



## Organizaciones sociales en Argentina: ¿Burocracia paraestatal gestionando programas socioproductivos?

*Cynthia Ferrari Mango*

ORCID: [0000-0002-7416-6754](https://orcid.org/0000-0002-7416-6754)

[cferrari@flacso.org.ar](mailto:cferrari@flacso.org.ar)

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Magister en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM), Argentina. Investigadora asistente de CONICET en IICSAL-FLACSO. Profesora adjunta en la UNLaM.

### Resumen

Las organizaciones sociales en Argentina, durante los primeros 20 años de inicio del siglo XXI, han generado una acumulación territorial reinventando prácticas de generación de empleo en el marco de la economía popular, así como también a través del rol que ejercen como puentes entre el Estado y la comunidad. El objetivo del trabajo es caracterizar las modulaciones y los roles de las organizaciones sociales en términos de burocracia paraestatal tras gestionar programas socioproductivos en el territorio. Partimos de considerar cómo, desde los márgenes, las organizaciones adquieren un rol relevante. Concretamente, toman formas de burocracia paraestatal y se entremezclan con la porosidad estatal. Para ello, utilizamos una metodología cualitativa que está compuesta por revisión bibliográfica, organizaciones como referentes empíricos que se nutren tanto de entrevistas semiestructuradas, datos secundarios extraídos de páginas oficiales del Estado, pedidos de información de acceso público y redes sociales de organizaciones seleccionadas. Sostenemos que las organizaciones sociales, en tanto burocracia paraestatal, adquieren modulaciones diferentes debido a las normativas de los programas sociales. Estas formas son atravesadas por prácticas microlocales que categorizamos de tipo «intraestatal», «intraorganizacional» e «intra-barrial».

Palabras clave: Burocracia paraestatal, organizaciones sociales, porosidad estatal, prácticas microlocales.

## Social Organizations in Argentina: A Parastatal Bureaucracy Managing Socio-Productive Programs?

### Abstract

During the first two decades of the 21<sup>st</sup> century, social organizations in Argentina have accumulated territorial power by reinventing employment generation practices within the framework of the informal economy, as well as through their role as bridges between the state and the community. This study aims to characterize the modulations and roles of social organizations in terms of a parastatal bureaucracy after managing socio-productive programs in the field. We begin by considering how, from the margins, social organizations acquire a relevant role. Specifically, they take on forms of parastatal bureaucracy and become intertwined with the permeability of the state. To this end, we employ a qualitative methodology comprised of a literature review, using organizations as empirical referents, drawing on semi-structured interviews, secondary data extracted from official state websites, public information requests, and the social media of the selected organization. We argue that social organizations, as a parastatal bureaucracy, acquire different modulations due to the regulations governing social programs. These forms are transcended by microlocal practices that we categorize as “intrastate,” “intraorganizational” and “intra-neighborhood.”

Keywords: Parastatal bureaucracy, social organizations, state porosity, microlocal practices.

## INTRODUCCIÓN

En Argentina las organizaciones sociales han conquistado progresivamente un lugar central en la provisión del bienestar dentro del universo de la economía popular (Hudson, 2024; Señorans y Pacífico, 2023; Paura, Zibecchi y Delgado Williams, 2022 y Trenta, 2017). Específicamente, desde fines de la década del 90 hasta el año 2023, han gestionado programas socioproductivos caracterizados por ser dispositivos de inclusión social a partir del trabajo con sectores populares (Álvarez Newman, 2023; Ferrari Mango, 2024; Gradín, 2018; Logiudice, 2017 y Natalucci, 2018).

A lo largo del tiempo, estas organizaciones han acumulado trayectoria y se han transformado en función de distintas modalidades de intervención frente a la complejidad que caracteriza a la cuestión social (Ferrari Mango, 2025; Arroba, Paladino y Vommaro, 2018; Benza, Paura y Zibecchi, 2022 y Combes, 2018). Un rasgo definitorio de estas es su heterogeneidad y su carácter políticamente situado, lo que las convierte en escenarios y protagonistas de disputas tanto al interior de sus estructuras como en su relacionamiento con el entorno. Dicho proceso le ha permitido acrecentar sus prácticas burocráticas.

En este marco, el objetivo del trabajo es caracterizar las modulaciones y los roles de las organizaciones sociales en términos de burocracia paraestatal tras gestionar programas socioproductivos en el territorio. Partimos de considerar cómo a partir de los márgenes, las organizaciones sociales adquieren un rol relevante. Concretamente, adoptan formas de burocracia paraestatal y se imbrican con la porosidad estatal llevando a cabo prácticas microlocales.

Siguiendo una propuesta de la antropología política, repensamos las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado desde una visión que complementa ideas de porosidad con accionar en y desde los márgenes estatales, permitiendo una imbricación entre los límites y las fronteras de ambos. Asimismo, se construyen entramados y relaciones entre estos que, para visualizarlas materialmente, tomamos los programas sociales inspirados en lineamientos de la política social.

Paralelamente, nuestro abordaje se centra en una mirada que aborda las relaciones entre la línea programática estatal y el accionar de las organizaciones (Maneiro, 2013; Fernández Álvarez, 2018 y Pacífico, 2020). Tomamos como punto de partida la noción de organizaciones socioterritoriales entendidas como aquellas cuya raíz se encuentra en los territorios de base (Basconzuelo y Baggini, 2016). El análisis se focaliza en aquellas organizaciones inscritas en el ámbito de las economías populares, concebidas como actores que, ante el deterioro del trabajo asalariado como eje articulador de la vida social, encontraron en prácticas situadas por fuera de la relación capital-trabajo una vía para satisfacer sus necesidades más elementales (Martínez Araujo, Soto Pimentel, Gradín y Di Zácomo, 2020). Entre estas prácticas, cobra relevancia la articulación de estas organizaciones con las denominadas políticas socioproductivas, definidas como aquellas que integran programas de transferencia condicionada de ingresos con la participación en proyectos de carácter socioproductivo y sociocomunitario, en el marco del heterogéneo universo de las economías populares (Álvarez Newman, 2023).

El presente estudio adopta un enfoque metodológico cualitativo que combina el análisis de fuentes secundarias con datos primarios a partir de trabajo de campo con organizaciones como referentes empíricos y la realización de entrevistas semiestructuradas. Estas tienen perspectiva de economía popular y ejercían funciones en la gestión de programas socioproductivos que, si bien han tenido variaciones, perseguían el objetivo general de mejorar la empleabilidad y promover proyectos socioproductivos, terminalidad educativa o sociocomunitarios.

El proceso investigativo se estructuró en distintas etapas. Una primera orientada a la recopilación de normativas institucionales vinculadas a programas socioproductivos y al acceso a información pública mediante solicitud formal al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; una segunda etapa de delimitación del objeto de estudio a partir de criterios teóricos y sustantivos que justificaron la selección de los casos; y una tercera etapa centrada en la realización de entrevistas a referentes comunitarios con amplia trayectoria territorial, cuyas narrativas fueron analizadas mediante técnicas de análisis de contenido y de narrativas, complementadas con el registro en notas de campo y la sistematización de normativas y documentos estatales.

De este modo, nuestro aporte radica por un lado en el campo teórico, combinando los estudios de margen y porosidad estatal con programas socioproductivos y organizaciones sociales del campo de la economía popular. Por otro lado, construimos tres categorías a partir de prácticas microlocales, que nos permiten dar cuenta de los roles que llevan a cabo las organizaciones sociales en tanto burocracias paraestatales. Estos son «intraestatal», «intraorganizacional» e «intrabarrial».

El artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero, presentamos la perspectiva teórica recuperando la idea de porosidad y márgenes estatales para concentrarnos en la categoría de burocracia paraestatal. En el segundo, realizamos una caracterización de las modulaciones de la burocracia paraestatal a través de lineamientos institucionales y contextualización de la política social en Argentina, enfocándonos en los programas socioproductivos. En el tercero, retomamos el encuadre teórico de márgenes y porosidad para analizar las tres categorías analíticas construidas que permiten caracterizar las prácticas micro locales a la luz del trabajo de campo. En el cuarto, brindamos reflexiones finales que integran lo contextual, conceptual y empírico. En definitiva, la combinación de los conceptos de márgenes y porosidad con las categorías de prácticas microlocales de las organizaciones sociales en términos de burocracia paraestatal otorgan un sólido andamiaje teórico-analítico.

## **ENTRE MÁRGENES Y POROSIDAD ESTATAL: EL ACCIONAR DE LA BUROCRACIA PARAESTATAL**

El foco de este trabajo está puesto en las formas y roles que adquieren las organizaciones en relación con el Estado a través de la política social materializada en programas socioproductivos. Dicho fenómeno ha sido abordado desde la antropología del Estado con enfoques etnográficos que analizan escenas de encuentros (Señorans, 2021 y Manzano, 2008). Asimismo, dentro de este campo emergen los conceptos de margen y porosidad estatal.

En lo que refiere a los márgenes estatales, se observa la percepción arraigada del Estado como estructura administrativa de organización política racional que muestra signos de erosión progresiva en sus extremos tanto territoriales como sociales, lo que pone en cuestión su capacidad para mantener una presencia institucional homogénea en la totalidad de su espacio de jurisdicción. De este modo, los márgenes se constituyen como espacios de acción donde expresiones del aparato estatal son permeados y reconfigurados por mecanismos alternativos de regulación, surgidos de las demandas de las comunidades locales en su búsqueda por garantizar su reproducción política y económica (Das y Poole, 2008). Es aquí donde identificamos uno de los roles de las organizaciones sociales al tomar los programas sociales y configurarlos a partir de las necesidades del territorio.

Los encuentros entre el Estado y las organizaciones han sido ampliamente investigados por la literatura. Estos habilitan una reflexión en torno a la noción de porosidad, la cual permite captar de manera menos rígida los vínculos entre el Estado y otras esferas de la vida social, posibilitando así una aproximación a sus múltiples entrecruzamientos (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Desde esta perspectiva, el Estado es concebido como un objeto de análisis desagregado y desarticulado en una pluralidad de agencias, racionalidades y prácticas sociales, lo que impide abordarlo como una entidad monolítica y coherente. Al mismo tiempo, el Estado se configura como producto de una serie de tensiones y presiones convergentes, dado que no opera de manera aislada, sino en permanente interacción con actores externos a su órbita que condicionan su funcionamiento y orientación.

En esta dirección, Manzano (2008) abordó la dimensión cotidiana de las prácticas desplegadas por las organizaciones sociales en el marco de la gestión colectiva de programas estatales, poniendo de relieve la manera en que los referentes organizacionales interpretaban dichos programas e integraban los equipos técnicos encargados de su ejecución. Por su parte, Señorans (2021) centró su indagación en los puntos de contacto emergentes a partir de la implementación de políticas públicas orientadas al fomento del trabajo asociativo y la economía social. Estas interacciones han sido caracterizadas como instancias propicias para la construcción de proyectos articulados entre las organizaciones y el Estado (Fernández Álvarez, 2016). En paralelo, D'Amico (2018) profundizó el examen de los vínculos entre los sectores populares y el aparato estatal en el contexto de transformaciones en los programas sociales, evidenciando el papel mediador que asumen las organizaciones socioterritoriales en dichos procesos.

Las prácticas y las formas que llevan a cabo las organizaciones sociales tras la gestión de programas sociales las analizamos a partir del concepto de burocracia paraestatal. Para ello, nos nutrimos por un lado de los aportes de Gupta (2015) quien plantea cómo las fronteras entre el Estado y la sociedad civil se diluyen o borran tras encuentros entre el entramado de vida cotidiana y el Estado. Por otro lado, la postura de Manzano (2008), Vommaro (2019) y Ferrari Mango (2023), quienes propusieron la categoría de paraestatales para referirse a aquellos referentes de organizaciones sociales que participan activamente de procesos burocráticos, identificando a su vez diferentes estilos en el ejercicio de dicha función. Paralelamente, Gradin (2018) y Massetti (2011) han examinado las estrategias y singularidades que

caracterizan la gestión de los referentes organizacionales cuando estos incorporan rutinas y lógicas de tipo burocrático en su accionar.

De manera complementaria, Shore (2010) muestra cómo la formulación de políticas construye subjetividades y nuevos tipos de sujetos políticos. En este caso, se trataría de organizaciones sociales como sujetos colectivos, en tanto burocracia paraestatal, que adquieren modulaciones diferentes debido a las normativas de los programas sociales. No obstante, estas formas son trascendidas por roles a partir de prácticas microlocales que categorizamos de tipo *intraestatal*, *intraorganizacional* e *intrabarrial*. Con *intraestatal* nos referimos a las medidas que llevan a cabo las organizaciones desde el marco que le brindan los lineamientos institucionales y a través de intercambios con el Estado marcando márgenes y porosidad estatal. Con *intraorganizacional* damos cuenta de las prácticas que instituyen dentro de la organización promulgando autonomía y horizontes de acción. Por último, identificamos prácticas *intrabarriles* dado que la organización ejerce su rol dentro del mismo barrio al que pertenece con su doble rol de intervención y pertenencia.

## **PROGRAMAS SOCIOPRODUCTIVOS Y MODULACIONES DE ORGANIZACIONES COMO BUROCRACIA PARAESTATAL**

Las organizaciones sociales asumen una forma de burocracia paraestatal como resultado de los lineamientos institucionales que estructuran su acción. Esta perspectiva dialoga con los aportes de Shore (2010), quien sostiene que la formulación de políticas no es un proceso neutral, sino que construye subjetividades y produce nuevos tipos de sujetos políticos. Aplicado al caso analizado, se trataría de sujetos de carácter colectivo que, en su condición de burocracia paraestatal, adoptan modulaciones diferenciadas en función de las normativas específicas que regulan los distintos programas sociales.

Las organizaciones sociales han ido adquiriendo diversas denominaciones en su rol de gestoras de programas sociales a través de los lineamientos de la política social. A esto lo denominamos modulaciones de la burocracia paraestatal. Partiendo del supuesto de que estas adquieren una forma de burocracia paraestatal debido a lineamientos institucionales presentamos un recorrido de los programas socioproductivos en Argentina.

Concretamente, tomamos al Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo (AT-PRIST) en dos etapas que refieren a dos Gobiernos de tinte diferente; luego, el Hacemos Futuro; y, por último, el Potenciar Trabajo. En estos, identificamos su contexto sociopolítico de surgimiento y desarrollo, sus objetivos y la modulación de burocracia estatal que asume la organización social tras la gestión de estos dando cuenta de sus funciones concretas. Estas han ido mutando en virtud de los debates en torno a la magnitud de la intervención, discursos en torno a prácticas clientelares de uso político y críticas de asistencialismo.

De este modo, se trata de una periodización desde Argentina Trabaja que corresponden inicialmente a la gestión del Frente para la Victoria con las etapas de inicio y despliegue territorial del programa (2009-2012), seguido de la

consolidación (2012-2015) y, luego, a la Alianza Cambiemos en un periodo de transición (2016-2017) que desencadenó en la transformación (2018), dando lugar al Hacemos Futuro. Después, con el Frente de Todos, se llevó a cabo una reconstrucción y reconfiguración (2020-2023) en el Potenciar Trabajo, que encontró sus límites en el 2023 con la Libertad Avanza.

El Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (2009-2015) tenía como propósito 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 n.º 3182/2009). La contraprestación consistía en realizar tareas sociocomunitarias y socioproductivas de baja intensidad. En una primera instancia, la formación de las cooperativas se enmarcó bajo convenios celebrados entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) y los municipios que se convirtieron en entes ejecutores del programa en el territorio. Tras reclamos de movimientos sociales, el MDSN les permitió crear cooperativas en el marco del programa, aunque dependiendo del municipio. Estos conformaron estructuras de obradores y, paralelamente a dichos espacios, encontramos organizaciones sociales que recibían las herramientas de trabajo de los municipios. La dinámica de trabajo interna estaba establecida por ellos. Sin embargo, el grado de autonomía para realizar las actividades era variado en función del vínculo con el municipio. Tenían el espacio de encuentro de la organización, el «local» o casa de un compañero. En esta etapa se resalta un componente socioproductivo con tintes asistenciales.

En el año 2016, con el cambio en la gestión de Gobierno, se incorporan organizaciones sociales como nuevos entes ejecutores paralelamente a la gestión municipal. En esta etapa las organizaciones sociales firmaron convenios con el MDSN directamente sin estar mediadas por el municipio. Dichos convenios les dan 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. En esta etapa sigue presente el componente socioproductivo, aunque se perfila con mayor intensidad el de capacitación.

A principios del 2018, el Argentina Trabaja se transforma en el Hacemos Futuro (Resolución n.º 96/2018). El propósito de este era empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su autonomía para insertarse laboralmente. Dicho programa era de transferencia condicionada de ingresos y tenía como contraprestación la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como la formación integral y la realización de una actualización anual de datos en la ANSES (Resolución n.º 151/2018). En un principio, tanto los municipios como los movimientos sociales entraron en conflicto con el MDSN por el cambio de modalidad que proponía este nuevo programa, dado que intentaba sacarlos del tablero de juego. No obstante, alguno de ellos logró readaptarse convirtiéndose en unidades de capacitación (UCAPS).

Estas unidades brindaban capacitaciones a los titulares del programa para que realicen su contraprestación. Sobre la base de un pedido de información al MDSN, tras preguntarles que son las UCAPS, nos responden: «el objeto radica en brindar capacitaciones a los titulares del Programa Hacemos Futuro a fin de contribuir en su formación integral y

futura inserción laboral, generando oportunidades de empleabilidad». Asimismo, para transformarse en UCAPS, las organizaciones tuvieron que completar un formulario en la plataforma «Formate en Red» que es desde la cual los titulares podían ver la oferta formativa. Los requisitos mínimos que tenían que cumplir eran: ser una organización gubernamental o no gubernamental con experiencia formativa y presentar contenidos mínimos de los cursos ofertados gratuitos en modalidades presenciales, virtuales o bimodales. La organización debía entregar un certificado (el CEFI) correspondiente a la persona que cumplía con los requisitos mínimos de asistencia y aprobación del curso realizado. En esta etapa prima el componente educativo.

El programa Potenciar Trabajo constituyó una iniciativa socioproductiva bajo la órbita del MDSN, impulsada a partir de la asunción del Gobierno del Frente de Todos (FT) durante la presidencia de Alberto Fernández, con Daniel Arroyo al frente de dicha cartera ministerial. Su objetivo central residía en la generación de fuentes de trabajo desde una perspectiva que articulaba los principios de la economía social y solidaria con los de la economía popular y el desarrollo local. En lo que respecta a su implementación territorial, el programa operó mediante convenios establecidos tanto con municipios como con organizaciones sociales, las cuales se constituyeron en unidades de gestión encargadas de su ejecución. Dichos convenios delimitaban con precisión las tareas a desarrollar, la cantidad de personas involucradas y el presupuesto asignado, contemplando tanto los recursos destinados a la estructura de gestión como los materiales de trabajo y el sostenimiento de los espacios físicos correspondientes. Se instauraron ejes concretos tales como tareas de cuidados y servicios sociocomunitarios; reciclado y servicios ambientales; construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; agricultura familiar y producción de alimentos; producción de indumentaria y otras manufacturas; comercio popular. De este modo, el componente que prima es socioproductivo focalizado y vinculado a la economía popular.

En definitiva, se identifican cuatro modulaciones diferentes de la burocracia paraestatal en función de las transformaciones de los programas socioproductivos que han ido cambiando las formas que toman las organizaciones sociales tras la gestión de estos en el territorio. Estas se pueden visualizar en la siguiente Tabla 1.

**Tabla 1. Modulaciones de las organizaciones como burocracia paraestatal a través de lineamientos institucionales**

| Programa socioproductivo             | Modulación de la burocracia paraestatal   | Componente                                                 |
|--------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <b>Argentina Trabaja (2009-2015)</b> | Entes ejecutores mediados por municipios. | Socioproductivo – oficios y principios de economía social. |
| <b>Argentina Trabaja (2016-2018)</b> | Entes ejecutores.                         | Socioproductivo más capacitación.                          |
| <b>Hacemos Futuro (2018-2020)</b>    | Unidades de capacitación.                 | Capacitación.                                              |

|                                          |                      |                                                     |
|------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Potenciar Trabajo<br/>(2021-2023)</b> | Unidades de gestión. | Socioproductivo con principios de economía popular. |
|------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------|

*Fuente: elaboración propia con base en lineamientos institucionales y trabajo de campo.*

## ROLES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN TANTO BUROCRACIA PARAESTATAL DESDE PRÁCTICAS

Para analizar el rol de las organizaciones sociales pensamos la relación entre Estado y sociedad civil desde una perspectiva que trasciende lecturas dicotómicas. Lejos de presentarse como una estructura homogénea y coherente, el Estado tiene una presencia fragmentada, desigual y porosa dando cuenta de un conjunto de agencias, racionalidades y prácticas que se articulan de manera tensa y contradictoria con los actores que habitan sus márgenes (Bohoslavsky y Soprano, 2010). En efecto, las organizaciones no operan en un vacío institucional, sino precisamente en esos espacios donde la capacidad estatal de mantener una presencia homogénea se erosiona. Es allí donde cobran protagonismo, tomando los programas sociales como herramientas que reconfiguran según las necesidades concretas de sus territorios. Tal como señalan Das y Poole (2008), los márgenes no son meros residuos del orden estatal, sino zonas activas de reelaboración donde las comunidades locales despliegan mecanismos propios de regulación en su búsqueda por garantizar su reproducción política y económica. Las organizaciones analizadas encarnan precisamente esta dinámica: gestionan recursos estatales, aunque los dotan de sentido, orientación y contenido a partir de sus propias lecturas del territorio.

Asimismo, a partir de la porosidad estatal comprendemos el vínculo que se teje entre el Estado y las organizaciones tras la gestión del programa socioproductivo. Es desde este encuadre conceptual que proponemos analizar las prácticas microlocales de las organizaciones a partir de tres dimensiones analíticas. Una se refiere a las prácticas intraestatales, que dan cuenta de las acciones desplegadas dentro del marco normativo e institucional que provee el Estado. La otra a las prácticas intraorganizacionales, que refieren a las decisiones y lógicas que cada organización construye hacia su interior. Por último, las prácticas intrabarriales, que expresan la intervención directa en el territorio al que pertenecen. Estas tres dimensiones, lejos de ser compartimentos estancos, se superponen y tensionan entre sí, componiendo un mapa complejo de la acción colectiva en los márgenes.

Las prácticas microlocales las observamos en tres organizaciones sociales que se desenvuelven en territorios aledaños dentro del conurbano bonaerense. Se caracterizan por ser organizaciones que se autodefinen dentro del campo de economía popular o solidaria llevando a cabo estrategias de inclusión sociolaboral por fuera de la relación capital-trabajo que se consolidan como unidad de gestión de los programas socioproductivos en el territorio donde se desenvuelven. Su escala de intermediación ha sido local, lo que les dio la potencialidad de actuar como puentes entre la formalidad del programa y las necesidades del barrio de pertenencia.

En lo que refiere a las prácticas intraestatales, las organizaciones analizadas dan cuenta de cómo los programas socioproductivos constituyen un dispositivo desde el cual estas articulan su vínculo con el aparato estatal, aunque esa articulación asume formas y niveles de conflictividad diferenciados. De este modo, la interlocución diferencial de las organizaciones según posibilidad de llegada a la escala estatal nacional, genera divergencias al interior con respecto al programa en cuanto a las perspectivas de abordaje, implementación de lineamientos, prioridades y posibles modificaciones, lo cual expresa una posición de poder específica de este agente organizacional en la escala de intermediación mayor, entre el Estado y el territorio que aúna el accionar político de distintos actores sociales.

Un referente de una organización explica cómo gestiona la inscripción de sus miembros, participa en los reempadronamientos requeridos y adecúa sus actividades al marco normativo vigente. Sin embargo, el margen de intervención en las definiciones de política es percibido como prácticamente inexistente: «*nos bajan los cupos y ya*», sintetiza el entrevistado, graficando con precisión la asimetría entre implementación y deliberación que caracteriza el vínculo intraestatal en este caso. Otra organización presenta una relación intraestatal más densa y conflictiva. La organización no solo gestiona el programa, sino que disputa activamente sus condiciones de funcionamiento. Asimismo, la participación como unidad ejecutora implica la obligación de rendir cuentas y demostrar resultados, lo que supone una interacción más estrecha con la coordinación del programa. La tercera organización, por su parte, muestra una trayectoria intraestatal que combina la participación en espacios de planificación con la gestión cotidiana de los recursos del programa. El referente destaca que la articulación con el MDSN permitió planificar intervenciones concretas, y que la rendición de cuentas se sostiene mediante comunicaciones formales con la coordinación. No obstante, la incidencia en el diseño general del programa es evaluada como insuficiente: «estaría bueno que nos escuchen mucho más, porque creo que aportaría a partir de nuestra experiencia», (entrevista referente de la organización 3, febrero 2022).

Respecto al rol desempeñado en la gestión del programa, nos comentan que «La orga se encarga de ser protagonistas junto con los beneficiarios en conseguir ciertos recursos para dinamizar las políticas que se bajan desde el Estado. Primero está la idea, la política y lo demás buscamos las herramientas para potenciarlo» (entrevista referente de la organización 1, febrero 2022). En esta línea nos explican que:

cada *orga* sabe dónde y cómo poner ese recurso, y desde qué enfoque. Las unidades de gestión están distribuidas por un trabajo específico (gastronomía, construcción, cuidado, etc.) y esos enfoques se los da las propias necesidades del territorio y las personas inscriptas en esas unidades de gestión y sus capacidades, (entrevista referente de la organización 2, febrero 2022).

De esta manera, las organizaciones ejecutan el programa desde una mirada territorial en función de las necesidades locales del barrio donde se encuentra inserta.

Las prácticas intraorganizacionales dan cuenta de las lógicas, decisiones y marcos de sentido que cada organización construye hacia su interior, con independencia relativa de los mandatos estatales. En los tres casos, esta dimensión revela una capacidad de autogestión significativa, aunque sustentada en fundamentos político-ideológicos distintos.

En una organización, la autonomía intraorganizacional se expresa en la distribución de las unidades de gestión según los perfiles y capacidades de sus miembros, así como en la decisión sobre el destino de los recursos del programa: «no hay nadie que diga qué se tiene que hacer con el potenciar, somos bastante autónomos, cada *orga* sabe dónde y cómo poner ese recurso, y desde qué enfoque», (entrevista referente de la organización 2, febrero 2022). Esta autonomía, sin embargo, es percibida como un margen concedido por omisión estatal más que como una conquista deliberada. En otra organización se lleva esta dimensión a un plano más explícitamente político. La organización no solo decide qué actividades realizar con los recursos del programa, sino que enmarca esa decisión en una concepción de la economía popular que la diferencia tanto de la economía formal como de otras corrientes del campo popular. La construcción de una cooperativa textil con trabajadores migrantes o la gestión de una casa de consumo problemático revelan una arquitectura organizacional que desborda ampliamente los márgenes del programa estatal. En la tercera organización, las prácticas intraorganizacionales se articulan en torno a la noción de trabajo genuino como horizonte emancipatorio. La organización ha construido a lo largo de más de una década sectores productivos propios tales como bloquera, carpintería, herrería y mantenimiento de espacios verdes que funcionan con una lógica que trasciende la lógica paliativa del programa. En esta línea, el referente plantea, «el programa te amamanta, pero vos tenés que crecer y seguir caminando solo, para dejar ese espacio para que otro que lo necesite pueda tenerlo», (entrevista referente de la organización 1, febrero 2022).

Las prácticas intrabarriales refieren a la intervención directa de las organizaciones en el territorio al que pertenecen, expresando la dimensión más visible y cotidiana de su acción microlocal. En los tres casos, el barrio no es simplemente el escenario de las actividades, sino el referente fundamental desde el cuál se orienta la toma de decisiones.

Una organización despliega en el territorio una red de servicios sociocomunitarios que incluye comedores, merenderos, centros de distribución de alimentos y espacios de apoyo escolar. La organización opera como un dispositivo de recepción y respuesta ante las necesidades básicas de los vecinos, asumiendo funciones que el Estado no logra garantizar de manera homogénea. Otra organización presenta intervención intrabarrial diversificada sosteniendo simultáneamente comedores y merenderos, cuadrillas de limpieza barrial, espacios de apoyo escolar y alfabetización, promotoras de género, una casa de atención del consumo problemático, un centro cultural, un futuro espacio de primera infancia y una cooperativa textil orientada a trabajadores migrantes. Esta pluralidad de intervenciones no responde a una lógica aditiva, sino a una concepción integral del territorio como espacio de disputa política y de construcción de derechos. La tercera organización enfatiza cómo la decisión sobre qué actividades desarrollar en cada barrio no responde a una plantilla predefinida, sino a un diagnóstico situado de las necesidades locales.

En efecto, se propone un análisis de las prácticas microlocales de las organizaciones sociales del campo de la economía popular desde tres categorías permitiendo una comprensión más profunda y matizada del accionar de estas

entidades, superando una visión meramente instrumental. Aquí es donde cobran protagonismo los matices de las organizaciones sociales como burocracia paraestatal actuando entre la porosidad y los márgenes estatales.

En definitiva, el rol en el ámbito intraestatal subraya los distintos grados de conflictividad entre las organizaciones sociales y el Estado observándose vínculos más pasivos o confrontativos. Asimismo, en el intraorganizacional pone en tensión la autonomía como omisión estatal versus conquista deliberada. Por último, en el interbarrial se presenta la idea de que la intervención territorial no es solo prestación de servicios, sino también disputa de protagonismo económico. En la siguiente Tabla n.º 2 se ofrece una síntesis.

**Tabla 2. Tipo de roles de las organizaciones sociales en tanto burocracia paraestatal a partir de prácticas microlocales**

| <b>Tipos de roles</b>      | <b>Definición</b>                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Intraestatal</b>        | Las prácticas intraestatales dan cuenta de las acciones desplegadas dentro del marco normativo e institucional que provee el Estado y a partir de los vínculos que se construyen entre este y las organizaciones.                                                      |
| <b>Intraorganizacional</b> | Las prácticas intraorganizacionales se refieren a las decisiones y lógicas que cada organización construye hacia su interior para poder llevar a cabo la gestión de los programas.                                                                                     |
| <b>Intrabarrial</b>        | Por último, las prácticas intrabarriales expresan la intervención directa en el territorio al que pertenecen y en el cuál intervienen. Estas tres dimensiones se superponen y tensionan entre sí, componiendo un mapa complejo de la acción colectiva en los márgenes. |

*Fuente: elaboración propia en base al trabajo de campo y análisis de los datos.*

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, las organizaciones sociales en Argentina han consolidado procesos de acumulación territorial mediante la reinención de prácticas vinculadas a la generación de empleo en el ámbito de la economía popular, así como a través de su función articuladora entre el Estado y la comunidad. El presente trabajo se propuso caracterizar las configuraciones y funciones que dichas organizaciones asumen en tanto burocracias paraestatales, a partir de su participación en la gestión de programas socioproductivos en el territorio. El análisis parte del reconocimiento de que, desde los márgenes, estas organizaciones adquieren una relevancia creciente: adoptan formas propias de la burocracia paraestatal e interactúan de manera dinámica con la porosidad inherente al aparato estatal.

De este modo, las organizaciones sociales llevan a cabo un rol en la gestión de programas como brazos ejecutores del Estado, posicionándose como burocracias paraestatales. Estas se van acomodando a partir de los vínculos que construyen con el Estado y por las transformaciones de los lineamientos de los programas en relación con los cambios de Gobierno. Concretamente, se observan diversas modulaciones y prácticas microlocales. Dichos fenómenos ocurren

en un campo de disputa en el que actúan las organizaciones sociales a través de estrategias de cooperación o bien confrontación con el Estado. Lejos está una visión idealizada de vínculo armónico entre el Estado y las organizaciones. Esto se vislumbra en cómo han ido modificándose las formas que de burocracia paraestatal con los cambios en los lineamientos institucionales de los programas que incidieron directamente en el accionar de las organizaciones y en sus márgenes de reconfiguración de los programas en función de las necesidades de los territorios.

En lo que refiere a las modulaciones, han tomado la forma en el Argentina Trabaja de ente ejecutor y al principio, solo los municipios tenían este rol que luego de varios reclamos también fue adjudicado a las organizaciones sociales. Con su transformación en el Hacemos Futuro, de ente ejecutor pasaron a ser Unidades de Capacitación. Luego, en el Potenciar Trabajo se transformaron en Unidades de Gestión.

En lo que respecta a las prácticas microlocales, las hemos clasificado en intraestatal, intraorganizacional e intrabarrial. Las prácticas intraestatales dan cuenta de las acciones desplegadas dentro del marco normativo e institucional que provee el Estado y a partir de los vínculos que se construyen entre este y las organizaciones. Las prácticas intraorganizacionales se refieren a las decisiones y lógicas que cada organización construye hacia su interior para poder llevar a cabo la gestión de los programas. Por último, las prácticas intrabarriales expresan la intervención directa en el territorio al que pertenecen y en el cuál intervienen. Estas tres dimensiones se superponen y tensionan entre sí, componiendo un mapa complejo de la acción colectiva en los márgenes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Newman, D. (2023). Programas socioproductivos y reconfiguraciones en los modos de inclusión en el trabajo de los sectores vulnerables (2009-2021). *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 7(16), 2-28.
- Arroba, E. H., Paladino, M. y Vommaro, G. (2018). Presentación del dossier. Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (60), 11-29.
- Basconzuelo, C. y Baggini, I. (2016). Las organizaciones socio territoriales: consideraciones teóricas y claves históricas para la comprensión de prácticas participativas territorializadas: aportes de un estudio de caso. *Reune*, (1), 75-99.
- Benza, G., Paura, V. y Zibecchi, C. (2022). Regímenes de bienestar a nivel subnacional en la Argentina. Una propuesta teórico-metodológica para su reconocimiento. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (16), 303-329.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Combes, H. (2018). Trabajo político territorial y (auto) clasificaciones del quehacer político. Perspectiva desde la trayectoria de un líder barrial en la Ciudad de México. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (60), 31-56.
- 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*, (3).
- Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), 19-52.
- Fernández Álvarez, M. I. (2016). La potencialidad de las situaciones trucas para el estudio de la política colectiva. En M. I. Fernández Álvarez (Ed.), *Hacer juntos(as). Contornos, relieves y dinámicas de las prácticas políticas colectivas en sectores subalternos* (pp. 223-244). Biblos.
- Fernández Álvarez, M. I. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 21-38.
- Ferrari Mango, C. (2024). Desarrollo de la política social y programas socioproductivos en Argentina durante cuarenta años de democracia. *Revista nuestraAmérica*, (23), publicación continua.
- Ferrari Mango, C. (2025). Actores territoriales gestionando la política social en Argentina. *Intersticios Sociales*, (29), 57-74.
- Ferrari Mango, C. G. (2023). Burocracias ampliadas de la política social: Una mirada desde lo nacional, subnacional y paraestatal del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias. Discusiones teóricas y avances de investigación*. Teseo Press.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Teseo.
- Hudson, J. P. (2024). La Unión de Trabajadores de la Economía popular y la representación de los asalariados forzados. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 8(18), 1.
- Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (Coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Biblos.
- 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]. I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- Manzano, V. (2008). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza -Gran Buenos Aires-. *RUNA, Archivo para las Ciencias del Hombre*, 28(1), 77-92.

- Martínez Araujo, Z., Soto Pimentel, V., Gradín, A. y Di Zacomí, D. (2020). Aportes del pensamiento crítico latinoamericano al análisis de los movimientos sociales: Una revisión de José Carlos Mariátegui, René Zavaleta, Rodolfo Kusch y Arturo Escobar. *Cartografías del Sur*, 135-167.
- Masseti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). *Entramados y Perspectivas*, 1(1), 9-36.
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis (Santiago)*, 17(49), 103-125.
- Pacífico, F. (2020). Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (15), 165-189.
- Paura, V., Zibecchi, C. y Delgado Williams, S. (2022). Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social*, 5(10), 27-47.
- Señorans, D. (2021). Las políticas del «otro lado del mostrador»: Los encuentros entre las organizaciones de trabajadores de la economía popular y la burocracia estatal en clave etnográfica. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (37), 333-354.
- Señorans, D. y Pacífico, F. D. (2023). Los trabajos que valen. Diálogos a partir de dos etnografías junto a organizaciones de trabajadores de la economía popular. *Astrolabio. Nueva Época*, (30), 61-92.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la «formulación» de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 21-49.
- Trenta, A. (2017). Políticas sociales y organizaciones populares en argentina (2003-2011): mediación social y movilización política en los barrios periféricos de Buenos Aires. *Caderno CRH*, 30(81), 523-538.
- Vommaro, G. A. (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante: La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel. *Gouvernement et Action Publique*, 8(1), 35-60.