

Bibliografía

Auyero, J. (2001) *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo* (1. ed). Manantial.

Barba Solano, Carlos (2015). La encrucijada de la desigualdad y la política social en América Latina, *Diario El País*. Disponible en https://elpais.com/elpais/2015/04/20/contrapuntos/1429488902_142948.html

Barozet, Emmanuelle (2006) Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social, *Debates*, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador.

Bruno Besana, Patricio (2014). ¿Clientelismo o algo más? Relato sobre el rol de un puntero en la provisión de servicios básicos colectivos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Política. Revista De Ciencia Política*, 52(1), pp. 39–60. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.33098>

Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A. (2016) Políticas participativas locales: una aproximación político-territorial en Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio*. Ediciones UNGS, ISBN 978-987-630-228-9, págs. 73-118.

De Paula, Martín y Rebón, María Marcela (2023), *Políticas de cuidado Las políticas sociales en perspectiva. Resultados y desafíos*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2023.

Curza Lavalle, Adrián, & Zarembeg, Gisela. (2014). Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 59(221), 19-49. Recuperado en 06 de agosto de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000200002&lng=es&tlng=es.

Ferrari Mango Cynthia (2021) Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos* (24), 163-187. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=645972176008>

Foglia, Carolina (2023) La gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñeces y adolescencias en el Conurbano Bonaerense, *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Freidenberg, Flavia. (2017). La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México. *Andamios*, 14(34), 231-258. Recuperado en 06 de agosto de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000200231&lng=es&tlng=es.

Lozano, Juan Ignacio y Sala, Juan Bautista (2022), Políticas alimentarias y organizaciones sociales en la Argentina contemporánea, *Cuestión Urbana*, Año 6 Nro. 12.

Marzonetto, Gabriela (2020) Propuesta de modelo de análisis de coordinación institucional en la implementación de políticas sociales. El caso de las políticas de cuidado infantil en Argentina.” *DAAPGE* Vol. 20, N° 35, 2020, pp. 18-35. UNL, Santa Fe, Argentina.

Muñoz, R. (2020). Acoples y desacoples del "Argentina Trabaja con las políticas de economía social y solidaria en Argentina. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (4). UNTREF

Ortiz de Rozas, Victoria; Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina: Aportes a partir del caso de Santiago del Estero; Universidad de los Andes; Colombia Internacional; 90; 4-2017; 127-156

Rofman, Adriana (2016) Introducción, en Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Ed. UNGS. Los Polvorines.

Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2015) La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 5. Buenos Aires. pp. 41-61.

Rofman, Adriana (2002) Las organizaciones sociales en el desarrollo local. En La acción de las organizaciones sociales de base territorial en Rofman, Adriana (comp). PDL-UNGS/ IDEF-CTA.

Tredici, Romina, González, Lucas y Zarazaga, Rodrigo (2023). Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri. *Revista SAAP*, 17(1), 10-30.

Schipani, Andrés y Forlino, Lara (2024). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023. CIAS.

Zarazaga, Rodrigo (2015) Los punteros como red de política social, *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(1), 11-29.

Documentos institucionales

Auditoría General de la Nación (2017), Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Informe de Auditoría de Gestión Ambiental Proyecto N° 54 2291.

Centro de Economía Política (Mayo 2024) La ejecución presupuestaria de la administración pública nacional. Consultado el 08/08/24 <https://centrocepa.com.ar/informes/517-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-mayo-2024>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2023). Memoria detallada del Estado de la Nación. Consultado el 6/08/24 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_del_estado_de_la_nacion_2023.pdf

Kumelkan Consultora (2024) Informe de situación de comedores y merenderos comunitarios. Mayo <https://lnkd.in/dn9r4PQy>

Ministerio de Economía de la Nación (2024). ¿A qué se destina el gasto? Presupuesto abierto, Consultado el 07/08/24 <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/a-que-se-destina-el-gasto>

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO (2020) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Reporte de Monitoreo, Cuarto Trimestre 2019.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO (2022a) Programa Nacional de Primera Infancia PNPI, Reporte de Monitoreo, Primer Trimestre 2022.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO (2022b), Guía de Programas Sociales, Provincia de Buenos Aires.

Unión de Trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular y Centro de Estudios Legales y Sociales (2024), Interpone Amparo colectivo. Solicita medida cautelar. Caso Federal.

Artículos periodísticos

Jove, Manuel (4/04/2024). En 2023 se repartieron \$40 mil millones a comedores: ahora descubrieron que más de mil no existen, *TN*. Consultado el 25/07/24 <https://tn.com.ar/politica/2024/04/04/en-2023-se-repartieron-40-mil-millones-de-pesos-a-comedores-ahora-descubrieron-que-mas-de-mil-no-existen/>

Klipphan, Andrés (8/07/24) Capital Humano le puso número a los hechos de corrupción que denunció ante la Justicia: \$35 mil millones, *Infobae*, Consultado el 25/07/24 <https://www.infobae.com/politica/2024/07/08/capital-humano-le-puso-numero-a-los-hechos-de-corrupcion-que-denuncio-ante-la-justicia-35-mil-millones/>

Sohr, Olivia (5/07/19) ¿Qué son los Espacios de Primera Infancia y cuántos hay en el país? *Chequeado.org*. Consultado el 24/07/24 <https://chequeado.com/el-explicador/que-son-los-espacios-de-primera-infancia-y-cuantos-hay-en-el-pais/>

Vales, Laura (24/05/24) Hay una campaña cruel y mentirosa, *Página 12*, Consultado el 25/07/24 <https://www.pagina12.com.ar/738673-hay-una-campana-cruel-y-mentirosa>

Ventura Adrian (18/05/24) El mapa de los comedores fantasma: más del 80% están ubicados en municipios peronistas, *TN*. Consultado el 24/07/24 <https://tn.com.ar/politica/2024/05/18/el-mapa-de-los-comedores-fantasma-mas-del-80-estan-ubicados-en-municipios-peronistas/>

Normativa

Decreto Número 8/23, Ley de Ministerios.