



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

DISPUTAS DE AGENCIA EN LA POLÍTICA SOCIAL:
ORGANIZACIONES SOCIALES Y REDES SOCIOTÉCNICAS EN
LA ARGENTINA (2009-2023)

AUTOR: LIC. GUSTAVO HERALDO CASTILLO

DIRECTOR: DR. JUAN PABLO FERRERO

MAYO 2025

Dedicatoria

Para mi madre, Stella Maris.

Agradecimientos

A Oscar Oszlak, con quien me reencontré tras finalizar mi carrera de grado, y fue quien me recomendó la Maestría en Administración Pública, confiando en que este camino contribuiría a mi desarrollo profesional.

A Gimena Di Lorenzi, que leyó al menos cuatro propuestas distintas de tesis, agradecerle su contención y dedicación durante los últimos dos años, que fueron fundamentales para que esta investigación llegara a buen puerto y hoy pueda estar entregando los resultados de mi trabajo.

A Nahuel Lizitza, con quien compartí un espacio de encuentro semanal en el último año y medio que nos permitió avanzar juntos en la escritura de nuestras respectivas tesis. A Fabian Benito por sus reflexiones sobre los alcances y posibilidades respecto del encuadre de la tesis.

A Sandra Guimenez, que luego de la lectura de un índice inicial de la tesis me recomendó compartir mis ideas con Matias Pashkes Ronis. Al propio Matias por permitirme participar de sus clases en la Facultad de Ciencias Sociales, compartir bibliografía y guiarme en la lectura de la Teoría del Actor Red.

Agradezco a la cátedra de Teorías del Estado y la Planificación, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, tanto a Gustavo Bulla, como a Cecilia Del Bono y a Sebastián Puente, por haber contribuido a la reflexión sobre políticas públicas durante la última década. Particularmente a Cecilia por su apoyo en estos años.

A Flavio Gaitán, que fue quien primeramente me dio la confianza necesaria para abordar un periodo tan amplio en el análisis de las políticas sociales.

A Victoria Vozza, por acercar a referentes clave en la temática y por sus recomendaciones en este proceso largo de escritura. A Mercedes Palma, por abrir el campo de las relaciones con municipios y organizaciones sociales. A Paula Maneiro, por facilitarme informes y manuales de gestión. A Diego Sarmiento, por gestionar gran parte de las interlocuciones con referentes clave de las organizaciones sociales.

A Anabel Fernández Prieto, por haber dado claves para la sistematización y codificación de las entrevistas.

Agradezco a Martín Woizinski y Lorena Bazán, quienes contribuyeron de manera decisiva a la lectura y comprensión de las bases de datos y los esquemas de financiamiento. Cada referencia cuantitativa en esta tesis fue trabajada junto a uno u otro, reflejando sus talentos en el análisis y la estructuración de la información.

También a Javier Argilla, quien me guio en la comprensión de ítems presupuestarios. Así como a Julieta Calvo, por señalar y recomendar la lectura de datos e informes ministeriales que permitieron reforzar aspectos cuantitativos de la investigación.

De igual manera fueron decisivas las sugerencias de Martin De Paula respecto de la búsqueda de información clave y el Digesto Normativo. Agradezco a Marcela Rebón por las recomendaciones respecto del pedido de información pública que me permitió acceder a datos agregados sobre nominas y recursos ministeriales.

A mis lectores Alejandro Casalis, Carlos Varetto, Ana Rodríguez y Romina Manniello, que me dieron pistas y me señalaron puntos de corrección para que mi propuesta no naufragara.

A mis compañeros del Ministerio de Desarrollo Social, que han acompañado mi paso por varias de las políticas que son parte del análisis de esta tesis.

A mi director de tesis, Juan Pablo Ferrero, que hace muchos años me recomendó que continuara con mi desarrollo académico y reapareció en los últimos dos años para impulsarme y darme confianza para que escribiera mi propuesta con libertad para intentar construir un marco explicativo diferente, corriendo los riesgos del caso.

Finalmente, a mi mujer, Mariana, que acompañó con amor y paciencia estos tumultuosos años de formación profesional y políticas públicas, y a mi hijo, Vicente, porque sostiene mi mundo.

Resumen

Esta investigación describe la transformación de las organizaciones sociales en Argentina entre 2009 y 2023, en el marco de las políticas de transferencias condicionadas. El estudio se centra en la red sociotécnica conformada por actores humanos (organizaciones sociales, burocracia estatal, municipios) y no humanos (programas, dispositivos técnicos, normativas, bases de datos), indagando cómo estas asociaciones co-construyeron y redefinieron la gestión de programas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo*.

La metodología utilizada es cualitativa y se basa en la Teoría del Actor-Red (ANT) de Latour, Callon y Law. Se realizaron entrevistas semiestructuradas, análisis documental y revisión de normativas para mapear los actantes, describir las mediaciones técnicas y reconstruir las controversias que marcaron la trayectoria de estas políticas. Se identificaron cuatro momentos históricos en la evolución de la red, cada uno atravesado por reconfiguraciones de agencia, controversias y disputas técnicas en torno a dispositivos como las nóminas, las normativas y los fondos públicos. Estas configuraciones expresan trayectorias diferenciadas en las que las organizaciones sociales fueron ampliando su capacidad de inscripción, mientras que la burocracia estatal experimentó un proceso de relocalización y encapsulamiento operativo.

Entre los hallazgos, se destaca que el ascenso de las organizaciones sociales no fue resultado de una cesión de poder por parte del Estado, sino de un proceso de inscripción progresiva en los dispositivos de gestión, disputando resoluciones, criterios de validación, recursos operativos y reglas de implementación. Paralelamente, se evidenció un retroceso de la burocracia estatal en su capacidad de mediación territorial, quedando cada vez más subordinada a plataformas digitales y funciones técnicas sin capacidad efectiva de reinscripción simbólica.

El estudio concluye que las políticas de transferencias condicionadas no deben entenderse como instrumentos cerrados del Estado, sino como ensamblajes dinámicos y frágiles, donde actores humanos y no humanos disputan, traducen y configuran materialmente su desarrollo. La investigación contribuye a una renovación del análisis de políticas públicas en Argentina desde una mirada relacional y materialista, integrando mediaciones, dispositivos y controversias como dimensiones constitutivas de la acción pública.

Palabras clave: Organizaciones sociales, políticas públicas, Teoría del Actor-Red, redes sociotécnicas, transferencias condicionadas, mediaciones técnicas.

Índice

Contenido

1. Introducción	10
1.1 Presentación	10
1.2 Descripción del tema/problema.....	11
1.3 Relevancia	12
1.4 Justificación.....	14
1.5 Estructura de la tesis.....	15
2. Planteamiento del tema/problema	17
2.1 Formulación del tema/problema.....	17
2.2 Objetivos	18
2.3 Hipótesis.....	18
3. Metodología	19
3.1 Tipo de estudio / diseño	20
3.2 Fuentes de datos / herramientas de recolección utilizadas	21
3.3 Universo, muestra y unidad de análisis	23
3.4 Ejes temáticos relevantes	24
Capítulo 1. Cartografía de la red sociotécnica	27
1.1 Introducción general del capítulo	27
1.2 Revisión crítica de enfoques tradicionales	28
1.3 La Teoría del Actor-Red (ANT).....	39
1.4 La política pública como red sociotécnica	45
1.5 Controversias, adaptaciones y mediaciones en la red sociotécnica.....	48
1.7 Cierre del capítulo teórico	52
Capítulo 2: Actores, dispositivos y ensamblajes en disputa.....	54
2.1 Introducción general del capítulo	54
2.2 Actantes humanos en la red sociotécnica	55
2.3 Actantes no humanos en la red sociotécnica	65
2.4 Síntesis visual de la red sociotécnica	79
2.5 Conclusiones del Capítulo 2.....	80
Capítulo 3. Controversias y mediaciones técnicas	82
3.1 Introducción al capítulo.....	82

3.2 Primer momento (2009–2011): <i>Argentina Trabaja</i> y la asimetría en la capacidad de agencia.....	84
3.3 Segundo momento (2011–2017): Consolidación de la CTEP y expansión de las redes	91
3.4 Momento 3 (2017-2019): Tensiones entre <i>Proyectos Productivos Comunitarios</i> (PPC) y <i>Hacemos Futuro</i> (HF)	98
3.5 Cuarto momento (2019–2023): Recuperación y consolidación con <i>Potenciar Trabajo</i>	102
3.6 Conclusiones del Capítulo 3.....	106
Capítulo 4: Transformaciones en la red sociotécnica.....	108
4.1 Introducción	108
4.2 Reconfiguración de la agencia: de la delegación a la co-producción.....	110
4.3 Transformación de las mediaciones técnicas	112
4.4 Traducciones e inscripciones: estabilizar sentidos, disputar asociaciones.....	116
4.5 Fragilidad de las estabilizaciones: discontinuidades, fallas y ensamblajes inestables	118
4.6 Una red transformada: síntesis y claves de lectura	121
4.7 Conclusión del capítulo 4	123
Conclusiones	124
1. Revisión de los objetivos y preguntas de investigación	124
2. Síntesis de los hallazgos principales	126
3. Contribuciones teóricas y prácticas	129
4. Limitaciones del estudio.....	131
Cierre final.....	133
Referencias bibliográficas	136
Anexo 1. Guía de entrevista semiestructurada	140

Glosario

- Actor Network Theory: ANT
- Argentina Trabaja: AT
- Banco Interamericano de Desarrollo: BID
- Banco Mundial: BM
- Centros de Atención Local: CALs
- Centros de la Economía Popular: CEPs
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe: CEPAL
- Confederación de Trabajadores de la Economía Popular: CTEP
- Ellas Hacen: EH
- Entes Ejecutores: EE
- Hacemos Futuro: HF
- Potenciar Trabajo: PT
- Políticas de Transferencias Condicionadas: PTC
- Proyectos Productivos Comunitarios: PPC
- Salario Social Complementario: SSC
- Teoría del Actor-Red: ANT
- Unión de Trabajadores de la Economía Popular: UTEP
- Unidades de Capacitación: UC
- Unidades de Gestión: UGs

1. Introducción

1.1 Presentación

Esta tesis se propone como una lectura relacional y materialista de las políticas de transferencias condicionadas desarrolladas en Argentina entre 2009 y 2023, a partir de los aportes de la Teoría del Actor-Red (ANT) formulada por Bruno Latour, Michel Callon y John Law. Según este análisis, programas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo* no pueden ser comprendidos simplemente como instrumentos de política estatal. Se trata, más bien, de actantes no humanos que, en interacción constante con actores humanos —organizaciones sociales, instancias de la burocracia estatal y gobiernos municipales—, participan activamente en la configuración de una red sociotécnica dinámica y cambiante.

El propósito central de este trabajo es analizar cómo estas redes —formadas por asociaciones heterogéneas entre lo humano y lo no humano— co-construyen y redefinen las formas de gestión de dichas políticas. En el recorrido analítico que aquí se presenta, se observa cómo las organizaciones sociales, inicialmente encuadradas como beneficiarias, logran reconfigurar su lugar en la red, inscribiéndose progresivamente como co-gestoras con capacidad de incidir sobre los dispositivos, recursos y significados asociados al *trabajo* y a la *economía popular*. Al mismo tiempo, se advierte un proceso de repliegue de la burocracia estatal, cuya intervención territorial se ve desplazada por dispositivos digitales y circuitos administrativos de carácter técnico, cada vez más desvinculados de las tramas locales.

La investigación adopta un enfoque cualitativo, basado en entrevistas semiestructuradas a actores clave y en el análisis de normativas, documentos oficiales y materiales producidos por los propios participantes de la red. A partir de este abordaje, se reconstruyen cuatro momentos históricos que organizan la narrativa del trabajo, cada uno atravesado por controversias particulares, mediaciones técnicas y disputas por el control de la agencia dentro de la red.

El uso de nociones como *traducción*, *inscripción*, *controversia*, *mediador*, *blackboxing* y *red sociotécnica* permite desbordar los marcos analíticos tradicionales centrados en el binomio Estado-beneficiario o en explicaciones basadas en lógicas clientelares. En su lugar, se propone una mirada alternativa sobre la construcción de lo

público, que presta atención a los procesos de ensamblaje, a las disputas materiales y simbólicas, y a los desplazamientos de agencia que tienen lugar en el seno de estas políticas.

La tesis se organiza en una introducción, cuatro capítulos principales y un cierre conclusivo. El primer capítulo desarrolla el marco teórico, deteniéndose en los aportes de la ANT para el análisis de políticas públicas. El segundo capítulo se orienta a identificar y caracterizar los principales actantes —humanos y no humanos— que integran la red. El tercer capítulo reconstruye las controversias surgidas durante la implementación de las políticas, prestando especial atención a los dispositivos, las mediaciones técnicas y la redistribución de la agencia. Luego, el cuarto capítulo examina las transformaciones estructurales de la red a lo largo del período analizado, articulando los cuatro momentos históricos identificados. Finalmente, en las conclusiones se presentan los hallazgos centrales del trabajo, se discuten sus implicancias teóricas y prácticas, y se abren nuevas preguntas en torno al Estado, la tecno política y el papel de las organizaciones sociales en la producción de lo público.

1.2 Descripción del tema/problema

Esta investigación se ocupa de un proceso estructural poco explorado dentro del campo de la política social argentina: la transformación del lugar que ocupan las organizaciones sociales en la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas, durante el período comprendido entre 2009 y 2023. A lo largo de estos años, programas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Proyectos Productivos Comunitarios*, *Hacemos Futuro* y *Potenciar Trabajo* experimentaron un cambio significativo en sus modos de gestión. Aquello que en sus inicios se organizaba desde una lógica predominantemente estatal fue dando lugar a una red más densa y compleja, en la que las organizaciones sociales fueron adquiriendo un protagonismo creciente.

Esta reconfiguración excede la mera dimensión operativa: no se trata únicamente de nuevas formas de implementar o reasignar recursos. Lo que se transformó, fundamentalmente, fueron los dispositivos que median la acción estatal —plataformas digitales, nóminas, circuitos de validación, unidades de gestión— y las posiciones relativas que distintos actores ocupan en la red. En este nuevo entramado, las organizaciones sociales no se limitan a ejecutar tareas delegadas, sino que disputan sentidos, construyen formas de mediación y resignifican el vínculo entre política pública y territorio.

El problema que orienta esta tesis no puede reducirse a una narrativa de descentralización o empoderamiento. Desde la perspectiva de la Teoría del Actor-Red (ANT), lo que está en juego es el modo en que estas organizaciones logran inscribirse como actantes centrales dentro de una red que articula elementos humanos y no humanos —resoluciones ministeriales, sistemas de carga, criterios normativos, recursos presupuestarios— en un ensamblaje siempre inestable, donde las posiciones se negocian, se disputan y se traducen.

Esta reconfiguración no puede entenderse bajo la lógica binaria de cesión de competencias o empoderamiento sectorial. El problema que plantea esta tesis exige ser abordado desde otro plano: el que propone la Teoría del Actor-Red (ANT). En esta tesis, lo que está en juego es el modo en que las organizaciones sociales lograron inscribirse progresivamente como actantes centrales dentro de una red compuesta por entidades heterogéneas —humanas y no humanas— que incluyen resoluciones administrativas, plataformas digitales, nóminas, fondos, unidades de gestión y dispositivos normativos. La interacción entre estos elementos no se limita a soportar técnicamente la política, sino que la transforma en su esencia.

El trabajo se propone reconstruir las controversias, los desplazamientos y las traducciones que posibilitaron este corrimiento progresivo de la burocracia estatal y el posicionamiento activo de las organizaciones sociales. Esta transformación no es lineal ni homogénea, y arrastra consecuencias tanto operativas como simbólicas: el repliegue de los dispositivos estatales en el territorio, la tecnificación de los procedimientos y una redefinición del trabajo en clave de economía popular.

La mirada que guía esta tesis parte de una posición situada. La experiencia del investigador como parte de la burocracia estatal desde 2009 no solo permitió un acceso privilegiado a documentos internos, circuitos de gestión y actores clave, sino que también aportó una perspectiva encarnada sobre las lógicas, tensiones y negociaciones que atraviesan estas políticas. A ello se suman veintidós entrevistas en profundidad a funcionarios, técnicos municipales, académicos y referentes de organizaciones sociales, que permiten reconstruir una red compleja y siempre en disputa, donde las políticas no se aplican simplemente: se hacen, se reescriben y se reconfiguran en el camino.

1.3 Relevancia

Esta tesis busca aportar al campo académico y a la gestión pública desde una teoría y metodología que articulan descripción empírica y análisis conceptual. En los capítulos que la componen, se examina el proceso de transformación de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre 2009 y 2023, aplicando la Teoría del Actor-Red (ANT) a un objeto empírico complejo y en constante mutación. En un escenario donde los estudios más frecuentes suelen concentrarse en actores humanos —como el Estado, los beneficiarios o las organizaciones sociales—, esta investigación amplía el foco para incorporar dispositivos técnicos, normativos y materiales como actantes no humanos indispensables para comprender la configuración efectiva de lo público.

Esta investigación propone una descripción en la que las políticas públicas no son concebidas como productos acabados ni como instrumentos diseñados desde una racionalidad superior, sino como redes sociotécnicas dinámicas, atravesadas por disputas, ensamblajes inestables y múltiples mediaciones. En este marco, la tesis introduce en el debate local una lectura que destaca el rol activo de las mediaciones técnicas —resoluciones administrativas, nóminas digitalizadas, plataformas de validación, estructuras normativas y unidades de gestión— en la conformación y transformación de las políticas sociales. Estos elementos, lejos de ser herramientas neutras, actúan como mediadores que reorganizan vínculos, redistribuyen agencia y alteran la arquitectura misma de las intervenciones estatales.

El trabajo se distancia así de los enfoques clientelares, los modelos lineales de etapas o las miradas estructuralistas o economicistas, proponiendo una alternativa analítica centrada en seguir a los actores —humanos y no humanos— y en desagregar las tramas materiales y simbólicas que constituyen la acción pública. Al hacerlo, permite iluminar aspectos usualmente invisibilizados de las políticas sociales, como los modos en que se disputan y se sedimentan sus significados a través de las infraestructuras técnicas que las sostienen.

Desde el punto de vista empírico, la tesis documenta un proceso de profundo alcance político e institucional: el desplazamiento de las organizaciones sociales desde posiciones subalternas en los márgenes del sistema de implementación hacia roles de co-gestión, en los que logran disputar y redefinir tanto los dispositivos técnicos como las reglas simbólicas del juego. Este tránsito, lejos de ser lineal o armónico, estuvo marcado por tensiones, fricciones y controversias que revelan los elementos que componen la infraestructura que soporta la política pública.

A su vez, se hace visible otro fenómeno clave, aunque menos registrado en la literatura especializada: el retroceso operativo y territorial del Estado en tanto actor capaz de intervenir con autonomía en el despliegue de estas políticas. La creciente delegación de funciones en plataformas digitales y la relocalización de la burocracia en tareas eminentemente técnicas han debilitado su capacidad de reinscripción simbólica, erosionando su presencia en el territorio y su rol como mediador entre dispositivos y ciudadanía.

Finalmente, esta investigación busca contribuir a una renovación del análisis de políticas públicas en América Latina, al articular los aportes de la Teoría del Actor-Red con una lectura situada de los programas sociales. En lugar de limitarse a mapear actores o evaluar resultados, este enfoque permite examinar cómo se ensamblan las políticas, qué dispositivos producen sus efectos y bajo qué condiciones se estabilizan —o se desestabilizan— las asociaciones que las sostienen. De este modo, la tesis sienta las bases para nuevas indagaciones sobre redes híbridas, mediaciones técnicas y disputas de sentido en la acción pública contemporánea.

1.4 Justificación

La elección de este objeto de estudio nace de una motivación profundamente arraigada en la trayectoria del tesista, tanto en el plano personal como profesional, dentro de la administración pública desde el año 2009. Haber formado parte de equipos técnicos responsables de implementar políticas sociales le brindó una mirada directa sobre una serie de transformaciones silenciosas pero determinantes que modificaron, en el transcurso de más de una década, el funcionamiento de los programas de transferencias condicionadas en Argentina. Con el tiempo, se hizo evidente que estas transformaciones no podían explicarse únicamente a partir de los cambios de signo político en los gobiernos ni por reformas institucionales formales. Había algo más espeso y concreto en juego, algo que se tejía en el entramado cotidiano de dispositivos, decisiones y disputas.

El investigador fue testigo de cómo las organizaciones sociales pasaban de ocupar lugares periféricos a asumir un papel cada vez más relevante en la gestión diaria de estos programas. Pero este desplazamiento no fue el resultado de una imposición externa ni de una decisión única y centralizada. Se produjo dentro de los dispositivos mismos: en las nóminas digitalizadas, en los criterios para validar tareas, en las plataformas de carga, en las reglas para asignar fondos, en la inscripción y regulación de los Entes Ejecutores. Lo que muchas

veces se presentaba como una simple cuestión procedimental, en este análisis es interpretado como un campo de disputa material y simbólica, donde se traducían intereses, se inscribían sentidos y se negociaban posiciones.

Esa experiencia situada llevó al tesista a buscar un marco conceptual que no partiera de categorías cerradas como “Estado”, “sociedad civil” o “beneficiarios”, sino que permitiera observar la política social como un ensamblaje vivo, dinámico y frágil, hecho de relaciones entre actores humanos y no humanos. La Teoría del Actor-Red (ANT) no solo ofreció herramientas conceptuales que se ajustaban a este tipo de objetos, sino que también orientó el trabajo de campo: le permitió al investigador seguir a los actores, rastrear las controversias, reconstruir los dispositivos y atender a las mediaciones sin forzar explicaciones estructurales ni recaer en determinismos.

La pertinencia de esta tesis radica, entonces, en una doble dimensión: por un lado, busca aportar al campo académico una lectura alternativa sobre la política social argentina, capaz de captar su complejidad material y su inestabilidad constitutiva; por otro lado, responde a una necesidad práctica de comprender desde dentro cómo cambian las políticas cuando cambian los actores, las reglas y los dispositivos. Más aún, intenta hacer visible aquello que muchas veces se da por sentado: el trabajo cotidiano, técnico y agencial, que sostiene —o tambalea— a las políticas públicas en su dimensión más concreta. En este sentido, la ANT no es solo una caja de herramientas teóricas, sino una invitación a mirar donde no siempre se mira, a nombrar lo que suele permanecer en la sombra y a comprender lo público como una construcción siempre en disputa.

1.5 Estructura de la tesis

La tesis se organiza en una introducción, un apartado en el cual se plantea el problema, los objetivos y la hipótesis, otro apartado con la metodología, cuatro capítulos principales y un capítulo de cierre con las conclusiones. Esta estructura responde al propósito central del trabajo: analizar la transformación del lugar que ocupan las organizaciones sociales dentro de la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre los años 2009 y 2023.

La introducción presenta los ejes centrales del estudio: el tema elegido, la relevancia, la justificación y esta referencia a la estructura general, el siguiente apartado presenta en detalle el problema de investigación, los objetivos generales y específicos, y la hipótesis

principal, que sostiene que la interacción entre actantes humanos y no humanos fue decisiva en la co-construcción, disputa y redefinición de estas políticas. El apartado 3 detalla el enfoque metodológico adoptado —de carácter cualitativo— y se explicitan distintas características del mismo.

El Capítulo 1 está dedicado al desarrollo teórico y conceptual, centrado en los aportes de la Teoría del Actor-Red (ANT). Se introducen conceptos clave como *actantes*, *mediaciones técnicas*, *traducción*, *controversia*, *inscripción* y *blackboxing*, y se los articula con debates contemporáneos sobre políticas públicas, redes de implementación y el papel de las organizaciones sociales. El capítulo incluye un estado del arte crítico y una revisión bibliográfica que sitúan esta investigación dentro del campo de los estudios sociales y políticos sobre políticas de transferencia.

El Capítulo 2 se enfoca en la identificación y caracterización de los principales actantes —humanos y no humanos— que componen la red. A su vez, describe los dispositivos y mediaciones técnicas que organizan estas interacciones. Se analizan, entre otros elementos, los programas sociales, las resoluciones normativas, las nóminas digitalizadas, los municipios y las unidades de gestión, comprendidos como partes de un entramado sociotécnico que distribuye agencia y configura modos particulares de acción pública.

El Capítulo 3 se adentra en el análisis de las controversias emergentes vinculadas a la implementación de los programas. A partir de la reconstrucción de cuatro momentos históricos, se examinan las disputas en torno a los dispositivos, los procesos de reinscripción de significados y los desplazamientos en la distribución de la agencia. Este capítulo reconstruye, en detalle, las fricciones, alianzas y tensiones que modelaron la transformación de la red durante el período 2009–2023.

El Capítulo 4 analiza las transformaciones estructurales de la red sociotécnica a lo largo del tiempo. Se detiene en los cambios en las mediaciones, en la fragilidad de las configuraciones alcanzadas y en el progresivo retroceso de la burocracia estatal, tanto en el plano operativo como territorial. A partir de un análisis longitudinal de las asociaciones, se explora cómo las organizaciones sociales fueron consolidando su capacidad de agencia y reinscribiendo sus propias lógicas en los dispositivos que organizan las políticas públicas.

Finalmente, en el capítulo de Conclusiones se retoman los hallazgos más relevantes, se discuten sus implicancias teóricas y prácticas, y se plantean interrogantes abiertos que podrían

orientar futuras investigaciones. Se enfatiza, particularmente, la necesidad de pensar las políticas sociales no como estructuras fijas o prediseñadas, sino como redes dinámicas de ensamblaje, disputa y traducción, en las que lo público se produce y reconfigura continuamente a través de asociaciones entre humanos y no humanos.

2. Planteamiento del tema/problema

2.1 Formulación del tema/problema

Esta tesis se centra en analizar la transformación del lugar que ocuparon las organizaciones sociales dentro de la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina, poniendo el foco en cinco programas clave: *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo*, en el período comprendido entre 2009 y 2023. La pregunta que orienta esta investigación es la siguiente: ¿Cómo lograron las organizaciones sociales inscribirse como actantes centrales en la configuración y gestión de estas políticas, a partir de asociaciones, disputas y mediaciones técnicas dentro de la red sociotécnica que las sostiene?

El trabajo surge de la necesidad de comprender cómo se reconfiguró la agencia dentro de estas redes, atendiendo a la interacción concreta entre actores humanos —como las organizaciones sociales, la burocracia estatal y los equipos técnicos municipales— y actantes no humanos —como los dispositivos digitales, las plataformas de validación, las bases de datos, las normativas y las resoluciones ministeriales que organizan su funcionamiento cotidiano—. A lo largo de esta descripción, se reconstruyen los caminos diversos y conflictivos mediante los cuales las organizaciones sociales pasaron de estar en los márgenes de la implementación a disputar espacios de co-gestión. Este desplazamiento se dio, en buena medida, dentro de los dispositivos: en la forma en que se definieron y modificaron las nóminas, en los criterios para la distribución de fondos, en las lógicas de validación del trabajo en la economía popular. La disputa, en este sentido, no fue solo por recursos o roles formales, sino por los sentidos inscritos en los propios instrumentos que estructuran la política social.

La investigación adopta la Teoría del Actor-Red (ANT) como teoría y como estrategia metodológica. Esta elección permite alejarse de explicaciones estructurales que privilegian jerarquías fijas o lógicas verticales, y enfocarse, en cambio, en las asociaciones contingentes,

inestables y negociadas que constituyen las políticas sociales como ensamblajes. En esta red, los actores —humanos y no humanos— no solo interactúan, sino que traducen intereses, reinscriben sentidos y configuran lo público a través de dispositivos materiales y simbólicos.

A continuación, se presentan los objetivos generales y específicos que organizan el desarrollo del trabajo, así como la hipótesis central de esta investigación.

2.2 Objetivos

El objetivo principal de esta tesis es describir y analizar cómo las organizaciones sociales, mediante su inscripción progresiva en una red de actantes humanos y no humanos, han co-construido y redefinido la gestión de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre los años 2009 y 2023.

Los objetivos específicos son los siguientes: en primer lugar, identificar y caracterizar los actantes humanos y no humanos dentro de las redes de políticas de transferencias condicionadas en Argentina. En segundo lugar, describir las controversias que han surgido en la implementación de programas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo*. Finalmente, explorar cómo las organizaciones sociales han transitado de ser beneficiarias a convertirse en co-gestoras en la administración y ejecución de estas políticas.

2.3 Hipótesis

Esta investigación parte de la hipótesis de que la transformación del rol que alcanzaron las organizaciones sociales en la red de políticas de transferencias condicionadas no obedeció a un proceso de delegación estatal formal, ni tampoco a una estrategia de empoderamiento explícita, sino, más bien, a una serie de asociaciones, fricciones y mediaciones técnicas que permitieron su inscripción progresiva como co-gestoras.

Los diversos dispositivos, como las nóminas de beneficiarios, las resoluciones ministeriales y la asignación de fondos para herramientas y maquinaria, no actuaron como meros instrumentos, sino como mediadores activos que organizaron y disputaron el acceso, la legitimidad y la permanencia de los actores en la red. A través de la participación activa en estas mediaciones, las organizaciones sociales lograron reconfigurar la arquitectura operativa y simbólica de las políticas.

La hipótesis, además, sostiene que fueron estas disputas y traducciones en torno a los dispositivos —más que decisiones planificadas o marcos institucionales previos— las que explican el ascenso de las organizaciones sociales a una posición central en la red sociotécnica. Al mismo tiempo, este proceso implicó un desplazamiento de la burocracia estatal, cuya agencia se vio, con el paso del tiempo, encapsulada en funciones técnicas, evidenciando la fragilidad y contingencia de las configuraciones alcanzadas.

3. Metodología

La investigación se inscribe metodológicamente en los postulados de la Teoría del Actor-Red (ANT), que no parte de categorías externas ni fijas como “Estado”, “sociedad civil” o “estructura”, sino que propone reconstruir empíricamente las asociaciones concretas que conforman las redes sociotécnicas. En esta tesis, *lo político* no es un escenario dado, sino un campo en permanente ensamblaje, donde actores humanos y no humanos —organizaciones sociales, dispositivos digitales, resoluciones, plataformas, normativas— interactúan a través de procesos de mediación, inscripción, traducción y controversia. Los programas sociales, en este marco, no son considerados como simples instrumentos de intervención, sino como actantes no humanos, capaces de articular trayectorias, estabilizar relaciones o reconfigurar asociaciones.

El análisis empírico se estructuró a partir del seguimiento de controversias específicas, que funcionan como momentos privilegiados para observar cómo se construyen, reorganizan o fracturan las asociaciones en la red. Elementos como las nóminas de beneficiarios, los sistemas de validación, las resoluciones ministeriales y los fondos destinados a herramientas y equipamiento son abordados como dispositivos que actúan como mediadores: no trasladan mecánicamente una decisión política, sino que la transforman, la filtran, la negocian y, en algunos casos, logran estabilizar relaciones provisorias.

El trabajo de campo combinó tres estrategias metodológicas complementarias: en primer lugar, se realizaron 22 entrevistas en profundidad a actores clave: funcionarios nacionales, técnicos municipales, referentes de organizaciones sociales y especialistas del ámbito académico. Estas entrevistas permitieron reconstruir controversias, trayectorias institucionales y disputas interpretativas desde la voz de sus protagonistas. En segundo lugar, se llevó a cabo un análisis documental y normativo, que incluyó resoluciones ministeriales, bases de datos, informes oficiales y reglamentos operativos. Este corpus permitió rastrear las

mediaciones formales e informales que estructuran la red, así como los puntos de inscripción más disputados en la implementación. Finalmente, el estudio incorporó una observación situada y reconstrucción narrativa, basada en la experiencia directa del investigador dentro de la administración pública entre 2009 y 2023. Esta posición permitió acceder a materiales inéditos, memorias institucionales y lógicas internas del funcionamiento burocrático, así como a las tensiones cotidianas entre actores y dispositivos.

La articulación de estas herramientas metodológicas no sólo permitió mapear a los actantes involucrados, sino también reconstruir la trayectoria dinámica de la red sociotécnica, prestando atención a su carácter inestable, frágil y siempre en transformación. En lugar de partir de categorías explicativas cerradas, esta investigación eligió seguir a los actores en sus controversias, desarmar los dispositivos que estructuran la política social y mostrar cómo se producen —material y simbólicamente— las formas de lo público.

3.1 Tipo de estudio / diseño

Esta investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, de carácter exploratorio, y propone un diseño centrado en el análisis de redes sociotécnicas a partir de los postulados de la Teoría del Actor-Red (ANT). Lejos de abordar las políticas públicas desde estructuras dadas o desde tipologías prefijadas, la ANT permite seguir de cerca las relaciones concretas entre actores humanos y actantes no humanos —como dispositivos normativos, plataformas digitales o resoluciones administrativas— que, en su interacción cotidiana, configuran y transforman el modo en que las políticas de transferencia condicionada se hacen efectivas en Argentina.

La ANT ofrece un marco especialmente fértil para estudiar fenómenos híbridos, como los programas sociales, en los que se entrelazan reglas, tecnologías, procedimientos, personas e instituciones. En ese entramado, lo que habitualmente se presenta como un diseño técnico o una implementación neutra aparece como un campo vivo de negociaciones, traducciones y disputas. Por eso, más que hablar de actores con posiciones fijas, la mirada se centra aquí en las asociaciones que se tejen (y destejen) en la práctica.

El estudio adopta un diseño no experimental, con una mirada transversal que abarca un período extenso —de 2009 a 2023— en el que se sucedieron distintas iniciativas estatales como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Proyectos Productivos Comunitarios*, *Hacemos Futuro* y *Potenciar Trabajo*. Este recorte temporal amplio permite reconstruir las

transformaciones que atravesaron tanto los dispositivos como las posiciones de los actores dentro de la red. En particular, se analizan las formas en que las organizaciones sociales fueron ganando protagonismo, en un contexto donde las mediaciones técnicas se volvieron clave para definir quién participa, cómo se valida su intervención y bajo qué condiciones se accede a los recursos.

La ANT permite leer cada uno de estos dispositivos —una nómina, una plataforma de carga, una resolución ministerial, una pauta de financiamiento— no como herramientas pasivas, sino como puntos de inscripción que condicionan, traducen o redistribuyen las relaciones entre los actantes. En esta tesis, las políticas sociales no son tratadas como estructuras cerradas diseñadas desde arriba, sino como redes abiertas, donde se negocia constantemente qué significa “trabajo”, “contraprestación” o incluso “organización social”.

Además de esta mirada analítica, el trabajo incorpora una dimensión etnográfica que atraviesa toda la investigación. El autor ha sido parte de los procesos que aquí se describen: trabajó en la administración pública durante todo el período analizado y fue testigo —y en ocasiones participante— de muchas de las disputas, ajustes e invenciones que marcaron la implementación de estas políticas. Esta experiencia situada permitió acceder a documentos, prácticas y registros institucionales que no siempre quedan plasmados en las fuentes oficiales. Pero también trajo consigo una dificultad: ¿cómo escribir con distancia sobre algo vivido tan de cerca?

Lejos de negar esa tensión, la tesis optó por asumirla y trabajarla. A lo largo de todo el proceso, se sostuvo una vigilancia epistemológica constante, que obligó —más de una vez— a revisar lo escrito, a cuestionar lo dado por sabido, a reordenar categorías. La implicación personal no fue vista como un problema a eliminar, sino como una fuente de preguntas, de intuiciones, de atención al detalle, con el compromiso de que el análisis no quedara capturado por la experiencia, sino que se construyera desde ella, con ella, pero más allá de ella.

3.2 Fuentes de datos / herramientas de recolección utilizadas

La investigación que sustenta esta tesis se apoya en un conjunto diverso y robusto de fuentes primarias y secundarias, lo que permitió construir una mirada integral sobre las políticas de transferencias condicionadas en Argentina, desde la perspectiva analítica de las redes sociotécnicas.

En cuanto a las fuentes primarias, se realizaron veintidós (22) entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados en distintas etapas y niveles de la implementación de estas políticas. Las entrevistas se desarrollaron entre el 29 de junio de 2023 y el 13 de marzo de 2025, y abarcaron perfiles diversos: funcionarios nacionales, integrantes de la burocracia estatal, técnicos municipales, referentes académicos y representantes políticos y técnicos de organizaciones sociales. Esta diversidad permitió captar no solo una pluralidad de miradas, sino también reconstruir trayectorias institucionales, disputas y mediaciones desde las voces de quienes protagonizaron los procesos analizados.

En línea con la Teoría del Actor-Red (ANT), se priorizó el uso de las categorías, expresiones y formas de problematización propias de los entrevistados, evitando imponer lecturas externas o forzadas por parte del investigador. El objetivo fue preservar en todo momento la agencia discursiva de los actores, entendiendo que sus relatos no solo reflejan opiniones, sino que contribuyen activamente a la producción de sentido en la red sociotécnica.

Estas entrevistas se complementaron con un análisis documental exhaustivo, que abarcó resoluciones ministeriales, reglamentos de implementación, normativas específicas y documentos oficiales¹ relacionados con los programas *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Proyectos Productivos Comunitarios*, *Hacemos Futuro* y *Potenciar Trabajo*, en el período 2009–2023. Desde la perspectiva de la ANT, estos documentos no son meros textos administrativos, sino inscripciones materiales que estabilizan relaciones, delimitan el alcance de las políticas y condicionan las interacciones posibles entre los actores. Su análisis permitió mapear las mediaciones técnicas y normativas que estructuran los flujos de recursos, la inscripción de beneficiarios, la validación de tareas y los dispositivos de exclusión o permanencia en la red.

A fin de profundizar este mapeo, se gestionó además un pedido de acceso a la información pública², con el objetivo de obtener datos concretos sobre las nóminas de titulares de programas y la distribución de recursos entre actores institucionales. Estos datos fueron contrastados y validados con informantes clave del Ministerio de Desarrollo Social, particularmente en áreas técnicas con responsabilidad operativa directa. Esta triangulación

¹En relación a la información de la normativa existente durante todo el periodo, se consultó el Digesto Normativo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

² En relación con el acceso a la información pública y, fundamentalmente, los aspectos presupuestarios, se observó la página de Datos Abiertos de la Argentina. Ver <https://www.datos.gob.ar/>

permitió evaluar críticamente la calidad, consistencia y límites del registro estatal, así como detectar desajustes y omisiones relevantes para el análisis.

Junto con el relevamiento empírico, se realizó una revisión bibliográfica de investigaciones previas vinculadas tanto al análisis de políticas de transferencias condicionadas como al papel de las organizaciones sociales en Argentina. Se incluyeron trabajos de autores nacionales e internacionales que abordan, desde diferentes enfoques, las dinámicas de implementación, los dispositivos técnicos y las disputas institucionales que atraviesan este tipo de políticas. Esta base teórica heterogénea sirvió como andamiaje conceptual para interpretar los datos empíricos, aportando claves para leer las traducciones, tensiones y mediaciones observadas en el terreno.

En su conjunto, la combinación de estas fuentes —entrevistas, documentos, registros oficiales y literatura especializada— permitió reconstruir con precisión la complejidad de las políticas de transferencias condicionadas como redes abiertas, inestables y atravesadas por controversias. A tono con la Teoría del Actor-Red, el análisis evitó categorías prefijadas como “poder” o “control”, buscando en cambio una descripción densa y situada de los procesos mediante los cuales se producen, disputan y transforman los dispositivos que sostienen lo público en Argentina.

3.3 Universo, muestra y unidad de análisis

El universo de este estudio está compuesto por todos los actores involucrados en la red de políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre 2009 y 2023. Esto incluye tanto a actores humanos —funcionarios públicos, referentes de organizaciones sociales, académicos y técnicos municipales— como a actantes no humanos, tales como bases de datos, resoluciones ministeriales, circuitos de financiamiento, plataformas digitales y otros dispositivos técnicos y normativos que operan de manera activa en la configuración y funcionamiento de estas políticas. Desde la Teoría del Actor-Red (ANT), cada uno de estos elementos aporta una dimensión singular a la red, ya que todos participan en las relaciones de traducción, inscripción y mediación que constituyen el entramado de lo público.

La muestra utilizada fue de tipo no probabilística y dirigida, seleccionada en función de la relevancia y disponibilidad de los entrevistados y de su capacidad para aportar información sustantiva sobre las controversias, disputas y transformaciones que atravesaron la red durante el período analizado. En total se entrevistaron veintidós (22) personas,

organizadas en distintos perfiles: funcionarios de la administración pública nacional, integrantes de la burocracia estatal, responsables de áreas municipales, especialistas académicos y referentes técnicos y políticos de organizaciones sociales. La selección priorizó la participación de actores con roles estratégicos o responsabilidades operativas dentro de la implementación y gestión de estos programas, así como académicos cuya producción estuviera directamente vinculada a la temática de las políticas sociales, la economía popular o el rol de las organizaciones en el periodo estudiado.

La unidad de análisis de esta tesis no es un actor individual ni una institución en particular, sino la *red sociotécnica misma* de las políticas de transferencias condicionadas, entendida en los términos propuestos por Bruno Latour, Michel Callon y John Law. Esta red no se reduce a una estructura administrativa ni a un esquema de distribución de beneficios; más bien, se concibe como un entramado dinámico, ensamblado a partir de interacciones entre actores humanos y no humanos, cuya articulación configura las condiciones mismas de existencia de estas políticas.

Según esta descripción, los dispositivos técnicos y normativos —como resoluciones, nóminas, plataformas digitales o esquemas de financiamiento— no son simples herramientas de gestión, sino elementos que participan activamente en la disposición de relaciones, en la habilitación o restricción de agencias, y en la estabilización (siempre precaria) de la red. A través de procesos de inscripción, traducción y mediación, estos elementos co-constituyen tanto el funcionamiento como la evolución de las políticas, generando un mapa de asociaciones en constante reconfiguración. La red, entonces, no es un telón de fondo, sino el objeto mismo de análisis: un espacio de disputas, ensamblajes y redefiniciones que hacen a la política pública como práctica situada y material.

3.4 Ejes temáticos relevantes

A lo largo de esta investigación, se fueron delineando una serie de ejes temáticos que resultaron fundamentales para comprender cómo funcionan, se disputan y se transforman las políticas de transferencias condicionadas en Argentina, cuando se las observa desde la perspectiva de la Teoría del Actor-Red (ANT). Más que variables fijas, se trata de focos analíticos que ayudaron a seguir el movimiento de los actores y a desarmar los dispositivos que organizan la red sociotécnica de estas políticas.

El primer eje gira en torno a las controversias. Estas disputas no se limitaron a enfrentamientos entre actores humanos —como organizaciones sociales, burocracia estatal o gobiernos municipales—, sino que incluyeron también a dispositivos, normativas, plataformas y sistemas de validación que, lejos de ser neutros, tomaron parte activa en los conflictos. Las controversias, en este sentido, no son simples obstáculos: son momentos privilegiados donde la red se hace visible, donde se tensan las posiciones, se negocian sentidos y se reconfiguran relaciones. Fue en esos momentos de fricción donde las políticas sociales mostraron su carácter más dinámico y disputado.

El segundo eje se enfoca en el papel de las mediaciones técnicas. Aquí el interés estuvo puesto en los dispositivos que definen quién accede a los recursos, bajo qué condiciones y con qué criterios. Nóminas, formularios, plataformas digitales, resoluciones y normativas y fondos públicos operaron como mediadores que no sólo organizaron la administración, sino que también delimitaron la capacidad de acción de cada actor en la red. Estos elementos —que a menudo pasan desapercibidos— resultaron ser piezas clave para entender cómo se distribuye la agencia y cómo se estabilizan temporalmente ciertas relaciones de poder.

Un tercer eje analizó la transformación del lugar que ocupan las organizaciones sociales dentro de la red. El recorrido histórico reconstruido en esta tesis muestra cómo pasaron de ocupar un lugar subordinado, frecuentemente definido como "beneficiarias", a convertirse en actores centrales con capacidad de disputar y redefinir dispositivos. A través de múltiples reinscripciones —en resoluciones, plataformas, fondos y circuitos de validación—, estas organizaciones ampliaron su agencia y se consolidaron como co-gestoras de las políticas, resignificando su rol dentro del campo de lo público.

Por último, el cuarto eje aborda una cuestión de fondo que atraviesa todo el período: la redefinición del trabajo en el marco del crecimiento de la economía popular. Este proceso no se expresó solo en los discursos, sino que fue materializado a través de herramientas, como el Salario Social Complementario (SSC), que permitieron a las organizaciones sociales inscribir nuevas formas de entender el *trabajo* y la *inclusión*. Se trata de una resignificación que desafía la centralidad del empleo formal como único criterio de ciudadanía social y que propone, en cambio, otra gramática del reconocimiento basada en el valor de lo comunitario, lo territorial y lo autogestionado.

3.5 Herramientas de procesamiento de datos

El procesamiento de los datos recolectados en esta tesis no fue un momento técnico separado del trabajo analítico, sino una etapa integrada en la reconstrucción de la red sociotécnica. El enfoque metodológico adoptado —fiel a la lógica de la ANT— exigió herramientas que permitieran seguir a los actores, atender a los desplazamientos de sentido y describir con detalle las mediaciones que fueron configurando la política social tal como fue emergiendo en el recorrido.

Una de las herramientas principales fue la codificación temática de las entrevistas, que permitió organizar los relatos en torno a núcleos de sentido clave: las controversias entre actores, las mediaciones técnicas y las mutaciones en la posición de las organizaciones sociales. Pero lejos de buscar patrones universales, se trató de identificar regularidades situadas, marcas discursivas que dieran cuenta del modo en que los actores comprendían y habitaban la red. Especial atención se prestó a los dispositivos no humanos —como normativas, plataformas, bases de datos—, que fueron tratados no como contexto, sino como protagonistas de las disputas.

También se utilizó un enfoque de análisis de redes sociotécnicas, coherente con la teoría que orienta este trabajo. El objetivo no fue trazar un mapa cerrado de relaciones, sino explorar cómo los vínculos entre actores humanos y no humanos se ensamblan, se tensan, se rompen o se estabilizan. Se priorizó el seguimiento de relaciones de traducción, inscripción y mediación, más que la identificación de jerarquías formales. Esto permitió ver cómo ciertos dispositivos —una resolución, un fondo, un formulario— podían reconfigurar posiciones, habilitar nuevas agencias o clausurar otras.

Finalmente, se recurrió a la triangulación de datos, combinando entrevistas, documentos oficiales, pedidos de información pública y bibliografía especializada. Esta estrategia no solo sirvió para validar hallazgos, sino también para capturar distintas capas de sentido en torno a los dispositivos y controversias analizadas. La triangulación funcionó como una forma de descentrar el relato, de contrastar versiones y de enriquecer la reconstrucción de los procesos desde múltiples entradas.

En conjunto, estas herramientas permitieron sostener una descripción atenta, situada y compleja de las políticas de transferencia condicionada. El foco no estuvo en reducir la

realidad a variables cuantificables, sino en reconstruir, con el mayor nivel de detalle posible, cómo se producen las políticas en su dimensión material, técnica, simbólica y conflictiva.

Capítulo 1. Cartografía de la red sociotécnica

1.1 Introducción general del capítulo

El propósito de este capítulo es trazar y describir el desplazamiento desde enfoques más tradicionales en el análisis de políticas públicas —orientados principalmente en la centralidad del Estado y en una lógica de implementación lineal— hacia una teoría y metodología relacional, materialista y sociotécnica. En este marco, la tesis se propone explorar las posibilidades que ofrece la ANT como instrumento teórico-metodológico para examinar el entramado de las políticas de transferencias condicionadas desarrolladas en Argentina entre 2009 y 2023.

Lejos de pretender una superación definitiva de los marcos teóricos existentes, el planteo de este estudio busca posicionarse críticamente frente a otras lecturas que en el plano internacional y local aparecen ya consolidadas. El objetivo no es desplazar esos enfoques, sino dialogar con ellos, señalando cabalmente sus aportes, pero también mostrando sus limitaciones, y proponiendo una mirada que complemente y amplíe las herramientas analíticas disponibles. Las perspectivas estructuralistas, clientelares, tecnocráticas o economicistas —así como aquellas centradas exclusivamente en el rol de las organizaciones sociales— han contribuido a iluminar dimensiones relevantes de estas políticas. Sin embargo, también han tendido a reducir su complejidad al presentar a las organizaciones sociales como actores subordinados, receptores pasivos o simples antagonistas de decisiones, más bien, centralizadas, sin atender con suficiente detalle a las mediaciones, dispositivos y controversias que dan forma concreta a la acción pública.

A partir de esta problematización, la tesis propone una redefinición sustantiva del objeto de estudio: las políticas públicas dejan de concebirse como decisiones verticales emanadas del Estado y ejecutadas sobre el territorio, para ser abordadas como redes dinámicas de asociaciones entre actores humanos y no humanos, en constante disputa por el sentido, la agencia y la materialidad de la acción. Este cambio en el análisis implica abandonar explicaciones centradas en la cesión o retención de poder estatal, y dirigir la atención hacia los modos en que diversos actores —organizaciones sociales, normativas,

nóminas, fondos, plataformas informáticas, oficinas estatales, burocracias municipales, entre otros— configuran, sostienen y transforman la red sociotécnica que hace posible una política pública.

En este sentido, la Teoría del Actor-Red —desarrollada principalmente por Bruno Latour, Michel Callon y John Law³— ofrece un repertorio conceptual útil para abordar esta complejidad sin caer en los dualismos tradicionales que han estructurado buena parte del pensamiento en ciencias sociales: *estructura/acción, Estado/sociedad, sujeto/objeto o humano/no humano*. Mediante una serie de nociones tales como traducción, inscripción, mediación, simetría analítica y controversia, la ANT invita a *seguir de cerca los desplazamientos* de los actores, observar sus asociaciones concretas y describir los procesos mediante los cuales una política pública se estabiliza, se fragmenta, se disputa o desaparece de la escena.

El capítulo que se plantea a continuación se organiza en siete apartados. El primero ofrece una revisión crítica de los enfoques predominantes en el estudio de las políticas sociales en Argentina, destacando sus aportes y limitaciones. El segundo introduce los conceptos fundamentales de la Teoría del Actor-Red (ANT), tales como actantes, traducción, inscripción, mediación, controversia y *blackboxing*. En los apartados siguientes, se desarrolla el enfoque de las mencionadas políticas públicas como *redes sociotécnicas heterogéneas*, se analizan las controversias y mediaciones como momentos clave de reconfiguración de esas redes, y se discute cómo los dispositivos técnicos participan activamente en la producción de lo público. Finalmente, el capítulo cierra con una síntesis conceptual que intenta articular las herramientas teóricas trabajadas con el análisis empírico de los capítulos siguientes, proponiendo una lectura relacional y situada de las políticas de transferencia condicionada implementadas en Argentina entre 2009 y 2023.

1.2 Revisión crítica de enfoques tradicionales

³ La Teoría del Actor-Red (ANT) fue elaborada a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 por autores como Bruno Latour, Michel Callon y John Law, en el marco de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. Aunque sus trayectorias académicas no son idénticas, comparten una preocupación central: desmontar las explicaciones que entienden a lo social como un dominio preexistente y homogéneo, y proponer en cambio una mirada atenta a las asociaciones concretas que componen el mundo tal como lo conocemos. Desde distintos ángulos, estos autores contribuyeron a una sociología que no distingue entre lo técnico y lo social, que considera a los objetos y dispositivos como actores activos, y que invita a seguir de cerca las prácticas y mediaciones que ensamblan —siempre provisoriamente— aquello que solemos llamar política, ciencia o institución. Esta tesis se apoya en ese repertorio conceptual para analizar las políticas sociales no como estructuras fijas, sino como redes inestables donde se disputa permanentemente el sentido de lo público.

El estudio de las políticas sociales en Argentina ha estado, en gran medida, condicionado por enfoques que, si bien han contribuido a identificar ciertas regularidades, resultan insuficientes para dar cuenta de la complejidad, la materialidad y las diversas tensiones que atraviesan estos procesos. En general, estos marcos parten de la premisa de estructuras predefinidas —como el Estado, la sociedad civil o el mercado— y privilegian otro tipo de explicaciones causales, jerárquicas o dicotómicas, mientras que las categorías preestablecidas no dan del todo cuenta *de qué están hechas* las políticas. De esta forma, esta orientación analítica tiende a dejar en segundo plano los procesos de inscripción, mediación y traducción que son fundamentales para comprender cómo se configuran y reconfiguran las políticas públicas en la práctica.

A continuación, se hace un repaso de enfoques más difundidos:

a) El estructuralismo estatal y la lógica de capacidades

En Argentina, las investigaciones de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell han sido fundamentales para conceptualizar al Estado tanto desde una dimensión relacional, en la que se expresa como una construcción históricamente situada en tensión con actores sociales y territoriales, como desde una dimensión de carácter institucional, en la que el aparato burocrático adquiere una fuerte centralidad en lo que hace al diseño, la gestión y la implementación de políticas públicas (Oszlak & Cavarozzi, 1981; O'Donnell, 1993). Esta doble visión —que conjuga relaciones de poder, estructuras normativas y capacidades organizativas— ha influido decisivamente en las ciencias sociales latinoamericanas y en Argentina en particular.

En diálogo con esta tradición, autores con influencia en el ámbito internacional como Theda Skocpol y Peter Evans han propuesto realizar una relectura del Estado que recupera su *autonomía relativa* frente a intereses sociales, al tiempo que enfatizan su capacidad para estructurar y transformar esos intereses mediante políticas públicas, promoviendo de esta manera el concepto de “State capacity” como herramienta de análisis del desarrollo y la eficacia institucional (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). En el contexto argentino, Aldo Isuani (1992) retoma alguna de estas preocupaciones al proponer una mirada institucionalista que permita analizar la política social no solo como producto de presiones sociales, sino como resultado de decisiones estructuradas por capacidades técnicas, burocráticas y decisionales del aparato estatal. En esa línea, Carlos Acuña (2004) profundiza

sobre la debilidad estructural del Estado argentino, marcada por la fragmentación institucional, la escasa profesionalización de la burocracia y la limitada capacidad de coordinación entre niveles de gobierno.

Más recientemente, Fabian Repetto (2010) ha retomado esta línea desde el análisis de las políticas públicas, señalando una serie de discontinuidades y debilidades crónicas del aparato estatal para sostener una arquitectura institucional que garantice derechos sociales efectivos y perdurables. No obstante, y a pesar del valor explicativo de estos aportes, se advierte una vacancia analítica en torno a la agencia de los actores sociales, particularmente en lo que refiere a su capacidad de disputar, traducir o co-construir el sentido de las políticas públicas.

Si bien estos enfoques reconocen la existencia de demandas sociales, su unidad de análisis continúa, de alguna manera, anclada en la lógica interna del Estado, centrandó la atención en sus capacidades y déficits institucionales más que en las redes de relaciones, mediaciones o controversias que las políticas producen y reproducen en interacción con actores humanos y no humanos. Esta tradición aportó herramientas valiosas para analizar el Estado como actor institucional, pero tiende a naturalizar la centralidad estatal y a obviar las mediaciones técnicas y actorales que complejizan su agencia.

b) Las interpretaciones clientelares y verticalistas

Otra de las líneas de indagación en materia de estudios sobre el Estado y la política social en Argentina ha sido la que describe y analiza las relaciones entre, por un lado, el aparato estatal y, por el otro, los sectores populares a través del concepto de *clientelismo*. El foco de atención, según esta visión de la política programática, debe ser puesto y calibrado en las redes de intermediación política, que son entendidas como estructuras informales de intercambio entre los recursos estatales y el apoyo político. En estos análisis aparecen de manera recurrente las imágenes de punteros políticos, referentes territoriales y organizaciones con anclaje local, para graficar la intermediación política y sus costos sociales.

Carlos Tenti Fanfani (1989) interpretó que la relación entre Estado y sectores populares podía estudiarse, básicamente, en clave de dominación. Para el autor, la política social ha funcionado históricamente como un instrumento de cooptación y reproducción de relaciones clientelares, donde los beneficiarios no acceden a derechos sino más bien a favores, y el Estado aparece como proveedor arbitrario más que como garante universal. Esta lógica

instalada no se limita a prácticas corruptas, sino que responde a estructuras de poder y a una cultura política profundamente arraigadas en las formas de gestión pública.

Desde una perspectiva más etnográfica, Javier Auyero (2001) profundizó el análisis en su estudio sobre la Villa Paraíso en el conurbano bonaerense. Allí, describe cómo la distribución de recursos estatales —planes, alimentos, asistencia— se realiza a través de redes informales de intermediación, donde las figuras del puntero y del referente barrial cumplen un rol central. Auyero analiza cómo estas redes producen experiencias de espera, lealtad y sujeción, constituyendo una forma cotidiana y microfísica de dominación. En su interpretación, los sectores populares no actúan solo por necesidad material, sino que internalizan y reproducen esas formas relacionales, incluso resignificándolas en sus trayectorias vitales. Aunque el autor reconoce agencia en los actores populares, su marco de análisis está orientado a mostrar cómo la política social refuerza una ciudadanía subalterna, limitada por las condiciones de acceso mediado a los bienes públicos.

Más recientemente, Rodrigo Zarazaga (2014, 2020) ha retomado el enfoque del clientelismo, enfocándose en los incentivos electorales de los actores partidarios. Su trabajo ha mostrado que, en contextos de alta desigualdad, los programas de asistencia social pueden ser utilizados estratégicamente por los partidos para construir bases de apoyo, a través de lo que denomina “política distributiva selectiva”. De esta manera, los recursos públicos no se asignan en función de criterios universales o de necesidad objetiva, sino que, por el contrario, lo hacen en función de su utilidad para la fidelización política de determinados grupos. Zarazaga pone especial énfasis en el rol de los intermediarios territoriales, a quienes concibe como operadores eficaces en la construcción de lealtades políticas a cambio de acceso a bienes estatales.

En conjunto, estos autores han contribuido a visibilizar formas persistentes de dominación, dependencia y control político en la implementación de las políticas sociales, especialmente en contextos de pobreza estructural. Si bien aportan algunas ideas importantes para entender los modos de funcionamiento informal del Estado y su penetración territorial, tienden a centrar el análisis en la lógica de la dominación política, dejando en segundo plano las capacidades organizativas de los propios actores populares y sus trayectos de disputa, así como los dispositivos técnicos que también median esas relaciones. Esta limitación será retomada críticamente en el siguiente apartado, desde la perspectiva de las redes sociotécnicas.

c) El enfoque etapista y la secuencialidad programática

Los enfoques y análisis que en Argentina adoptan una perspectiva *secuencial o etapista* han sido especialmente útiles para periodizar la evolución de los programas de transferencias condicionadas en Argentina, proporcionando marcos interpretativos que articulan los cambios programáticos con las transformaciones del escenario político y económico. Esta línea de análisis particularmente no se centra en las redes sociotécnicas o las disputas actorales, sino fundamentalmente en la identificación de fases, rupturas y continuidades en el diseño y orientación de las políticas.

Uno de los aportes más sistemáticos proviene de Cynthia Ferrari Mango (2021), quien realiza un trabajo de periodización de las políticas de transferencia desde el programa *Argentina Trabaja* hasta el programa *Hacemos Futuro*. La autora propone una lectura que vincula los momentos de auge, reformulación y debilitamiento de estos programas con los diferentes cambios en la coalición gobernante y las orientaciones ideológicas de los distintos períodos. En particular, señala que *Hacemos Futuro*, impulsado durante la gestión de Cambiemos, implicó un desplazamiento de las lógicas colectivistas del trabajo (modelos organizativos territoriales) hacia una concepción más individualizada y meritocrática (de las personas), en tensión con las tradiciones cooperativistas que habían caracterizado las fases anteriores. Este enfoque permite entender las decisiones programáticas como parte de un proceso de racionalización institucional y de encuadre político, pero deja en segundo plano los procesos de disputa, inscripción y traducción que los actores territoriales introdujeron en cada etapa.

Complementariamente, el estudio de Matías José Larsen y Darío Capparelli (2021) analiza la trayectoria de las políticas de transferencia de todo el periodo, desde *Argentina Trabaja* hasta *Potenciar Trabajo*, con especial énfasis en el rol que desempeñaron las organizaciones sociales. A diferencia de los enfoques puramente institucionales, su mirada reconoce el lugar creciente de estas organizaciones como agentes activos de articulación, implementación y disputa. Algo que se recupera como un elemento distintivo respecto de otros estudios y análisis precedentes. Aun así, su esquema sigue siendo secuencial y se organiza en función de los ciclos políticos, lo que lo aproxima al modelo etapista. Identifican momentos clave: la implementación del *Argentina Trabaja* (2009) como programa de inclusión social; la aparición de *Ellas Hacen* (2013) y el proceso de ampliación hacia mujeres en situación de vulnerabilidad; la creación del programa *Hacemos Futuro* (2018), que

representa un giro hacia la capacitación individual y la responsabilidad personal; y finalmente, la creación del *Potenciar Trabajo* (2020), que sintetiza las experiencias previas y consolida la presencia de las organizaciones sociales en la gestión territorial y técnica de las políticas. En este recorrido, destacan la institucionalización progresiva de las organizaciones sociales como actantes estratégicos en la red de políticas públicas, destacando la estructuración de la CTEP⁴, aunque su análisis se detiene en el plano descriptivo y no incorpora una mirada sobre las mediaciones técnicas ni sobre los dispositivos que estructuran fundamentalmente esa agencia.

Estos enfoques, si bien valiosos para comprender la cronología de los programas y su conexión con los escenarios de gobierno, presentan algunas limitaciones. Como se ha señalado, tienden a priorizar factores macroestructurales, contextuales y explicaciones vinculadas con decisiones centralizadas, sin indagar en las controversias internas, las mediaciones técnicas ni en la agencia distribuida que caracteriza a las redes de implementación. Su contribución es clave en términos de contextualización histórica y comprensión de las reformas programáticas, pero no capturan una parte sustantiva de la complejidad de las adaptaciones, resistencias y reconfiguraciones que se dan en el terreno de las políticas sociales, donde los actores humanos y no humanos disputan significados, traducen objetivos y transforman dispositivos.

d) Las lecturas tecnocráticas y economicistas

Desde los años noventa y con más fuerza en los dos mil, organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tuvieron un papel clave en la difusión de ciertos modelos de política social en América Latina, especialmente los centrados en transferencias monetarias condicionadas. Para dar un ejemplo, en Argentina tuvo mucha potencia la implementación del Programa Familias por la Inclusión Social (IDH) que respondía a los parámetros y determinaciones del BID. Estas instituciones impulsaron una visión bastante técnica de las políticas públicas, donde lo fundamental en su aplicación eran los criterios de eficiencia, sostenibilidad y focalización en los sectores más pobres o vulnerables. De esta manera, los programas eran valorados no tanto por su capacidad de transformación social, sino por su potencial para mitigar la pobreza extrema, cortar su

⁴ En su plataforma web, es descrita como una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias. En este sentido, desde su creación en 2011, la CTEP se plantea como una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que, según sus fundadores, les arrebató el neoliberalismo. <https://ctepargentina.org/nosotros/>

transmisión entre generaciones y generar ciertos comportamientos, como la asistencia escolar o el cumplimiento de controles de salud.

En este sentido, informes como *¿Cómo funciona Bolsa Familia?* (BID, 2017a) o *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?* (BID, 2017b) profundizan en esa línea. Allí se destacan “buenas prácticas” de implementación, señalando aspectos como las bases de datos integradas y con trazabilidad, reglas de elegibilidad claras, monitoreo constante y condicionalidades recurrentes. Se trata de dispositivos concebidos como herramientas técnicas, que en principio garantizan transparencia y eficiencia en el uso del gasto público. Las críticas giran en torno de que los principios que rigen estos programas son presentados como si fueran *neutrales o inocuos*. De alguna manera, es como si la técnica no tuviera sesgos o implicancias tecno políticas o, en otros términos, implicaciones decisivas en la red sociotécnica, por lo que su aplicación puede darse de la misma forma en cualquier territorio.

Este enfoque encaja con un modelo focalizado de protección social, que se distancia —y en muchos casos entra en tensión— con las propuestas de otros organismos como la CEPAL, que, desde otra tradición, han insistido en la necesidad de avanzar hacia sistemas más universales, integrales y basados en un enfoque de derechos humanos. En este sentido, plantea que “la protección social debe orientarse hacia la garantía universal de derechos y la inclusión social, más que hacia mecanismos focalizados de alivio de la pobreza” (CEPAL, 2014, p. 18). Desde esa mirada, el acceso a la salud, la educación o un trabajo digno no deberían depender de condicionalidades ni segmentaciones, sino formar parte de un piso común de ciudadanía. En ese sentido, la focalización no sólo tiende a consolidar esquemas asistenciales fragmentados, sino que además genera efectos estigmatizantes sobre los beneficiarios, al reforzar la idea de que el acceso a determinados derechos debe ser “ganado” o demostrado constantemente.

Por otro lado, algunos autores han intentado matizar esta discusión. Armando Barrientos, por ejemplo, reconoce que las transferencias condicionadas tuvieron efectos positivos en la reducción de la pobreza en el corto plazo, pero advierte que sus posibilidades de generar transformaciones estructurales son limitadas si no se articulan con políticas más amplias de empleo, protección social y participación ciudadana (Barrientos, 2010). En los últimos años, otros estudios —como el de Carmel (2023)— han empezado a incorporar una dimensión que suele quedar en un segundo plano: la de la gobernanza. Es decir, no solo cómo se diseñan técnicamente las políticas, sino qué redes institucionales las sostienen, cómo se

articulan los distintos actores y qué tipo de arreglos se construyen entre ellos. En estos enfoques, el foco se desplaza del “diseño ideal” hacia los procesos reales de implementación, con sus tensiones, adaptaciones y disputas.

Ahora bien, a pesar de estas discusiones más recientes, los marcos que siguen promoviendo el BM y el BID mantienen una fuerte impronta tecnocrática. Siguen partiendo de la idea de que lo técnico es neutral, y que los dispositivos —los sistemas de registro, los mecanismos de control, las plataformas de pagos— son simplemente herramientas al servicio de una buena gestión. Esta tesis, en cambio, entiende que esos mismos dispositivos, la nómina, los recursos económicos y la normativa, no son neutros: son actores en sí mismos con capacidad de mediar, modificar y condicionar la manera en que se implementan y se significan las políticas públicas, es la misma red.

Un límite importante de los modelos multilaterales es que suelen imaginar la política social como un esquema lineal, bien diseñado desde arriba, que el Estado implementa sin mayores interferencias. Todo lo que queda fuera de ese guion —como las disputas territoriales, la participación de organizaciones sociales o las reinterpretaciones locales— aparece como un problema de implementación o como una desviación. Pero en muchos contextos, y especialmente en Argentina, esto no se sostiene. Desde la ANT, estas dinámicas no deben pensarse como fallas, sino como evidencia de que se está frente a *redes sociotécnicas densas*, donde lo que se denomina “política pública” es el resultado de múltiples mediaciones entre humanos y no humanos. Por eso, analizar la sostenibilidad o el impacto de un programa no puede limitarse al cumplimiento de ciertos indicadores técnicos.

e) Las organizaciones sociales en los enfoques tradicionales: entre la representación y la omisión técnica

En los últimos años, el lugar que ocupan las organizaciones sociales en el entramado de las políticas públicas ha empezado a captar la atención de distintas corrientes académicas. En el caso argentino, buena parte de los estudios las han abordado como actores capaces de mediar entre el Estado y los sectores populares, resaltando su potencia organizativa en el territorio, su capacidad de representación y su protagonismo en distintas formas de movilización. Ahora bien, aunque estas investigaciones reconocen su relevancia política, en general, tienden a tratarlas como bloques homogéneos, sin seguir en detalle cómo se vinculan con los aspectos más técnicos de los programas, ni cómo intervienen concretamente en la configuración material de las políticas que implementan o disputan.

Javier Auyero (2001) y Maristella Svampa y Pereyra (2003) documentan cómo, en contextos de crisis socioeconómica, estas organizaciones articularon demandas desde los sectores vulnerables hacia el Estado, funcionando como puentes entre las comunidades y las políticas sociales.

Otro ejemplo claro de este enfoque es el trabajo de Rodrigo Zarazaga (2020), que incorpora a las organizaciones sociales dentro de su análisis sobre el clientelismo actual. Allí las presenta como piezas eficaces en la maquinaria electoral y en la gestión de recursos públicos a nivel territorial. Sin embargo, el marco general de su análisis se mantiene dentro de una lógica de incentivos y lealtades políticas, sin problematizar en profundidad los modos en que esas organizaciones inciden sobre el diseño o la estructura técnica de los programas.

Desde otro ángulo, Larsen y Capparelli (2021) reconocen el creciente protagonismo que tuvieron las organizaciones sociales a lo largo del ciclo que va de *Argentina Trabaja a Potenciar Trabajo*, e incluso identifican procesos de institucionalización progresiva. Pero, como se mencionó, su estudio se mantiene más bien en el plano descriptivo. No se detiene en las disputas, ni en los dispositivos, ni en los mecanismos específicos que permiten a esas organizaciones intervenir —y a veces transformar— los sentidos mismos de la política pública que gestionan.

Algo similar ocurre en el trabajo de Vanesa Ciolli (2018), que se aproxima a las organizaciones desde la politología, analizando su emergencia en torno a la *economía popular*. La autora reconoce su capacidad de articular demandas y producir formas alternativas de representación, lo cual sin duda aporta una lectura interesante en línea con este estudio. Sin embargo, también en este caso queda en el margen el análisis de los artefactos normativos, administrativos o digitales que median esa capacidad de agencia. Lo mismo podría decirse de Juan Pablo Hudson (2018), cuyo enfoque más histórico permite reconstruir la trayectoria de las organizaciones en su vínculo con procesos de pobreza estructural, pero que no avanza sobre las condiciones materiales, técnicas y organizativas que explican cómo esas mismas organizaciones llegan a disputar el diseño institucional de las políticas.

En conjunto, estos estudios coinciden en destacar el papel relevante que juegan las organizaciones sociales en la gestión de programas de transferencia. Pero lo hacen fundamentalmente desde una lógica de representación o intermediación. Rara vez se detienen a observar de cerca cómo interactúan estas organizaciones con las mediaciones técnicas que

atravesan cualquier política pública: resoluciones, nóminas, sistemas de validación, formularios, plataformas de carga, mecanismos de pago. Y, sin embargo, son justamente estos dispositivos los que distribuyen funciones, definen jerarquías y habilitan —o bloquean— formas de acción colectiva. Ignorar ese plano significa dejar fuera una dimensión clave: la forma en que las organizaciones sociales inscriben sus sentidos en la red sociotécnica de la política, no sólo para acceder a recursos, sino también para disputar modos de hacer, de saber y de gobernar.

La tesis que aquí se presenta busca explorar justamente ese espacio que otros enfoques han dejado de lado. El interés no está puesto únicamente en lo que las organizaciones declaran, ni en su estructura interna, sino en cómo se mueven en el terreno concreto de los dispositivos. Seguir las ahí, en la interacción cotidiana con los elementos técnicos que hacen funcionar los programas, permite correrse de la mirada centrada en la representación para enfocarse en la mediación. Y también obliga a dejar de pensar a las organizaciones sólo como portadoras de demandas, para empezar a verlas como partícipes activas en la construcción material de lo público.

f) La perspectiva de las propias organizaciones sociales: disputas, saberes y modelos alternativos

Si gran parte de la literatura académica tradicional ha abordado a las organizaciones sociales desde categorías externas —como clientelismo, intermediación o representación—, en la última década ha emergido un cuerpo de producción que proviene desde el interior del universo organizacional, con propuestas conceptuales y programáticas que buscan disputar el sentido mismo de las políticas públicas. Estos aportes, a diferencia de los enfoques tecnocráticos o estructuralistas, no solo describen la participación de las organizaciones sociales, sino que la reivindican como base legítima para construir un nuevo modelo de intervención estatal, anclado en la *economía popular*, el *autogobierno comunitario* y la *planificación territorial desde abajo*.

José Luis Coraggio ha propuesto entender la *economía popular* no como un residuo del mercado formal, sino como una forma organizada y legítima de producir, trabajar y sostener la vida. Básicamente, se trata de una racionalidad económica diferente, donde el trabajo no se subordina a la ganancia, sino a la reproducción social y comunitaria (Coraggio, 2011). Esta mirada fortalece el horizonte político que muchas organizaciones sociales buscan inscribir en los dispositivos públicos.

En esta línea, los escritos y discursos de Emilio Pérsico, Juan Grabois, Alexander Roig y Pablo Chena han sido fundamentales para instalar en la arena pública la noción de *trabajador de la economía popular*, la demanda por el *Salario Social Complementario* y la creación de herramientas jurídicas como la *Personería Social*. Estos instrumentos, más que propuestas técnicas, constituyen traducciones político-organizativas que emergen del territorio, y que buscan inscribirse en la red estatal como dispositivos estables y reconocidos. Como plantea Chena, se trata de una arquitectura institucional que reconozca el trabajo allí donde el mercado lo invisibiliza; desde esta perspectiva, “el futuro de la economía popular pasa por reivindicarse a sí misma como una nueva forma de organización del trabajo, a través del desarrollo de institucionales colectivas propias (...)” (Chena, 2017, p. 59).

Desde el plano académico, Facundo Longa (2019) ofrece una reconstrucción minuciosa del recorrido del *Movimiento Evita*, poniendo en evidencia cómo esta organización construyó un modelo de inserción estatal sin abandonar su lógica de organización territorial. Dando cuenta, desde otra perspectiva teórica, del desenvolvimiento de una organización social específica. Su análisis recupera debates internos, estrategias de negociación institucional y procesos de construcción doctrinaria que muestran la complejidad organizativa y política del movimiento social convertido en actor gubernamental.

Por su parte, Ana Laura Natalucci (2018) explora el tránsito de las organizaciones sociales desde la resistencia a la co-gestión, destacando cómo estos actores construyeron legitimidad para intervenir en el diseño y la implementación de políticas sociales. En su trabajo, la categoría de *co-gestión* funciona como una clave analítica para comprender la mutación del vínculo entre Estado y organizaciones populares, que ya no se limita a la intermediación, sino que se articula en torno a *saberes, recursos, redes y legitimidades construidas colectivamente*.

Complementariamente, Cristian Boyanovsky Bazán (2010) propone una lectura histórica del vínculo entre los movimientos sociales y el Estado, analizando el pasaje “del piquete al gobierno” como una transformación profunda en las formas de representación, disputa y acción colectiva. Su trabajo permite observar que las organizaciones sociales no son un actor homogéneo, sino que portan trayectorias, tensiones internas y proyectos diferenciados, que inciden en cómo se relacionan con el Estado y con los dispositivos de política pública.

Estos enfoques coinciden en señalar que la *economía popular* no es una categoría residual, ni una estrategia de inclusión por carencia de mercado, sino una forma legítima de producción y reproducción social, que requiere dispositivos propios, reconocimiento jurídico y financiamiento específico. Porque, como afirma Roig (2017), la “separación analítica de un límite entre ‘lo popular’ y lo ‘no popular’ corre el riesgo de la arbitrariedad” (p. 88). En este marco, la lucha por el Salario Social Complementario, la Personería Social y el reconocimiento del RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular), entre otras cuestiones, no son meras políticas compensatorias, sino formas de inscripción de un nuevo sujeto político y económico en la red sociotécnica del Estado.

Desde la perspectiva de esta tesis, estos aportes resultan clave para examinar cómo las organizaciones sociales no se limitaron a ejecutar políticas o canalizar demandas, sino que, en algunos casos, lograron intervenir en la configuración técnica y conceptual de determinados dispositivos estatales. Esta capacidad no implica necesariamente una transformación estructural ni una ruptura con las lógicas dominantes, pero sí permite observar formas concretas de agencia organizacional que inciden sobre la forma que adoptan ciertas políticas. Lejos de pensar en las organizaciones como simples beneficiarias o como portadoras de una racionalidad alternativa acabada, lo que se busca aquí es atender a las trayectorias, negociaciones y tensiones que atraviesan su participación. En ese marco, es posible identificar procesos de producción de saberes, herramientas jurídicas e inscripciones técnicas que forman parte de disputas más amplias sobre qué se considera política pública, quién la define y cómo se implementa en el territorio. Este análisis no supone una idealización, sino una invitación a observar con mayor detalle los modos en que actores sociales diversos inciden —con mayor o menor éxito, con más o menos continuidad— en el trazado material y simbólico de lo público.

1.3 La Teoría del Actor-Red (ANT)

La Teoría del Actor-Red (ANT) propone un tipo de análisis innovador para entender cómo se tejen las relaciones sociotécnicas entre actores humanos y no humanos en la producción de la realidad social. Su premisa fundamental es una perspectiva de “simetría analítica”, es decir, abordar por igual a humanos y no-humanos como participantes de pleno derecho en las redes que conforman lo social (Latour, 2005). La propuesta de Latour “es asumir una postura metodológica simétrica: describir las asociaciones sin decidir de antemano si un elemento pertenece a lo natural, lo social o lo técnico” (Carbonelli et al., 2022, p. 107).

En lugar de partir de dualismos tradicionales –por ejemplo, sujeto/objeto, sociedad/naturaleza–, la ANT sugiere que tales divisiones son en sí resultados históricos que deben explicarse y no presupuestos iniciales de la explicación. De hecho, esta teoría “pone en tensión el régimen de verdad moderno sustentado en el dualismo: sujeto-objeto, mente-cuerpo, teoría-praxis, naturaleza-cultura, etc.” (Ronis, 2021, p. 261), cuestionando la separación estricta entre lo social y lo técnico. Siguiendo a Bruno Latour, debemos concebir el mundo social como un colectivo híbrido de elementos humanos y no humanos indisolublemente mezclados, de modo que “personas y máquinas” sean tratadas como iguales al investigar un fenómeno (Latour, 2005). En otras palabras, lo social siempre está tejido de materia técnica y natural, y viceversa, dando lugar a entidades híbridas que no se dejan encasillar en polos opuestos como sujeto u objeto, humano o artefacto.

Latour acuña el término *actante* para referirse de forma neutral a cualquier entidad –humana o no-humana– que participa en una red y ejerce algún tipo de agencia o capacidad de acción (Latour, 2005). Un actante puede ser una persona, pero también una organización, un artefacto tecnológico, un documento, una idea o incluso un elemento natural; en resumen, cualquier fuente de acción dentro de la red. Esta noción de actante rompe con la noción sociológica clásica de “actor” limitada a los humanos, y nos recuerda que en la producción de los hechos sociales interviene un heterogéneo elenco de entidades. Como señala Venturini (2010), en una situación compleja “intervienen todo tipo de actores, no sólo humanos, sino también elementos naturales, productos industriales, instituciones económicas, artefactos técnicos y así sucesivamente” (p. 265). No se trata de equiparar sin más a personas y objetos, sino de reconocer empíricamente que ambos pueden asociarse y afectar el curso de la acción (Venturini, 2010). En el caso de las políticas de transferencia condicionada en Argentina (2009–2023) –por ejemplo, el programa Argentina Trabaja implementado desde 2009–, este principio de simetría analítica nos permite trazar una red donde coexisten el Ministerio y los beneficiarios junto con formularios, bases de datos, transferencias monetarias, cooperativas de trabajo, municipios, todos ellos actantes que en conjunto hacen funcionar la política pública.

Ahora bien, para describir cómo estos actantes heterogéneos logran coordinarse y formar una red sociotécnica coherente, la ANT desarrolla los conceptos de traducción, inscripción y mediación, entre otros. Michel Callon (1986) introdujo la idea de traducción para explicar el proceso mediante el cual se construyen dichas alianzas entre actores dispares. En su influyente estudio sobre científicos, ostras y pescadores, definió la *traducción* como el proceso por el cual “la identidad de los actores, la posibilidad de interacción y los márgenes

de maniobra son negociados y delimitados” (Callon, 1986, p. 203). Es decir, traducir implica alinear los intereses de distintos actantes, definir los roles que cada uno jugará en la red y establecer las condiciones bajo las cuales colaborarán. A través de innumerables negociaciones, cálculos, persuasiones e intrigas (Callon, 1986), un actor o grupo de actores logra tomar autoridad para hablar o actuar en nombre de otros (Callon, 1986; cf. Latour, 2005), representando así a la red entera mediante una única entidad. En nuestro ejemplo concreto, podemos pensar cómo el Estado argentino, al diseñar una política de transferencia condicionada, traduce las necesidades de diversos actores (personas desempleadas, cooperativas de trabajo, organizaciones sociales, etc.) en un programa unificado: se definen condiciones (presentismo en actividades y contraprestación en obras) y se convence a las familias de inscribirse en el programa a cambio de un beneficio monetario, mientras otras entidades (municipios, Centros de Atención Local -CAL-, sistema de procesamiento de bases de datos, sistema bancario) aceptan cumplir funciones específicas dentro de esa alianza. A través de este proceso de traducción, la política pública va cobrando existencia como *red*: se identifican los problemas a resolver, se distribuyen responsabilidades y se enrolan aliados humanos y no-humanos necesarios para su ejecución.

Un mecanismo central en esa construcción de la red es la *inscripción*. En términos de la ANT, la inscripción refiere al registro material de los programas de acción en artefactos, documentos, resoluciones o dispositivos técnicos, de forma tal que ciertas acciones esperadas queden incorporadas y estabilizadas en cosas. Cuando los diseñadores de una política plasman sus requisitos en un formulario o en el código de un sistema informático, están *inscribiendo* en esos soportes sus intenciones: por ejemplo, la regla de que una persona desempleada por pertenecer al programa debe asistir 4 horas por día, cinco días a la semana, a actividades y capacitaciones para mantener el incentivo económico puede quedar inscrita en el software de control (control de asistencia) del Ente Ejecutor - Municipio - y del Ministerio. Así, la tecnología y los documentos actúan como delegados de los *policy makers*, asegurando que la traducción se mantenga en el tiempo. Latour (2005) explica que muchos elementos no-humanos funcionan como “actantes sustitutos” que portan ciertas disposiciones: una ley escrita inscribe acuerdos políticos; una tarjeta magnética bancaria inscribe el derecho de un beneficiario a cobrar su asignación, etc. Por medio de las inscripciones, la red sociotécnica materializa sus relaciones y expectativas en cosas relativamente duraderas –texto, dispositivos, infraestructuras–, lo que aumenta la estabilidad de la red. En el entramado del *Argentina Trabaja*, abundan los ejemplos de inscripción: en el reglamento operativo se

formalizan los criterios de elegibilidad, los formularios y planillas inscriben los datos personales y el cumplimiento de las condicionalidades, y el sistema informático, del laboratorio de 25 de mayo 606⁵, traduce e inscribe automáticamente esas verificaciones para autorizar o bloquear pagos. Estas inscripciones hacen posible que actores dispersos (beneficiarios, cooperativas de trabajo, oficinas públicas) coordinen sus acciones sin requerir negociaciones constantes, porque la red misma “habla” a través de sus inscripciones –las reglas y datos compartidos– orientando el comportamiento de cada parte.

Para la ANT, ningún actante actúa en solitario ni de manera lineal: la acción es siempre distribuida a lo largo de la red. Por ello, Latour (2005) enfatiza la distinción entre intermediarios y mediadores al analizar cómo circula y se transforma la acción en la red. Un intermediario es esencialmente un elemento que simplemente transmite una fuerza o un significado sin alterarlo en lo más mínimo; funciona como un canal neutro. En cambio, un mediador es un transformador activo: “un intermediario [...] transporta significado sin transformación”, mientras que los mediadores “transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que transportan” (Latour, 2005, p. 39). Dicho de otro modo, definir las entradas de un intermediario basta para predecir su salida, pero un mediador produce siempre *algo más*, introduce novedades y es en gran medida impredecible (Latour, 2005). Esta diferencia resulta muy útil para estudiar las políticas públicas: muchos componentes de la red actúan como intermediarios relativamente pasivos (por ejemplo, un boletín oficial que comunica una resolución tal cual fue emitida o un cajero automático que entrega el dinero), pero otros actantes son mediadores que moldean activamente el resultado (por ejemplo, un funcionario que interpreta discrecionalmente una regla, o una cooperativa de trabajo que decide realizar determinada obra fuera de los planes previstos). En la implementación del *Ellas Hacen*, se pueden identificar mediadores en distintos niveles: un director de un colegio que certifica la regularidad escolar puede, con su rigor o laxitud, transformar el impacto de la condicionalidad; una plataforma digital de gestión puede traducir las complejas situaciones de *vulnerabilidad social* en categorías administrativas simples, quizás dejando fuera a ciertas beneficiarias no previstas inicialmente. Así, la ANT nos invita a seguir la pista de cómo cada mediador puede desviar o reconfigurar la trayectoria de la política, en lugar de asumir que esta se despliega exactamente según el diseño original.

⁵ En referencia al centro operativo de gestión administrativa de uno de los edificios del Ministerio de Desarrollo Social, ubicado en calle 25 de Mayo 606, Ciudad de Buenos Aires.

Otra noción central es la de controversia, que designa aquellas situaciones en que la red sociotécnica no está estabilizada del todo, sino que sus elementos y relaciones se ponen en cuestión, se debaten y son objeto de incertidumbre. Latour y Callon, entre otros, sugieren que las controversias son momentos privilegiados para estudiar las redes, porque es cuando aflora su complejidad: los actores despliegan argumentos, hacen visibles sus alianzas y divergencias, se reabren las cajas negras y se renegocian las traducciones. En palabras de Tommaso Venturini, las controversias “muestran lo social en su forma más dinámica” (Venturini, 2010, p. 259), ya que en ellas emergen alianzas nuevas y hasta entidades en apariencia estables pueden redefinirse.

Este autor incluso compara las controversias con la *lava volcánica* en estado de fusión, donde lo sólido y lo líquido coexisten en transformación constante. A continuación, se cita su metáfora:

Las controversias son complejas porque son el crisol donde la vida colectiva se funde y se forja; son lo social en su estado magmático. [...] En controversia, ninguna asamblea natural o técnica puede darse por sentada; cualquier actor puede descomponerse en una red y cualquier red, por heterogénea que sea, puede coagular en forma de actor. (Venturini, 2010, p. 260)

En efecto, durante una controversia “no se puede dar nada por seguro sin que surja una oleada de objeciones y alternativas” (Venturini, 2010, p. 261). En lugar de un mundo social ya *hecho*, vemos el mundo *haciéndose*: los hechos que dábamos por ciertos se disputan, los artefactos pueden fallar o ser modificados, las categorías se redefinen y nuevos participantes inesperados pueden entrar en escena. Para la Teoría del Actor-Red, seguir una controversia equivale a presenciar la formación en tiempo real de la red, cuando las conexiones entre actantes están en plena negociación y todavía no se han cajaneado. Las controversias, entonces, son extremadamente valiosas para el analista porque abren las cajas negras: muestran los debates, los desacuerdos y los esfuerzos de traducción allí donde luego quizás veamos un dispositivo funcionando con normalidad. Para el caso de este estudio, la implementación de los programas del Ministerio de Desarrollo Social no estuvo exenta de controversias y debates sociotécnicos. Por ejemplo, en sus inicios (2009–2011) hubo discusiones públicas sobre si el programa *Argentina Trabaja* debía ser de carácter transitorio o permanente, esto es, pensar que los beneficiarios podían acceder al mercado formal de trabajo en un lapso corto del tiempo o, por el contrario, eran personas que estaban dentro de

los segmentos de población con desempleo estructural. Cada uno de esos debates convocó a distintos actantes –políticos, académicos, organizaciones sociales, bases de datos de población, sistemas de registro, etc.– y obligó a reconfigurar la red de la política antes de lograr cierta estabilidad. Por ello, las organizaciones sociales, en 2011, tensionan y conforman la CTEP para abordar los aspectos conceptuales y también operativos de estas disputas. Del mismo modo, desafíos técnicos como la necesidad de entrecruzar información entre burocracias ministeriales y de municipios, o la adaptación de sistemas informáticos para monitorear la asistencia de los beneficiarios, representaron micro-controversias dentro de la burocracia estatal, en las cuales se debieron ajustar las traducciones iniciales (por ejemplo, mejorar la inscripción de datos nominales antes de salir a inscribir mujeres para el *Programa Ellas Hacen* para no generar una demanda que no pudiera ser contenida).

Finalmente, cuando una controversia se cierra y las traducciones logran imponerse sin resistencia, la red tiende a estabilizarse. Los vínculos construidos se refuerzan mutuamente, los actores actúan de manera más coordinada y predecible, y muchos elementos pasan a percibirse como *dados por sentado*. Es aquí donde se produce lo que Latour denomina la “cajanegrización” (*blackboxing*): los procesos internos se vuelven invisibles a causa de su propio éxito (Latour, 1987). En palabras del propio Latour, “cuando una máquina funciona eficientemente o un hecho está firmemente establecido, uno sólo necesita concentrarse en los resultados que genera y ya no en su complejidad interior” (Latour, 1999, p. 304). Así, paradójicamente, “cuanto más éxito tienen la ciencia y la tecnología, más opacas se vuelven” (Latour, 1999, p. 304).

Aplicado a nuestro tema, una vez institucionalizada la política de transferencia condicionada –con sus normativas consolidadas, sus sistemas operativos afinados y su aceptación social mayoritaria–, puede volverse una “caja negra” en la práctica: todos hablan de los resultados (por ejemplo, la mitigación de la pobreza extrema, el aumento de matrículas de cooperativas, etc.) sin reparar ya en la intrincada red de mediaciones que posibilita esos supuestos logros. El peligro, señala la ANT, es olvidar que incluso las estructuras más consolidadas dependen de una red activa de soporte. Por ello, el análisis sociotécnico debe “abrir la caja negra” de vez en cuando –es decir, volver la mirada hacia los componentes, las inscripciones y las traducciones que sostienen a la política–, especialmente si se busca mejorarla o entender por qué podría fallar. Este es el caso del *Potenciar Trabajo*, que entre sus ensamblados conservaba principios y disputas de toda la serie de políticas señaladas desde 2009 en adelante.

En suma, los conceptos de la Teoría del Actor-Red aquí revisados –actante, traducción, inscripción, mediador/intermediario, simetría, controversia, *blackboxing*, híbrido, entre otros– proporcionan un lenguaje teórico integrado para desentrañar la compleja red sociotécnica que configura las políticas de transferencia condicionada en Argentina (2009–2023). Esta perspectiva nos permite analizar dichas políticas sociales como redes híbridas de humanos y no-humanos, siguiendo el rastro de cómo se construyen, despliegan y estabilizan. A lo largo de esta sección hemos visto cómo cada concepto ilumina un aspecto del proceso: quiénes (y qué) son los actantes implicados; cómo se tradujo un problema social en un programa operativo; de qué modo las intenciones se inscribieron en soportes materiales; dónde actúan los mediadores introduciendo cambios imprevistos; qué controversias marcaron puntos de inflexión; y en qué momento ciertas partes del sistema se cajanegearon volviéndose invisibles en la rutina. En capítulos posteriores de esta tesis, se aplicarán estas herramientas conceptuales para reconstruir la genealogía y el funcionamiento de las políticas de transferencias condicionadas –desde su gestación y debate hasta su implementación cotidiana–, mostrando así el entramado heterogéneo de decisiones, personas, tecnologías y valores que, asociado en red, ha dado forma a una de las intervenciones sociales más significativas de la Argentina reciente. Cada uno de estos conceptos de la ANT nos permitirá revelar dimensiones ocultas de la red sociotécnica de la política pública, algo que no se había hecho hasta este momento, enriqueciendo la comprensión de cómo se gobierna y sostiene en la práctica un programa social de gran escala mediante la asociación continua de *lo social* con *lo técnico*.

Además de los aportes más difundidos de Bruno Latour y Michel Callon, la Teoría del Actor-Red ha sido enriquecida por las contribuciones de John Law, quien ha enfatizado el carácter performativo de las redes y la necesidad de una mirada metodológica más atenta a lo indeterminado, lo fragmentario y lo múltiple. En línea con su propuesta, este trabajo asume que no existe una única forma de lo social o de lo público, sino que estas son efectos parciales de prácticas que ensamblan materiales, discursos y tecnologías. Desde esta teoría, tanto el análisis, como los propios métodos de investigación, forman parte activa de los procesos que pretenden describir (Law, 2004).

1.4 La política pública como red sociotécnica

Desde la teoría y metodología de la ANT, las políticas públicas no pueden ser comprendidas únicamente como decisiones centralizadas del Estado que se implementan de

forma lineal sobre una población objetivo. Lejos de esa mirada, se las concibe como redes sociotécnicas heterogéneas, en las que múltiples actantes —humanos y no humanos— interactúan, se ensamblan, se traducen y disputan significados.

Las políticas sociales, en particular, involucran asociaciones inestables entre normas, formularios, sistemas de gestión, oficinas, operadores, organizaciones sociales, municipios, terminales bancarias, plataformas informáticas y titulares. Cada uno de estos elementos no simplemente “opera” la política: la co-constituye. La noción misma de “implementación” queda así desplazada por la de composición, entendida como el proceso contingente de asociación y estabilización de componentes diversos.

Esta tesis permite descentrar la mirada del Estado como centro exclusivo de la acción política y observar cómo se produce la agencia en la red. La agencia no está localizada en un actor soberano, sino distribuida a lo largo de la red: una resolución ministerial puede tener efectos condicionantes sobre las prácticas locales; un sistema informático puede excluir automáticamente a un beneficiario si no reconoce su CUIL; una nómina puede definir el acceso a un derecho sin intervención directa de ningún agente humano.

Así, los dispositivos técnicos no son neutrales ni secundarios. Actúan como inscripciones que estabilizan relaciones y condensan decisiones. Es así como una resolución, una tabla de compatibilidades, una nómina digital o un sistema de validación de contraprestaciones son ejemplos de objetos que, desde la ANT₂, tienen la capacidad de generar agencia y producir sentido. En tanto inscripciones, estos dispositivos no solo registran, sino que *producen mundo*: habilitan o bloquean accesos, redefinen roles y reconfiguran jerarquías. “Una inscripción es la materialización, en un soporte técnico, de un programa de acción; una forma de hacer que ciertas acciones esperadas estén inscritas en cosas, de forma que sus efectos se estabilicen” (Carbonelli et al., 2022, p. 118)

En el caso argentino, los programas de transferencias condicionadas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo* no pueden analizarse sin considerar los elementos técnicos, normativos y materiales que los sostienen. Desde la Resolución 318/2010 que organiza el acceso a través de Entes Ejecutores, hasta el sistema de nómina digital y la bancarización obligatoria del cobro, cada uno de estos elementos opera como *mediador*, en tanto transforma la política y redefine las posiciones de los actores.

En el marco de esta investigación, la Teoría del Actor-Red no es asumida como un recurso metafórico ni como una caja de herramientas flexible, sino como una disposición epistemológica y metodológica rigurosa: seguir a los actores allí donde despliegan agencia. Esto implica atender a las controversias, rastrear las mediaciones y abstenerse de distinguir a priori entre factores estructurales, sujetos, objetos o normas. En esa línea, el principio de simetría analítica no remite a una distribución cuantitativa o equilibrada entre actantes humanos y no humanos, sino a la obligación de tratar con igual dignidad epistémica a cualquier entidad que logre producir efectos diferenciales en la red, más allá de su naturaleza ontológica.

Esta orientación guía no solo la formulación teórica, sino también el análisis empírico, donde dispositivos como la nómina, los fondos, los sistemas de validación, los calendarios normativos, las resoluciones y las infraestructuras técnicas son tratados como actantes no humanos que inscriben agencia, reconfiguran asociaciones y, en muchos casos, actúan como verdaderos centros de traducción en las disputas analizadas.

La participación de las organizaciones sociales en estos programas también debe leerse desde esta clave. No se trata simplemente de actores que “reciben” o “ejecutan” una política diseñada desde arriba, sino de nodos activos que *intervienen en la red*, buscan inscribir su propia definición del *trabajo*, disputan el uso de los recursos, proponen formas de acompañamiento, o reconfiguran territorialmente los puntos de gestión. Muchas de estas cuestiones aparecen en la conformación de la CTEP que, según este análisis, opera como otro nodo de interacción dentro de la red, como un espacio de articulación de nuevas interacciones, conceptos y disputas. En muchos casos, y a lo largo del ciclo analizado, estas organizaciones actúan como *mediadores* y no como simples intermediarios.

De este modo, la política pública deja de ser una estructura o una decisión institucional, y pasa a ser un ensamblaje dinámico de dispositivos, relaciones, sentidos, materialidades y controversias. Una política existe en tanto red cuando se despliega a través de asociaciones, se estabiliza en dispositivos y se transforma a través de disputas. La tesis no analiza el “contenido” de una política, sino su *modo de existencia*: cómo se arma, qué elementos la sostienen, quiénes la disputan, qué se inscribe en ella y cómo se reconfigura.

Este análisis permite también leer las discontinuidades y superposiciones que caracterizan a los programas analizados. Lejos de una evolución lineal, las políticas se

solapan, se reescriben parcialmente, mutan sus dispositivos sin cambiar del todo sus lógicas. Por eso, hablar de una red sociotécnica implica observar no solo a los actores visibles, sino también a los objetos, tecnologías y reglas que organizan las relaciones y producen efectos.

En los apartados siguientes, se abordarán las controversias que emergen en estas redes, entendidas como momentos claves donde los significados, roles y dispositivos se ponen en juego y se reconfiguran.

1.5 Controversias, adaptaciones y mediaciones en la red sociotécnica

Desde la Teoría del Actor-Red (ANT), las controversias no son anomalías ni fallas en el diseño o la implementación de una política. Muy por el contrario, constituyen momentos privilegiados para observar la dinámica interna de la red sociotécnica que la sostiene. Como plantea Venturini (2010), una controversia no es simplemente un desacuerdo, sino una situación en la que los actores “ya no pueden ignorarse entre sí” (p. 262) y deben, necesariamente, reconfigurar sus posiciones. En ese sentido, “las controversias comienzan cuando los actores descubren que no pueden pasar por alto sus diferencias, y terminan cuando encuentran alguna forma de convivir con ellas” (Venturini, 2010, p. 3).

La utilidad analítica de las controversias radica en que hacen visibles los ensamblajes que normalmente permanecen ocultos tras una política aparentemente estabilizada. Una vez que una disputa se activa —por ejemplo, en torno a quién controla una nómina, quién valida una contraprestación o cómo se define el derecho a percibir un ingreso— se despliega una serie de asociaciones entre actores humanos y no humanos que transforman la red en la que la política se sostiene. En la línea de trabajo desarrollada por Law (2004), las controversias son momentos performativos en los que las redes se muestran en su fragilidad constitutiva, permitiendo observar sus mediaciones, sus ensamblajes provisorios y las múltiples ontologías que las componen. En estos escenarios, lo político no es exterior al dispositivo, sino que emerge en y con él.

Como lo señala Latour (2005), “explicar no es una hazaña cognitiva misteriosa, sino un emprendimiento muy práctico que consiste en relacionar entidades con otras entidades, es decir, dibujar el trazado de una red” (p. 151). Las controversias, entonces, no son ruido en el sistema: son el sistema en movimiento.

Sin embargo, para comprender en profundidad lo que se pone en juego en estos momentos de tensión, es necesario vincular las controversias con los procesos de mediación. No hay controversia sin mediaciones: aquello que se disputa no son solo principios abstractos o intereses generales, sino dispositivos concretos que distribuyen agencia, definen accesos y estructuran jerarquías. Desde una resolución ministerial hasta una base de datos de beneficiarios, desde un sistema de monitoreo digital como puede ser el proceso de *Actualización de Datos*, hasta una tabla de compatibilidades normativas, los dispositivos no son meras herramientas neutrales. Esto explica en algún punto la razón por la que las organizaciones sociales disputan el laboratorio de las políticas sociales, uno de los edificios del Ministerio de Desarrollo Social ubicado en calle 25 de Mayo 606, como lugar estratégico. donde por ejemplo se trabaja la nómina de beneficiarios. En otras palabras, median las relaciones entre actores y actúan como puntos de anclaje, pero también como focos de disputa.

Una controversia, en este marco, puede ser entendida como un proceso que articula al menos tres operaciones simultáneas: traducción, reinscripción y redistribución de agencia. La traducción refiere a la capacidad de un actante —humano o no humano— para redefinir los intereses y posiciones de otros dentro de la red, reorganizando las relaciones existentes (Callon, 1986). La reinscripción es el momento en que esa traducción se materializa en un dispositivo: una nueva normativa, una modificación en la nómina, un formulario actualizado. Finalmente, la redistribución de agencia implica un reacomodamiento en la red: actores que antes eran centrales pueden quedar desplazados (es el caso de la burocracia central), mientras otros que actuaban como meros intermediarios asumen un rol de mediadores activos (las propias organizaciones sociales).

Esto se evidencia con claridad en casos como la disputa sobre el carácter transitorio o permanente de programas como *Argentina Trabaja*. Lo que en un inicio fue presentado como una política de inclusión laboral de corta duración, fue progresivamente resignificado por las organizaciones sociales como un ingreso estable ligado al reconocimiento del trabajo comunitario. Esa disputa se expresó no solo en el discurso, sino en la inscripción de nuevas normativas, en la creación de dispositivos como los *Proyectos Productivos Comunitarios* y en la modificación de los criterios de elegibilidad, lo que derivó en una redistribución de la agencia dentro de la red.

Como se analizará en los capítulos siguientes, muchas de estas controversias se activaron a partir de mediaciones técnicas específicas: la administración de la nómina digital, el acceso a los fondos por parte de Entes Ejecutores⁶ o Unidades de Gestión, o la carga de validaciones en los sistemas informáticos. La ANT propone no analizar estos elementos como detalles secundarios o meras cuestiones operativas. Cada uno de ellos es un actante que traduce, redistribuye y reconfigura el curso de la política. Como recuerda Latour (2005), “los mediadores transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que se supone deben transportar” (p. 63).

Como se mencionó, las políticas públicas no pueden ser comprendidas como diseños fijos ni como procesos de implementación lineal. Son ensamblajes dinámicos, donde actores humanos —como organizaciones sociales, funcionarios estatales o referentes municipales— interactúan con dispositivos no humanos —como bases de datos, resoluciones, plataformas digitales o sistemas de pago— en redes que se adaptan constantemente. Las controversias, lejos de ser excepcionales, son momentos constitutivos de esa adaptabilidad.

Además, estas disputas no ocurren en el vacío: están históricamente situadas. En ese sentido, este apartado también cumple una función de anticipación analítica. En el capítulo siguiente se mapearán los principales actantes de la red sociotécnica que sostienen las políticas de transferencia en Argentina: tanto los actores humanos (organizaciones sociales, burocracias estatales, municipios, funcionarios) como los dispositivos técnicos y normativos (nómina, resoluciones, fondos, compatibilidades). Luego, en el tercer capítulo, se reconstruirá la secuencia de controversias clave que marcaron el trayecto de estas políticas, organizadas en cuatro momentos históricos. Así, este apartado actúa como puente entre la caja de herramientas conceptual y el análisis empírico que se desplegará en los capítulos siguientes.

En definitiva, abordar las controversias y mediaciones desde la ANT permite descentrar la mirada tradicional sobre las políticas públicas. En lugar de preguntar qué salió mal o qué actores fallaron, se trata de describir cómo se activaron los desacuerdos, qué trayectorias siguieron los actores, qué dispositivos se modificaron y cómo se reconfiguró la

⁶ La cesión de fondos a municipios, provincias, organizaciones no gubernamentales y cooperativas de trabajo tuvo diferentes formatos y dispositivos técnicos. En la primera etapa se los denominó Entes Ejecutores (2009-2015), luego Unidades de Capacitación (2016-2019), más tarde Unidades de Gestión (2020-2023). En todos los casos se trató de los formatos que el Ministerio definió para la distribución de recursos económicos para la celebración de obras, actividades comunitarias, talleres y capacitaciones.

red. En palabras de Latour (2005), no se trata de aplicar un marco interpretativo a los actores, sino de “dejarlos desplegar sus propios mundos y sólo entonces pedirles que expliquen cómo lograron establecerse en ellos” (p. 42). En ese gesto, aparentemente sencillo, pero profundamente radical, reside una de las principales contribuciones analíticas de esta tesis.

1.6 Desarmar lo estabilizado: controversias y mediaciones técnicas en las políticas públicas

En definitiva, abordar las controversias desde la Teoría del Actor-Red no implica buscar errores de implementación ni fallas en el diseño de las políticas, sino observar cómo, en los momentos de fricción, se despliegan relaciones y mediaciones que reconfiguran la red en su totalidad. Allí donde las trayectorias de los actores se tensionan —por ejemplo, en torno a una resolución técnica, una nómina impugnada o una validación digital— emerge el proceso vivo de la política, no como norma abstracta, sino como ensamblaje contingente.

Pero las controversias no son solo disputas discursivas o decisiones puntuales: son procesos inseparables de las mediaciones técnicas que las canalizan o las traban. Esta tesis parte de la premisa de que los dispositivos no son herramientas pasivas, sino actantes que —al ser disputados, modificados o reinscritos— transforman la política en sí misma. Una nómina digital que se abre a criterios territoriales, una resolución que redefine el rol de las Unidades de Gestión, o un sistema informático que bloquea accesos: todos estos casos ilustran que las mediaciones no son accesorios, sino núcleos estructurantes de la política pública.

En este marco, el concepto de controversia funciona como entrada empírica, pero el análisis se despliega a través de las mediaciones concretas que las materializan: resoluciones, formularios, sistemas de validación, bases de datos. Estos elementos serán recuperados en el siguiente capítulo, que realiza un mapeo detallado de los principales actantes humanos y no humanos que componen la red. Allí se analizará, por ejemplo, cómo los recursos económicos canalizados a través de Entes Ejecutores o Unidades de Gestión funcionan como dispositivos de inscripción, redistribuyendo agencia y estabilizando (aunque nunca definitivamente) relaciones dentro de la red.

A su vez, el capítulo siguiente reconstruirá cuatro momentos históricos en los que las controversias dieron lugar a transformaciones significativas: cambios de nomenclatura, rediseños normativos, resignificaciones del “trabajo”, desplazamientos en el manejo de las políticas. Esos momentos no serán abordados como rupturas lineales ni como fases

predeterminadas, sino como configuraciones inestables surgidas de tensiones localizadas, que inscriben —en lo institucional, lo técnico y lo organizativo— la acción de múltiples actores.

Así, este apartado se sitúa en el cruce entre la teoría y el análisis empírico. Funciona como umbral metodológico: prepara el terreno para dejar de hablar *de* las políticas, para comenzar a seguir a los actores, sus controversias y las mediaciones que los vinculan. Como plantea Latour (2005), “para recuperar algún sentido del orden, la mejor solución es rastrear relaciones entre las controversias mismas en vez de tratar de decidir cómo resolver cualquier controversia dada” (p. 42). Solo a través de esa cartografía paciente y situada será posible comprender cómo las políticas de transferencia condicionada en Argentina no fueron simplemente aplicadas, sino activamente co-construidas en una red en movimiento.

1.7 Cierre del capítulo teórico

Este capítulo planteó un desplazamiento analítico fundamental: abandonar la mirada centrada exclusivamente en estructuras institucionales, decisiones centralizadas y lógicas causales lineales, para adoptar una perspectiva relacional y sociotécnica, donde las políticas públicas son entendidas como redes en constante movimiento. En este sentido, las políticas no son estructuras fijas ni paquetes normativos que simplemente deben implementarse, sino ensamblajes contingentes que se arman, se disputan y se transforman a través de múltiples mediaciones entre actantes humanos y no humanos.

A lo largo del capítulo, se revisaron críticamente algunos de los enfoques más influyentes en el estudio de las políticas sociales en Argentina: desde las perspectivas estructuralistas que privilegian la capacidad burocrática, hasta los análisis clientelares y tecnocráticos que interpretan la política desde esquemas de dominación o eficiencia, las miradas más tecnocráticas de los organismos multilaterales o el enfoque de las propias organizaciones sociales. Se reconoció el valor de esos enfoques para comprender ciertos aspectos de la acción estatal, pero también se señalaron sus límites: una tendencia a invisibilizar los dispositivos técnicos, a naturalizar la centralidad estatal, y a reducir la agencia de los actores sociales a roles secundarios o instrumentalizados.

Frente a esto, la ANT propone una serie de herramientas conceptuales que permiten abordar la política pública desde su modo de existencia: como una red de asociaciones en la que actúan personas, instituciones, normativas, bases de datos, plataformas digitales, formularios, fondos y sentidos en disputa. Conceptos como actante, inscripción, traducción,

controversia, mediación, *blackboxing*, simetría analítica y híbrido no funcionan como categorías a aplicar desde afuera, sino como puntos de partida para seguir de cerca el trazado de la red y observar cómo se produce —o fracasa— su estabilización.

Este capítulo también avanzó en la articulación entre controversias y mediaciones técnicas como dos caras del mismo proceso. Las disputas sobre el sentido de la política, sobre quién accede y en qué condiciones, no se resuelven en el plano abstracto, sino en los intersticios materiales: en una resolución que se modifica, en una nómina que se ajusta, en un sistema que bloquea o habilita. Siguiendo a Latour (2005), “explicar es relacionar entidades con otras entidades” (p. 151). Las mediaciones, lejos de ser secundarias, son el terreno mismo de la disputa.

Así, este capítulo no solo definió un marco teórico, sino que preparó el terreno para el análisis empírico que sigue. En el Capítulo 2, se mapearán los principales actantes —humanos y no humanos— que configuran la red sociotécnica de las políticas de transferencia implementadas en Argentina entre 2009 y 2023. Se caracterizarán sus funciones, trayectorias, posiciones relativas y dispositivos asociados. En el Capítulo 3, el foco estará puesto en las controversias: momentos específicos de tensión que activan la red, redistribuyen agencia y generan adaptaciones. Allí se reconstruirá una secuencia de cuatro momentos históricos en los que las disputas reconfiguraron los dispositivos, redefinieron el sentido del trabajo y alteraron los equilibrios entre actores.

La hipótesis de esta tesis no se centra en demostrar el éxito o fracaso de un programa, ni en evaluar la eficacia de una política pública según criterios exógenos. Más bien, busca describir con detalle cómo esas políticas son co-construidas por múltiples actores, cómo los dispositivos técnicos median esas relaciones, y cómo las controversias permiten ver —con nitidez— el trazado de la red.

En este sentido, la ANT no ofrece un modelo de política ideal, ni un diagnóstico acabado del rol del Estado o de las organizaciones sociales. Su potencia reside, precisamente, en dejar hablar a los actores, seguir sus trayectorias, y registrar cómo, en la práctica, se inventan nuevas formas de hacer política. Como sugiere Latour (2005), “la tarea de definir y ordenar lo social debe dejarse a los actores mismos” (p. 42). Esta tesis se inscribe en ese gesto: seguir el trayecto de lo público allí donde se arma, se desarma y se vuelve a negociar.

Antes de avanzar en el análisis de las asociaciones concretas, es importante señalar que esta tesis parte del supuesto de que no todo actor es necesariamente un actante. En línea con la Teoría del Actor-Red, se consideran actantes solo aquellas entidades —humanas o no— que logran inscribirse en la red mediante mediaciones concretas, desplazando o transformando la trayectoria de la política. Esta delimitación explica tanto la centralidad de ciertos dispositivos técnicos como la relativa ausencia de titulares entre los mediadores de controversia.

Esta tesis, al proponer una lectura relacional y situada de las políticas sociales, se inscribe también en una tradición metodológica crítica que, como ha señalado John Law (2004), pone en cuestión la idea de métodos neutros o representacionales. Aquí, tanto el análisis de redes como el seguimiento de mediaciones técnicas son comprendidos como prácticas que *hacen mundo*, y que participan activamente en la construcción de los ensamblajes que pretenden describir.

Capítulo 2: Actores, dispositivos y ensamblajes en disputa

2.1 Introducción general del capítulo

Este capítulo pretende abordar uno de los objetivos específicos planteados en la introducción de esta tesis: describir y analizar a los principales actores y elementos materiales que, entre 2009 y 2023, conformaron y transformaron el entramado de políticas de transferencias condicionadas en Argentina. Lejos de concebir estas políticas como esquemas rígidos diseñados desde el centro del Estado, se parte aquí de una mirada que reconoce su carácter dinámico y su construcción situada, resultado de múltiples vínculos, tensiones e intervenciones.

Más que repetir los desarrollos teóricos del capítulo anterior, el propósito ahora es avanzar sobre su dimensión analítica, esto es, identificar quiénes intervienen activamente en la construcción de estas políticas, cómo se relacionan entre sí y qué efectos producen esas relaciones en el trazado concreto de los programas. Desde esta teoría y metodología,

*Argentina Trabaja*⁷, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo* no aparecen como dispositivos cerrados o coherentes en sí mismos, sino como ensamblajes atravesados por normativas, plataformas digitales, formularios, referentes territoriales, unidades de gestión, sistemas de validación y disputas por el sentido del trabajo y de la asistencia.

El capítulo se organiza en dos partes. La primera se centra en los actores institucionales y sociales que tuvieron un rol destacado en la configuración y reconfiguración de este entramado: organizaciones sociales, funcionarios estatales y gobiernos municipales. Se analizan sus trayectorias, sus zonas de confluencia y conflicto, y las formas concretas en que disputaron lugares, recursos y definiciones. La segunda parte se orienta a los dispositivos materiales y técnicos que estructuran la política: nóminas, fondos de ejecución, normativas administrativas. Estos elementos no son tratados como herramientas neutrales, sino como componentes activos en la producción de reglas, jerarquías y exclusiones.

A través de este recorrido se buscará mostrar cómo se organiza la política pública no solo desde las instituciones visibles, sino también desde dispositivos que inciden silenciosamente en el acceso a derechos, la definición de beneficiarios o la validación de tareas. En particular, se destacará el papel de *Argentina Trabaja* como estructura fundante de todo el ciclo analizado, así como la irrupción de la CTEP como espacio articulador de nuevas formas de representación, intervención y gestión. Estas configuraciones —en constante reacomodamiento— permiten anticipar los núcleos de conflicto que se desarrollarán en el capítulo siguiente, donde se reconstruyen cuatro momentos históricos marcados por controversias decisivas en torno al sentido del trabajo, el control de los dispositivos y la legitimidad de los actores que disputan la política.

2.2 Actantes humanos en la red sociotécnica

⁷ La creación del programa *Ingreso Social con Trabajo* o *Argentina Trabaja* fue anunciada por la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en octubre de 2009, casi en paralelo con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). El programa *Ellas Hacen por la Inclusión Social* o *Ellas Hacen* también fue anunciado por Cristina Kirchner, en Tecnópolis en el año 2013. El programa *Proyectos Productivos Comunitarios* surge en marzo de 2017 y es parte de la instrumentación operativa de la Ley de Emergencia Social sancionada en diciembre de 2016 en el marco del Salario Social Complementario. El programa *Hacemos Futuro* se creó por resolución ministerial en marzo de 2018. El programa *Potenciar Trabajo* se creó en el año 2020 en el marco de la Secretaría de Economía Social conducida por Emilio Persico.

Dentro de la red de políticas de transferencias condicionadas (PTC) en Argentina⁸, los actantes humanos juegan un rol fundamental en la configuración, estabilización y transformación de la red. Estos actantes, que incluyen principalmente a las organizaciones sociales, la burocracia estatal y los municipios, no actúan de manera aislada ni siguen directrices predefinidas; en cambio, su rol es el de nodos activos que, en interacción con otros actores y dispositivos técnicos, participan en la continua reconfiguración de la red. Cada uno de estos actantes se posiciona y define en función de sus relaciones con otros nodos y de las mediaciones en las que interviene, contribuyendo así a la estabilización o transformación de la red sociotécnica de políticas de transferencia.

Organizaciones sociales: actores estratégicos en la red sociotécnica

Desde que comenzó a implementarse el programa *Argentina Trabaja* (AT), las organizaciones sociales⁹ no tardaron en mostrar que su papel iba mucho más allá del que tradicionalmente se les asignaba. No fueron simples receptoras de planes o programas, ni engranajes pasivos de una maquinaria estatal; fueron actores con capacidad para desarrollar sus propias estrategias y disputas. A través del tiempo, supieron abrirse paso en una red de relaciones marcada por reglas técnicas, decisiones políticas y condiciones territoriales desiguales. Este recorrido intenta dar cuenta de esa trayectoria, no como un proceso lineal ni homogéneo, sino más bien como una sucesión de intervenciones concretas que transformaron —a veces en silencio, otras con fuerte visibilidad— la manera en que se diseñan y ejecutan las políticas de transferencia en Argentina.

⁸ Hasta el año 2009, las PTC contaban con financiamiento externo, fundamentalmente a través de organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Sin embargo, con la implementación y masificación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el programa *Argentina Trabaja* (AT), estas políticas comenzaron a ser financiadas con fondos públicos nacionales. Este cambio marcó un punto de inflexión, ya que supuso un corrimiento de los esquemas tradicionales de cumplimiento de metas, anteriormente definidos y monitoreados por los organismos internacionales. En su lugar, se establecieron parámetros *ad hoc*, ajustados a las prioridades y definiciones políticas del gobierno en turno. De este modo, la transformación del financiamiento no solo reconfiguró los mecanismos de evaluación y monitoreo de las PTC, sino que también redefinió el margen de autonomía estatal en la gestión de estas políticas, al desvincularlas—al menos parcialmente—de las exigencias y condicionamientos de los organismos multilaterales.

⁹ El término de “organizaciones sociales” es la forma generalizada a la que se denominó en la Argentina a los grupos de personas que a fines de la década de la década de 1990 se organizaron en distintos formatos de protesta social. En una primera instancia, las tomas de tierra o “piquetes” que cortan rutas en reclamo de trabajo. Las primeras manifestaciones, en General Mosconi y Tartagal (Salta), Cutral C6 y Plaza Huincul (Neuquén) y las tomas del Tambo, en la Matanza (Bs. As.) dieron origen a un nuevo modelo de organización social en Argentina que se extiende durante el periodo hasta llegar al año 2009, año en el que comienza el periodo analizado en esta tesis. Para más información, se remite a los trabajos de Svampa y Pereyra (2003), Auyero (2001), Hudson (2020) y Larsen y Capparelli (2021) que también forman parte de la bibliografía de esta tesis.

Durante los primeros dos años del programa *Argentina Trabaja* (2009–2011), el Movimiento Evita¹⁰ se posicionó como uno de los principales actores con capacidad real de incidencia. No solo fue clave en la inscripción de beneficiarios, sino también en el armado de una trama territorial que abarcó gran parte del país, con un peso notable en el conurbano bonaerense (Longa, 2019). Este despliegue territorial no sólo consolidó su presencia, sino que abrió una puerta para que distintas organizaciones comenzaran a formular demandas colectivas, tal como lo señalan Larsen y Capparelli (2021), y a intervenir en aspectos técnicos y normativos de la política: desde la gestión de nóminas hasta los mecanismos de supervisión en territorio.

Sin embargo, estos avances no estuvieron exentos de las tensiones de la etapa. Ferrari Mango (2021) advierte que el modelo de cooperativismo tutelado que se promovía desde el Estado imponía fuertes restricciones, ya que las organizaciones sociales chocaban una y otra vez con la intermediación de los municipios, que operaban en ese momento como entes ejecutores y concentraban buena parte de la agencia territorial. En palabras de Hudson (2020), un punto de quiebre importante se dio justamente cuando se redefinieron los actores autorizados a ejecutar los subsidios: “Durante los gobiernos progresistas, fueron los municipios” (p. 37). Esa estructura no solo limitaba la autonomía de las organizaciones sociales, sino que también reforzaba una lógica centralizada que dificultaba su capacidad de intervención directa. El conflicto fue claro: las organizaciones buscaban dejar atrás un rol meramente intermediario para pasar a ocupar un lugar estratégico en la toma de decisiones.

Ante esta limitación, surgió la necesidad de construir algo más que presencia territorial. Básicamente, faltaba una estructura que uniera a los distintos actores del sector y les diera fuerza colectiva. Así, en 2011 se formalizó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que articuló al Movimiento Evita con otras organizaciones sociales¹¹ bajo un paraguas común. Esta nueva instancia no sólo permitió mejorar la

¹⁰ Si bien había numerosas organizaciones sociales, tales como Barrios de Pie o Libres del Sur que tenían algún tipo de vinculación institucional y operativa con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, varios entrevistados y la reseña de algunos libros (ver Historia del Movimiento Evita, F. Longa y El Aluvión de C. Boyanovsky Bazán) dan cuenta de la preponderancia del Movimiento Evita en el entramado de la organización territorial fundamentalmente en el conurbano bonaerense respecto de AT.

¹¹ Según Larsen y Capparelli (2021), de la CTEP participan diferentes fuerzas políticas y sociales, nucleadas en diferentes federaciones, según rama de actividad. Los autores señalan que se organizaron de la siguiente manera: en reciclaje y tratamiento de residuos/cartoneros, del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE); de cooperativas de infraestructura social; cooperativas del PAT nucleadas en el Movimiento Evita; de empresas recuperadas nucleadas en el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER); de campesinos nucleados en el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI); de trabajadores de la vía pública (feriantes, manteros, artesanos, puesteros, etcétera), entre otras. Por otro lado, de la división en federaciones, existe un espacio en la

coordinación dentro de la red de políticas sociales, sino que potenció su capacidad de incidir sobre dispositivos concretos: obradores, polos productivos¹², criterios normativos, etc. En un contexto de creciente complejidad, la CTEP funcionó como una herramienta de estabilización y al mismo tiempo como un nuevo punto de partida para disputar sentidos *dentro de la red*.

Con el correr de los años, las organizaciones sociales lograron consolidarse como nodos estratégicos dentro de la red. Esta consolidación fue visible en varios planos: por un lado, en la creación de un programa que incorporó los principios del Salario Social Complementario (SSC), una demanda largamente impulsada desde sus filas; por otro, en la acumulación de entramados organizativos que les permitieron sostenerse —y crecer— incluso frente a las dinámicas discursivas y organizativas que planteaba la gestión de la Alianza Cambiemos.

Varios de los entrevistados subrayaron que las organizaciones no solo resistieron las transformaciones que buscaban individualizar las políticas sociales, sino que también supieron hacer una lectura respecto del momento político y encontrar formas alternativas de posicionarse dentro de la red. Apoyadas en sus articulaciones previas y en un repertorio de demandas históricas, lograron mantenerse como interlocutores válidos, incluso ante un gobierno que, al principio, parecía decidido a desarticular su influencia.

Durante la gestión de Cambiemos, las organizaciones sociales no solo lograron sostener su lugar en la red de políticas sociales, sino que dieron un paso más: alcanzaron un grado de institucionalización inédito. Larsen y Capparelli (2021) señalan que esto fue posible gracias a su capacidad para traducir viejas demandas en un lenguaje compatible con la arquitectura estatal de ese momento. La sanción de la Ley de Emergencia Social en 2016

estructura organizativa denominada Junta Promotora, que nuclea a todas las organizaciones sociales integrantes. Algunas de estas organizaciones son: Movimiento Evita, MTE, Marea Popular, Quebracho - CTD Aníbal Verón, MOCASE - Vía Campesina, Movimiento Nacional Campesino Indígena, Movimiento Popular La Dignidad, Organización Política y Social Los Pibes, Frente Popular Darío Santillán - MTD Aníbal Verón, entre las más referenciadas.

¹² En 2012, el Ministerio de Desarrollo Social relanzó el AT con el objetivo de fortalecer su impacto territorial mediante la creación de polos productivos y la implementación de un nuevo esquema de pagos que incorporaba la categoría de “productividad social”. Estos cambios no solo redefinieron la lógica de ejecución del programa, sino que también generaron tensiones dentro del marco organizativo de la burocracia centralizada, al introducir un diseño territorial que exigía una mayor flexibilidad en la gestión. Particularmente, los Entes Ejecutores se vieron obligados a redefinir sus planes de actividades para adaptarse a este nuevo esquema, lo que implicó modificaciones en la asignación de recursos, la planificación operativa y la relación con los trabajadores involucrados en el programa. En este sentido, la reformulación del *Argentina Trabaja* en 2012 marcó un punto de inflexión en su implementación, al combinar elementos de descentralización con nuevas formas de regulación de la contraprestación laboral dentro de las políticas de transferencias condicionadas.

marcó un punto de inflexión en ese recorrido: no solo ofreció un reconocimiento formal al Salario Social Complementario —una figura impulsada desde los territorios—, sino que también habilitó recursos concretos para ampliar la capacidad operativa de las organizaciones. A partir de ese respaldo, fue posible dar forma a políticas como *Proyectos Productivos Comunitarios*, que lograron integrar prácticas cooperativas y valores de la economía popular al andamiaje normativo del Estado.

En simultáneo, comenzaron a tejerse alianzas inesperadas que ampliaron el margen de maniobra de las organizaciones sociales. Una de las más significativas fue la que se gestó en torno a la figura de Jorge Bergoglio, ya consagrado como el Papa Francisco. Su respaldo explícito a la economía popular y a las organizaciones territoriales no solo fortaleció simbólicamente la agencia de estos actores, sino que también habilitó nuevos puentes de negociación con el gobierno de Cambiemos. Figuras clave como la ministra Carolina Stanley, Mario Quintana¹³ o Gabriel Castelli comenzaron a abrir canales de diálogo que, en otras circunstancias, difícilmente se habrían puesto en juego. Gracias a ese entramado —entre legitimidad simbólica y negociación sobre la agencia—, las demandas históricas de las organizaciones no solo ganaron visibilidad, sino que comenzaron a ser reconocidas en espacios institucionales.

Desde una mirada que pone el foco en las articulaciones concretas y no en las intenciones abstractas, el vínculo entre las organizaciones sociales y el papado de Francisco abrió una nueva fase en la construcción de legitimidad. Los planteos del Papa en torno a la necesidad de una “economía con rostro humano”¹⁴ ofrecieron un marco simbólico de alto impacto que las organizaciones supieron habitar. Más que un simple respaldo retórico, ese discurso habilitó puentes con sectores del gobierno nacional, en especial durante la gestión de Cambiemos, que en otros términos difícilmente se habrían consolidado. En ese cruce entre discursividad religiosa, demandas históricas y necesidad política, las organizaciones sociales

¹³ Mario Quintana componía la Jefatura de Gabinete del Ejecutivo Nacional. Era un triunvirato compuesto por Marcos Peña, Gustavo Lopetegui y el propio Mario Quintana a quienes el presidente Mauricio Macri había definido como “sus ojos, oídos e inteligencia”. https://www.clarin.com/opinion/mesa-chiquitita_0_rkwAISCQe.html.

¹⁴ Los discursos del Papa Francisco se promulgaron en distintos foros. Por ejemplo, para citar alguno, ver su alocución frente a la ONU, el 25 de septiembre de 2015, en el que da cuenta de la “cultura del descarte” en su crítica al sistema capitalista. En este discurso plantea la problemática de la exclusión social y económica y el rol de los Estados para hacer frente a este flagelo: <https://www.youtube.com/watch?v=tsufudNIU3U>

lograron inscribir su presencia como interlocutores válidos, incluso en un contexto supuestamente adverso.

La creación del programa *Potenciar Trabajo*, en 2020, puede leerse como el punto más alto de esa trayectoria. No se trató simplemente de una política nueva, sino de la síntesis de una serie de experiencias, aprendizajes y dispositivos acumulados durante más de una década. En ese diseño, las organizaciones sociales no solo participaron de la implementación territorial y de la ejecución operativa: lograron intervenir en la arquitectura normativa y técnica del programa, consolidando espacios de gestión propios, formas de organización autogestiva y una mirada situada sobre el trabajo en los sectores populares. A través de estructuras como la CTEP primero, y la UTEP¹⁵ después, las organizaciones no solo ocuparon un lugar central en la red de actores, sino que contribuyeron a reconfigurar el sentido mismo de las políticas de transferencia: ya no orientadas exclusivamente a la mitigación de la pobreza o la contención social, sino también a la construcción de formas organizativas, productivas y políticas en los márgenes del sistema laboral formal.

Burocracia Nacional: Estabilizador clave de la red

La burocracia del estado nacional fue, desde un primer momento, un actor central fundamental en la estructuración operativa de las políticas de transferencia¹⁶. No solo por su

¹⁵ La Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular, según su plataforma web, es el sindicato que representa y defiende los derechos de todas y todos los excluidos del mercado laboral. En su proclama se define que los que integran este sindicato se inventan su propio trabajo para subsistir. En este sentido, es una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales. <https://utep.org.ar/nuestro-sindicato>

¹⁶ La burocracia nacional en el momento de la creación del programa *Argentina Trabaja* estuvo conformada por funcionarios de la gestión de Alicia Kirchner, entonces ministra de Desarrollo Social, junto con equipos técnicos provenientes del ex *Programa Familias (PF)*, el cual fue desarticulado tras la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en octubre de 2009. La burocracia centralizada que operaba en el edificio ubicado en 25 de Mayo 606, en el PF, quedó a disposición de la nueva gestión de políticas de transferencias, particularmente del AT. Aproximadamente 50 técnicos y profesionales, contratados bajo el esquema del Banco Interamericano de Desarrollo, conformaron el primer equipo de trabajo. Posteriormente, se incorporaron 115 jóvenes estudiantes de ciencias sociales y económicas a los Centros de Atención Local (CAL), fundamentalmente en 36 distritos del conurbano bonaerense. A partir de 2012, se sumaron aproximadamente 35 arquitectos y maestros mayores de obra al dispositivo del AT. Con la creación del programa *Ellas Hacen* en 2013, se estructuró un equipo técnico especializado en la vinculación con el sistema educativo en todo el país. En este marco, se incorporaron aproximadamente 18 personas al nivel central bajo la modalidad de contratación de planta transitoria, y alrededor de 180 personas mediante convenios con universidades nacionales. Adicionalmente, entre 2014 y 2015 se sumaron 80 promotores territoriales. Con la llegada del gobierno de Cambiemos, una parte significativa de estos equipos fue absorbida dentro del esquema de la planta transitoria, bajo la normativa Res. 048. Entre 2018 y 2019 se incorporaron aproximadamente 300 nuevos perfiles a dicha planta. Paralelamente, con la recreación de la Secretaría de Economía Social bajo la gestión macrista, se integraron al dispositivo de trabajo de los programas los equipos del Monotributo Social, la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), lo que complejizó la gestión y amplió la cobertura de la burocracia central. A partir de 2018, una parte de los equipos territoriales que desarrollaban tareas en los CAL,

rol de corte administrativo o por su capacidad para distribuir recursos, sino por su función organizadora: fue quien, durante varios años, reguló el acceso, definió los términos de participación, los criterios de elegibilidad¹⁷ y estabilizó una red atravesada por múltiples tensiones. Este periodo alcanza las gestiones del *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen*. Lejos de tratarse de un actor homogéneo o estático, la burocracia estatal se comportó muchas veces como una red en sí misma: integrada tanto por oficinas, normativas y operadores como por los propios sistemas (cooperativas, entes ejecutores, bases de datos) que fueron moldeando la forma en que las políticas se volvían efectivas —o no— en el territorio.

La creación del programa *Argentina Trabaja*, en 2009, marcó un punto de inflexión en este esquema. A través de herramientas como la nómina centralizada de beneficiarios o los sistemas automatizados de pago, la burocracia diseñó un entramado que no solo garantizaba la distribución de fondos, sino que también permitía ordenar y condicionar el acceso de las personas al programa. En términos concretos, esos dispositivos definían quién podía participar, cómo y en qué condiciones. Y en esa definición, se reorganizaban las posiciones de otros actores como los municipios, las organizaciones sociales y los propios beneficiarios.

Con el tiempo, la presencia del Estado nacional en el territorio fue reforzada por oficinas locales, a través de los Centros de Atención Local (CALs), espacios pensados para acompañar, supervisar y gestionar de forma más directa la implementación de los programas¹⁸. Los CALs no solo registraban datos o informaban novedades: eran lugares donde se resolvían situaciones, se procesaban conflictos y se mediaba entre las reglas de los

cerca de 130 personas fue transferida transitoriamente a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) hasta finales de 2019, momento en el que muchas de estas personas (aproximadamente 90 personas) regresaron a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Con la llegada de Emilio Pérsico, se reinstauró el esquema de contratación a través de convenios con universidades nacionales, sumando 200 técnicos territoriales adicionales a la estructura existente.

¹⁷ Los *criterios de elegibilidad* constituyen el mecanismo mediante el cual se determina quién puede acceder o no a las políticas de transferencias condicionadas. Desde los manuales operativos del *Programa Familias por la Inclusión Social* ya se establecían parámetros específicos para definir qué población era considerada apta para recibir subsidios o fondos estatales. Sin embargo, estos criterios no abarcaban a la totalidad de la población en situación de vulnerabilidad, sino que delimitaban el acceso a aquellos grupos que cumplían con ciertos requisitos previamente establecidos, lo que implicaba un proceso de evaluación y selección. Esta lógica de segmentación evidenciaba la persistente tensión entre focalización y universalización, un debate que había cobrado fuerza a fines de la década de 1990 y que continuaba una década después en el diseño e implementación de las políticas de transferencias condicionadas. La definición de los criterios de acceso no solo reflejaba disputas técnicas y administrativas, sino que también respondía a decisiones políticas que configuraban el alcance y la legitimidad de estos programas en el entramado de protección social.

¹⁸ Los CALs funcionaron centralmente en el conurbano bonaerense. Se desarrollaron 36 oficinas en el primer, segundo y tercer cordón del conurbano y la localidad de La Plata. En el resto del país, la gestión técnico territorial se dispuso con acuerdos con las provincias.

programas y las prácticas concretas de quienes participaban en ellos. Pero esa estructura empezó a debilitarse hacia mediados de la década. Durante la gestión de Cambiemos, con el desgranamiento progresivo de los programas *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen*, se inició también una retirada silenciosa de la burocracia estatal del territorio.

Esa retirada no fue total, pero sí significativa. Los CALs se fueron desarticulando y muchas de sus funciones quedaron desplazadas hacia las UDAI de ANSES, que adoptaron un modelo de gestión más administrativo y menos vinculado al seguimiento directo de los beneficiarios. En ese traslado, se perdió buena parte de la capacidad de mediación local que había caracterizado a la burocracia en los años anteriores. Ya no se requería presentismo ni participación en obras comunitarias como condición efectiva para sostener la pertenencia al programa. Y lo que antes pasaba por una red de oficinas, visitas, formularios y operadores con margen de decisión, quedó reducido a trámites en oficinas centralizadas, sin espacio para la resolución territorial de los conflictos cotidianos.

Este proceso se profundizó con la creación de las Unidades de Capacitación (UCAPs) y la eliminación definitiva de los CALs. La consecuencia fue clara: se interrumpió la trama que conectaba municipios, beneficiarios y burocracia en el territorio. En esa ausencia, otros actores —en particular, las organizaciones sociales— comenzaron a ocupar el lugar vacante. Sin requerimientos de contraprestación supervisada y sin los modelos operativo-burocráticos para ordenar las condiciones de acceso, las organizaciones sociales empezaron a consolidar una posición de mayores interacciones y agencia territorial frente a los beneficiarios.

Con el lanzamiento del programa *Potenciar Trabajo*, en 2020, esta tendencia se terminó de acentuar. El nuevo esquema, impulsado en un contexto marcado por la pandemia y la emergencia social, colocó a las organizaciones en el centro del sistema de gestión. Ahora las organizaciones ocupaban el edificio de 25 de Mayo 606, y estaban a cargo institucionalmente de la Secretaría de Economía Social. Mientras tanto, la burocracia —tanto en su versión central como en su despliegue territorial— tuvo serias dificultades para lograr reposicionarse. Se intentó reinstalar una estructura de mediación a través de los Centros de la Economía Popular (CEPs), que debían ocupar el lugar que habían dejado vacantes los CALs. Sin embargo, estos espacios nunca lograron consolidarse del todo, ya que carecían de capacidad operativa, de legitimidad en los territorios y de una definición clara sobre su rol por parte de las organizaciones sociales. En la práctica, nunca llegaron a articular de forma efectiva con el resto de la red.

El resultado fue una burocracia que, tras años de centralidad, quedó en una posición lateral, con menor capacidad de regulación y una presencia desdibujada en la vida cotidiana de los programas. Aunque sus sistemas y dispositivos siguieron siendo claves para la inscripción y el pago de los beneficios, su rol como estabilizador activo de la red se fue diluyendo, dejando paso a nuevas formas de mediación, protagonizadas por otros actores con agendas, tiempos y lógicas propias.

Municipios: Mediadores en la distribución de recursos

Desde el inicio de los programas de transferencia, los municipios — y en particular los del conurbano bonaerense— ocuparon un lugar clave como nexo entre el Estado y los beneficiarios. Su rol, en el inicio de la serie de políticas, fue definido por el Ministerio de Desarrollo Social como Entes Ejecutores (EE). Este rol tuvo una implicancia enorme, ya que debían articular las inscripciones, canalizar los recursos económicos y acompañar la implementación territorial de las actividades y obras de pequeña escala que tenían que desarrollar las cooperativas, aplicando el control de presentismo a los beneficiarios. Esa cercanía con el entramado territorial les dio durante un tiempo una capacidad de intervención relativamente autónoma, convirtiéndolos en referentes tanto para los titulares como para otros actores de la red.

Durante los primeros años de implementación del programa *Argentina Trabaja*, esta presencia fue especialmente visible. La densidad poblacional y la concentración de beneficiarios en el conurbano explicaban, en parte, la centralidad de los municipios en la arquitectura operativa integral del programa. Pero también incidía su experiencia acumulada en la gestión local, que les permitía articular actores, detectar necesidades y resolver diferentes tipos de conflictos en terreno.

Ese protagonismo inicial, sin embargo, fue reconfigurándose con el paso del tiempo. A medida que las organizaciones sociales fueron consolidándose como mediadoras con capacidad técnica y territorial, disputando sentidos y ganando en las interacciones de la red, los municipios comenzaron a perder margen de maniobra. El punto máximo de inflexión llegó en 2020 con el relanzamiento del sistema de transferencias bajo el formato del programa *Potenciar Trabajo*, que desplazó buena parte de la coordinación hacia las Unidades de Gestión (UGs), muchas de ellas bajo conducción de organizaciones sociales.

Durante la etapa del AT, los municipios también contaban con herramientas concretas para sostener su intervención. Uno de los recursos clave eran los fondos económicos destinados a la compra de herramientas, maquinarias y materiales. Estos fondos, que se distribuían según la cantidad de beneficiarios y el tipo de proyecto, permitían a los gobiernos locales intervenir de manera activa, organizar equipos, planificar actividades comunitarias y consolidar su lugar dentro de la red. No eran meros instrumentos administrativos: funcionaban como dispositivos que estructuraban relaciones y definían quiénes podían hacer qué dentro del entramado de la política.

El cambio de administración política de 2015 trajo consigo una nueva orientación. El foco se desplazó hacia modelos más individualizados, con énfasis en la formación y la empleabilidad, y se dejó atrás el componente comunitario que había caracterizado a las etapas anteriores. Al mismo tiempo, el reposicionamiento de las organizaciones en el PPC tampoco les daba entidad a las figuras de los municipios, ya que trabajaban directamente con los proyectos familiares, asociativos y cooperativos del territorio sin otras mediaciones. Esa transformación redujo aún más la agencia de los municipios, ahora privados de herramientas concretas para gestionar y sin espacios formales para incidir sobre el cumplimiento de contraprestaciones o la supervisión cotidiana.

Un funcionario que ocupó un cargo de responsabilidad durante ese proceso lo sintetiza con claridad: “Nos encontramos mucho con un programa de abordaje y más, si se quiere, de trabajo municipal” (Informante 21). Esa frase refleja el desconcierto de una parte del aparato estatal que se vio forzada a operar sin reglas claras ni dispositivos territoriales efectivos. Frente a esa vacancia, muchos municipios intentaron mantener sus vínculos con beneficiarios a través de prácticas informales, pero sin el respaldo institucional necesario para incidir en la gestión.

La llegada del programa *Potenciar Trabajo* terminó de consolidar esta reorganización. Las funciones que antes concentraban los municipios fueron absorbidas por nuevas UGs, y la gestión se re-centralizó en oficinas como las UDAI de ANSES. En paralelo, dispositivos claves como los CALs fueron desmantelados y reemplazados —sin mayor éxito— por iniciativas como los Centros de la Economía Popular (CEPs), que no lograron articular ni sostener la presencia estatal en los territorios.

Así, los municipios pasaron de ser nodos activos en la red a ocupar un rol más periférico. Su capacidad para mediar, intervenir y estabilizar relaciones en el territorio se vio progresivamente erosionada por un doble movimiento: el repliegue de la burocracia estatal y la expansión de las organizaciones sociales como nuevos articuladores de políticas. Esta dinámica no solo cambió quiénes gestionaban los recursos, sino también el tipo de vínculos que se tejían con los titulares de los programas.

En definitiva, el recorrido de los municipios a lo largo de este proceso revela cómo las posiciones en la red no están dadas de antemano, sino que se construyen —y se disputan— en función de dispositivos, recursos y relaciones. Si al principio fueron actores centrales en la implementación de los programas, hacia el final del período analizado quedaron limitados a funciones de soporte, con escasa capacidad de incidencia y una presencia territorial cada vez más fragmentaria.

2.3 Actantes no humanos en la red sociotécnica

En el entramado de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina, no todo lo que organiza, condiciona o transforma la red tiene rostro humano. Buena parte de lo que sucede —quién accede, cómo se implementa, qué se controla y desde dónde— depende de dispositivos que, aunque muchas veces invisibles o naturalizados, son actantes clave en el ciclo histórico analizado. Las nóminas de beneficiarios, los sistemas de pago, las resoluciones normativas, las bases de datos, los formularios, los fondos para herramientas son todos elementos que hacen mucho más que administrar. Esto es, configuran, ordenan, inscriben en la red sociotécnica de los programas.

Lejos de ser simples herramientas técnicas, estos dispositivos tienen agencia. No actúan porque decidan, pero sí porque hacen que ciertas cosas sean posibles y otras no. En términos de Latour (2005), la acción social se delega, se desplaza, se encarna en formas que no siempre reconocemos como parte activa del proceso. Así, lo que en otros marcos podría leerse como una estructura de gestión o un soporte burocrático, aquí aparece como parte viva de la red: actores que estabilizan vínculos, que limitan o habilitan accesos, que distribuyen poder en su versión más concreta.

Los dispositivos técnicos y normativos no solo regulan: producen efectos. Definen quién accede y quién queda afuera, cómo se interpreta una contraprestación, qué prácticas son

reconocidas y cuáles quedan invisibilizadas. Lejos de operar en un segundo plano, funcionan como inscripciones materiales y simbólicas que trazan las reglas de juego dentro de la red. Su impacto puede pasar desapercibido cuando todo parece estable, pero se vuelve evidente cada vez que los programas cambian. Las transformaciones que atravesaron las políticas de transferencia en los últimos años confirman este punto: los dispositivos no solo acompañan, también reconfiguran. Son, en definitiva, mediaciones activas que organizan vínculos entre actores humanos, reposicionan funciones y colaboran en estabilizar —aunque sea de manera transitoria— una red en constante desplazamiento.

Nóminas de beneficiarios

Las nóminas de beneficiarios fueron, desde los primeros años del programa *Argentina Trabaja* (AT), un engranaje clave para la gestión operativa, pero también para el trazado de vínculos en la red de políticas de transferencia. Aunque pueden parecer apenas un listado administrativo, su alcance va mucho más allá; estas nóminas son dispositivos técnicos que hacen más que registrar: delimitan, ordenan y estructuran relaciones entre actores tan distintos como la burocracia del Estado nacional, los municipios, las organizaciones sociales y los propios beneficiarios.

En este sentido, las nóminas operan como mediadores activos. Establecen criterios de elegibilidad y definen las condiciones de permanencia en los programas. Regulan, sí, pero también producen: determinan cómo y con quiénes se forman las asociaciones en la red. Como advierte Venturini (2010), lo colectivo nunca es simple, y se vuelve aún más complejo cuando los objetos técnicos entran en escena:

las situaciones colectivas son siempre complejas y se refieren a muchos actores, y de las más intrincadas (especialmente si los actores no-humanos están implicados). No es la cartografía de controversias la que complica algo simple; es que los otros enfoques simplifican algo complejo. (p. 24)

En el caso de AT las nóminas no solo daban acceso a un ingreso: estaban asociadas al Monotributo Social, al alta en una cooperativa de trabajo y a una tarjeta del Banco Nación. Cada uno de estos pasos articulaba relaciones técnicas y sociales, habilitaba ciertas acciones y bloqueaba otras. A través de estas mediaciones, la burocracia central pudo organizar y supervisar la red, mientras que los Centros de Atención Local (CALs), distribuidos por el

conurbano bonaerense, funcionaban como puntos de contacto donde los beneficiarios gestionaban reclamos, actualizaciones de información y problemas operativos. Ese entramado territorial no era solo logístico: ampliaba las conexiones entre los distintos actantes de la red, tanto humanos como no humanos.

En los primeros años del programa, la gestión de las nóminas estuvo en manos del Ministerio de Desarrollo Social, que, a través de los CALs, organizó buena parte de la supervisión técnica. El ingreso a la nómina se verificaba mediante el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), que permitía cruzar información de distintos organismos del Estado. Al mismo tiempo, los municipios regulaban la permanencia de los beneficiarios a través del control del presentismo, habilitando o restringiendo los pagos según ciertos criterios. Así, se configuró una estructura operativa donde distintos niveles del Estado compartían responsabilidades, organizados en torno a dispositivos técnicos centralizados que definían —aunque no sin tensiones— los márgenes de agencia en la red.

Desde la ANT, podría decirse que estas nóminas son inscripciones: condensan información, decisiones políticas y criterios técnicos en un solo soporte. Pero también son puntos de conexión. Traducen lo social en datos administrables y, al hacerlo, estabilizan —aunque nunca de manera definitiva— las relaciones entre actores. Son, en definitiva, un dispositivo que hace visible cómo las políticas públicas se vuelven posibles, ejecutables y disputables en el terreno.

Gráfico 1: Historial de pagos de nómina de personas del programa AT



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se muestra en el Gráfico 1, la evolución de la nómina del programa Argentina Trabaja revela una dinámica significativa. Desde su lanzamiento en 2009, con alrededor de 50 mil titulares iniciales, el número de beneficiarios creció rápidamente, alcanzando cerca de 150 mil personas hacia finales de 2010. A partir de allí, la nómina se estabiliza durante varios años, manteniéndose con pocas variaciones hasta 2016, cuando se registra un nuevo incremento.

Este aumento, según varios informantes clave entrevistados para esta investigación, se explica tanto por la apertura de nuevas altas como por la incorporación de otros programas, entre ellos *Barrios Bonaerenses*, cuyas poblaciones fueron absorbidas por el esquema operativo del AT. Es decir, la nómina no solo creció en términos cuantitativos, sino que también comenzó a condensar trayectorias y registros previos, actuando como una plataforma de integración de políticas que, aunque distintas en su origen, compartían dispositivos comunes.

La incorporación del programa *Ellas Hacen* a partir de 2013 añadió una capa más de complejidad al sistema. En el Gráfico 2 puede observarse con claridad este nuevo movimiento: en poco tiempo, se sumaron más de 75 mil nuevas titulares, alcanzando una cifra cercana a las 80 mil, que se mantuvo casi constante durante todo el período analizado —entre mayo de 2013 y enero de 2018—.

Esta ampliación no fue solo numérica. Con *Ellas Hacen*, se introdujeron nuevos criterios de elegibilidad, se redefinieron las condiciones de permanencia y se agregaron instancias específicas de validación vinculadas, por ejemplo, a la situación de mujeres en contextos de vulnerabilidad. Todo esto transformó a la nómina en un dispositivo aún más denso, que dejó de funcionar como una simple base de datos para convertirse en una inscripción compleja, en la que se materializaban decisiones políticas, demandas sociales y nuevas formas de reconocimiento institucional.

Gráfico 2: Historial de pagos de nómina de personas del Programa EH



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se muestra en el Gráfico 2, la nómina del programa *Ellas Hacen* se incorporó a la ya consolidada estructura de *Argentina Trabaja*, aunque lo hizo con un enfoque operativo distinto. En este caso, fue la burocracia central —y no los municipios— la que diseñó y gestionó el dispositivo técnico encargado de registrar las inscripciones, organizándolas por distrito y por provincia. A diferencia del modelo anterior, en el que la asistencia a las obras comunitarias era supervisada localmente, aquí la permanencia en el programa quedó atada al cumplimiento de instancias de capacitación y terminalidad educativa. Esta diferencia no solo modificó las condiciones de acceso, sino que reconfiguró la forma misma de la mediación.

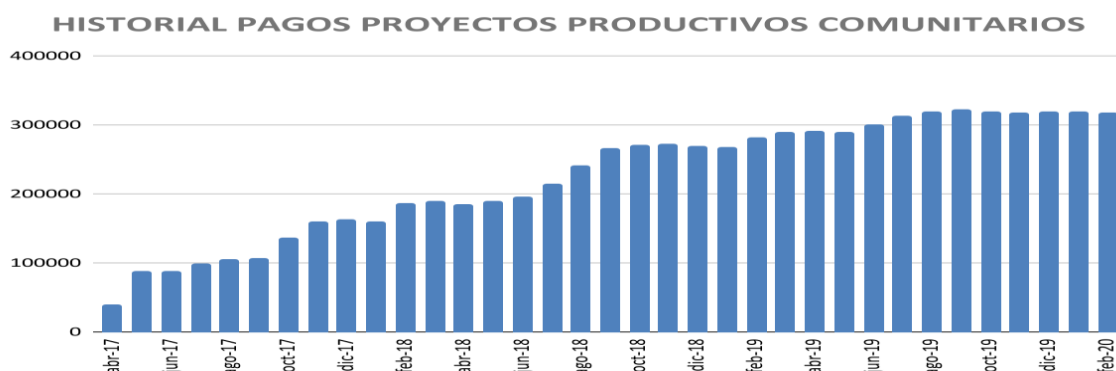
La gestión de las nóminas, más centralizada, amplió el margen de acción de la burocracia nacional, reforzando su capacidad para controlar directamente los registros y las trayectorias de las titulares. Los Centros de Atención Local (CALs) pasaron a tener un rol más visible en esta dinámica, funcionando como nodos de procesamiento de información y resolución de pagos. Desde la mirada de la Teoría del Actor-Red, lo que se observa aquí es una reorganización de la red: el Estado interviene de manera más directa sobre las relaciones que antes estaban mediadas por actores territoriales, ampliando su alcance y multiplicando las instancias de interacción y control.

Con el correr del tiempo, y a medida que las organizaciones sociales se afianzaban como actores clave en el sistema, estas nóminas comenzaron a convertirse también en terreno de disputa. La creación del *Salario Social Complementario* (SSC) y, más tarde, la implementación de los *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC), introdujeron nuevas reglas y habilitaron el acceso directo de estas organizaciones a los dispositivos técnicos. Esto les permitió gestionar inscripciones propias, intervenir en la administración de parte de los

recursos y, en definitiva, redibujar los vínculos al interior de la red según sus propios objetivos y prioridades.

En este sentido, este movimiento no fue simplemente una descentralización funcional. Supuso una reinscripción: es decir, una nueva forma de organizar la red, donde las organizaciones sociales dejaron de ser intermediarias para convertirse en mediadoras activas. Al intervenir directamente sobre las nóminas, no sólo reorganizaron el flujo de recursos; también reconfiguraron las relaciones entre el Estado, los municipios y los beneficiarios, disputando sentidos, posiciones y criterios de inclusión.

Gráfico 3: Historial de pagos de nómina de personas del programa PPC



Fuente: Elaboración propia.

Durante los primeros años de la gestión de Cambiemos, las nóminas de *Argentina Trabaja* (AT) y *Ellas Hacen* (EH) mantuvieron su estructura técnica y operativa sin modificaciones significativas. Sin embargo, la irrupción del programa *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC) marcó un punto de inflexión. Tal como se observa en el Gráfico 3, este nuevo esquema no sólo amplió el padrón general de titulares de manera sustantiva, sino que introdujo un modelo de gestión diferenciado: fueron las propias organizaciones sociales quienes administraron el registro de nuevos beneficiarios, reforzando así su lugar como mediadoras centrales en la red sociotécnica.

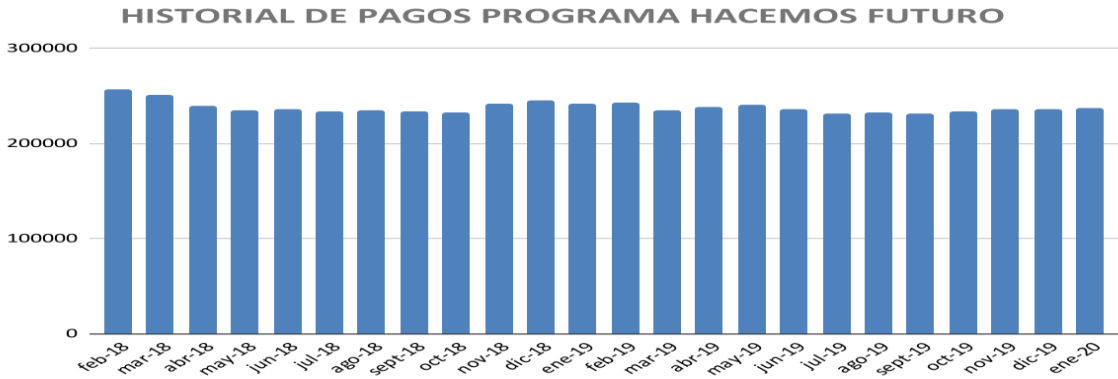
El crecimiento del PPC fue vertiginoso. En apenas un año y medio, los ingresos al programa superaron la suma combinada de titulares de AT y EH. En 2017, se alcanzaron los 150 mil inscriptos; en 2018, la cifra superó los 250 mil; y ya en 2019, se superaron los 300 mil beneficiarios. Esta expansión no fue únicamente cuantitativa. Desde la perspectiva de la ANT, lo que se produjo fue una reinscripción cualitativa: las organizaciones sociales ganaron

autonomía operativa, desplazando parcialmente a la burocracia estatal como mediador principal de las nóminas y reconfigurando los flujos de recursos, los sentidos y las posiciones dentro de la red.

En paralelo, la administración de Cambiemos avanzó con una serie de reformas que modificaron la estructura de los programas anteriores. En el caso de AT, se eliminaron los requisitos vinculados al Monotributo Social y a la pertenencia a cooperativas, lo que implicó un proceso de descooperativización que afectó la lógica colectiva sobre la que se había construido buena parte del programa. Se desfinanciaron los fondos destinados a obras y se redujo el papel de los municipios en el control del presentismo, debilitando también la función de los Centros de Atención Local (CALs). Desde la ANT, estas medidas pueden leerse como una estrategia de recentralización: una reorganización de los dispositivos técnicos para recuperar el manejo desde el centro, desarticulando los nodos híbridos que antes articulaban a municipios, organizaciones sociales y burocracia estatal.

Con el lanzamiento del programa *Hacemos Futuro* (HF), se integraron formalmente las nóminas de AT y EH. Sin embargo, como lo muestra el Gráfico 4, esta unificación no implicó una ampliación significativa del padrón. La política se centró más en redefinir las condicionalidades —priorizando la capacitación y la terminalidad educativa— que en expandir la cobertura. En términos de gestión, el HF consolidó los cambios normativos y operativos previos, pero sin alterar de manera sustancial la escala del programa.

Gráfico 4: Historial de pagos de nómina de personas del programa HF



Fuente: Elaboración propia.

Con la implementación de *Potenciar Trabajo* (PT) en 2020 se origina un nuevo punto de consolidación para las organizaciones sociales en la red de políticas de transferencias. Con la unificación de las bases de datos de *Hacemos Futuro* y *Proyectos Productivos Comunitarios*, las organizaciones sociales pasaron a ocupar un rol aún más protagónico en la gestión de las nóminas. Ya no se trataba solo de supervisar o acompañar el proceso: ahora tenían la posibilidad de administrar directamente los registros de beneficiarios y las actualizaciones de datos, convirtiendo ese acceso en un espacio clave de intervención y negociación dentro de la red.

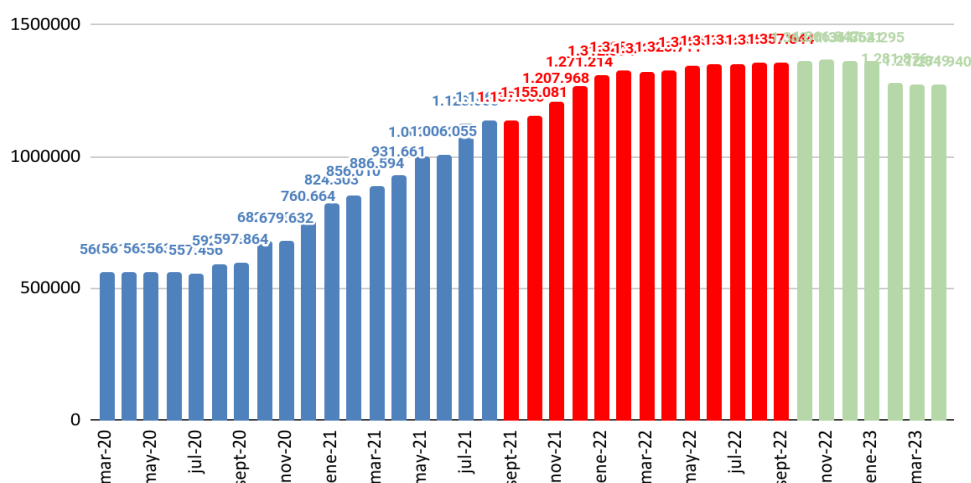
Esta transformación puede interpretarse desde la ANT como una reinscripción profunda. Las nóminas, a partir de ese momento, dejaron de funcionar como simples instrumentos técnicos centralizados para convertirse en nodos activos de mediación, operados por las propias organizaciones. En este nuevo escenario, no solo se canalizan relaciones entre los beneficiarios y el Estado, sino que también se reordenan los flujos de recursos y se reconfiguran dinámicas de poder en función de las agendas y valores que las organizaciones sociales logran inscribir en el dispositivo.

El Gráfico 5 ilustra con claridad el alcance de este proceso. La curva de crecimiento de la nómina bajo el esquema del PT es exponencial, especialmente en los primeros dos años, cuando las organizaciones sociales asumen la gestión directa del programa y toman la agencia casi completa del laboratorio de las políticas sociales, de 25 de Mayo 606. Pero más allá del aumento en el número de titulares, lo que se pone en juego es una capacidad ampliada de mediación: la posibilidad de intervenir en la red no solo desde la representación, sino también desde la gestión concreta de los dispositivos que organizan el acceso a los derechos.

La expansión de las nóminas no puede ser leída como un simple fenómeno administrativo. Lo que se observa es una traducción, es decir, las organizaciones sociales lograron transformar los dispositivos técnicos en herramientas de articulación e interacción con el resto de los actantes. En ese movimiento, no sólo consolidaron su agencia en la red, sino que redefinieron sus bordes, su funcionamiento y sus sentidos.

Gráfico 5: Historial de pagos de nómina de personas del programa PT

HISTORIAL PAGOS POTENCIAR TRABAJO



Fuente: Elaboración propia

Fondos asignados

Los fondos suministrados por el Ministerio, y que originalmente debían ser destinados a la compra de maquinarias, herramientas e insumos para actividades socio-comunitarias, constituyen otro de los dispositivos técnicos centrales dentro de la red de políticas de transferencia. Más allá de su apariencia contable o financiera, estos fondos cumplen un papel estructurante: distribuyen agencia, organizan relaciones y definen posibilidades concretas de intervención para distintos actores. Desde la ANT, no se trata de simples recursos disponibles, sino de inscripciones materiales que, al circular, configuran la red: habilitan ciertos vínculos, bloquean otros y redistribuyen el peso relativo de los participantes.

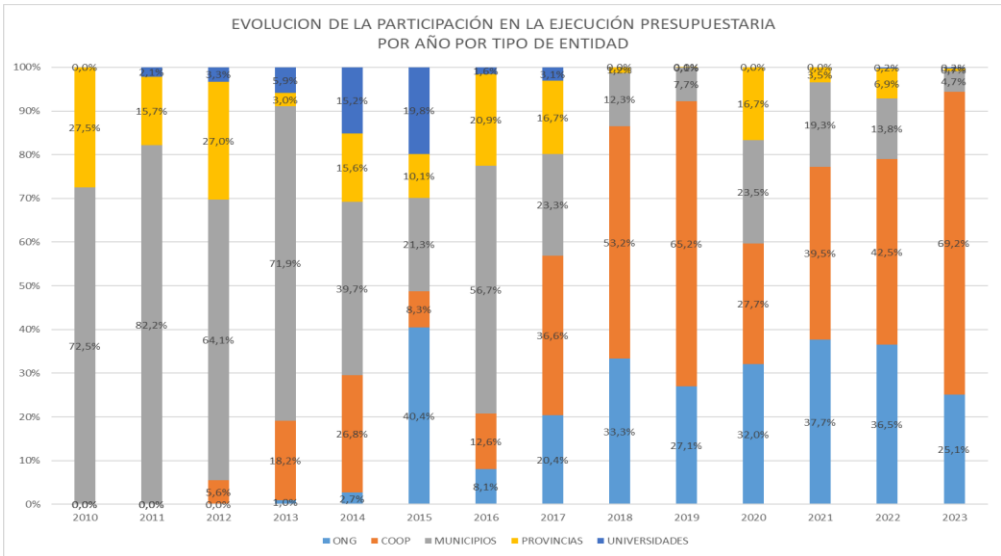
Durante los primeros años de *Argentina Trabaja*, estos fondos fueron gestionados casi exclusivamente por los municipios, que oficiaban como entes ejecutores. A través de ellos se realizaban las compras necesarias para poner en marcha las actividades de corte comunitario previstas en el programa en los esquemas operativos del programa. Aunque algunas provincias también participaron, su rol fue claramente marginal, como se observa en el Gráfico 6. En esta etapa, el control de los recursos consolidaba a los municipios como mediadores clave en la red, ya que la posibilidad de intervenir sobre los flujos financieros fortalecía su capacidad operativa y de negociación tanto con los beneficiarios como con las instancias estatales superiores.

Sin embargo, esta configuración empezó a transformarse a partir de 2013, cuando las organizaciones sociales —especialmente aquellas con personería jurídica y vínculos con cooperativas de trabajo— comenzaron a disputar, con éxito creciente, un lugar en la administración directa de estos fondos. Como muestra el Gráfico 6, su participación pasó de representar un 20% en 2013 a cerca del 50% en 2015. Tras una breve retracción en 2016, los porcentajes volvieron a escalar rápidamente: en 2017 superaron nuevamente el 50% y entre 2018 y 2019 llegaron a proyectarse por encima del 80%.

En paralelo, la participación de municipios y provincias en la ejecución presupuestaria fue disminuyendo de manera sostenida. De haber concentrado casi la totalidad de los fondos entre 2009 y 2011, pasaron a representar apenas el 75% en 2013-2014, bajaron al 40% en 2017, y quedaron por debajo del 20% en el período 2021-2023. Este corrimiento presupuestario no fue solo una reasignación administrativo contable: reconfiguró por completo el equilibrio de las interacciones en la red y reforzó el papel de las organizaciones sociales como mediadoras técnicas y políticas.

Desde la lógica de la ANT, este proceso puede leerse como una redistribución de agencia a partir del desplazamiento del dispositivo-fondo. Al administrar directamente los recursos, las organizaciones no sólo ampliaron su capacidad de acción, sino que también consolidaron su lugar como nodos estratégicos en la red, operando en simultáneo sobre la gestión cotidiana y la disputa de sentidos en torno a la política pública.

Gráfico 6: Evolución de la participación en la ejecución presupuestaria por año y tipo de entidad



Fuente: Elaboración propia.

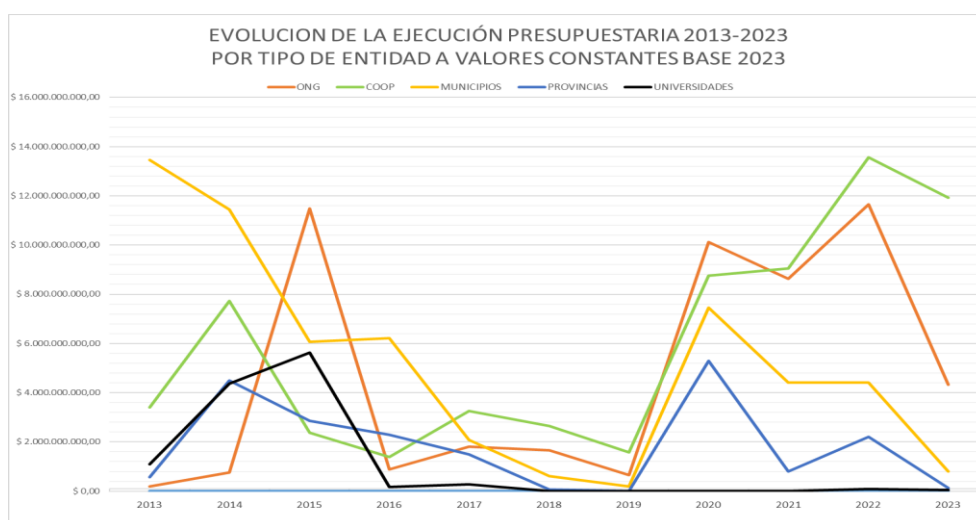
Tal como puede verse en el Gráfico 6, a medida que las organizaciones sociales fueron consolidando su lugar en la red, comenzaron también a disputar activamente el acceso a los fondos destinados a equipamiento y herramientas. Este proceso fue progresivo, y se dio en tensión con los municipios que habían monopolizado la ejecución presupuestaria en los primeros años del programa *Argentina Trabaja*. Mientras con los *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC) las organizaciones lograron un manejo más directo de los padrones de titulares, la administración de los recursos financieros se disputó con más lentitud. No fue sino hasta la llegada de *Potenciar Trabajo* que esa transformación se volvió visible de manera contundente en los números: las organizaciones no solo inscribieron sus demandas en el diseño del programa, sino que también se volvieron receptoras privilegiadas de los fondos.

Esta reconfiguración alteró los puntos de anclaje de la red. Los flujos financieros, que históricamente habían estado en manos del Estado nacional y de los municipios, comenzaron a ser redireccionados, dando lugar a nuevas mediaciones. Las organizaciones sociales no solo se convirtieron en interlocutoras políticas o actores operativos, sino en gestoras de recursos, con capacidad efectiva para ejecutar partidas presupuestarias. Esta redistribución de fondos puede entenderse como una traducción material de las disputas por agencia: en los flujos financieros se inscriben decisiones, capacidades, valores, prioridades. Y, en este caso, también un cambio de manos en el control de la política social.

El Gráfico 7 permite seguir de cerca esta transformación. En la serie 2013–2023, la curva de asignación a municipios muestra una caída sostenida, con una baja especialmente pronunciada a partir de 2015. Aunque se mantiene el financiamiento a cooperativas y ONGs, la diferencia de comportamiento es notoria: desde 2019 en adelante —y con mayor fuerza durante la pandemia— las partidas para estas últimas se disparan, mientras que la curva correspondiente a los municipios permanece aplanada, sin lograr recuperar niveles anteriores.

En ese mismo gráfico también se evidencia que las universidades, que habían tenido cierta presencia en años previos, prácticamente desaparecen del esquema de financiamiento tras la caída de 2016. Las provincias, por su parte, mantienen un rol marginal a lo largo de toda la serie. Esta dinámica confirma una tendencia ya analizada: los fondos, lejos de circular en un sistema neutro o preestablecido, reflejan —y al mismo tiempo producen— una redistribución de poder en la red sociotécnica de las políticas públicas.

Gráfico 7: Evolución de la ejecución presupuestaria 2013-2023



Fuente: Elaboración propia.

Con el cambio de gobierno en 2015 y la implementación de un modelo más enfocado en la capacitación individual, el esquema de financiamiento sufrió modificaciones sustantivas. Se eliminó la categoría de Entes Ejecutores —figura central en la etapa inicial del programa *Argentina Trabaja*— y se crearon las Unidades de Capacitación (UCAPs), lo que dispersó la presencia territorial de los actores y alteró significativamente el flujo de recursos. Esta transformación no fue meramente técnica: implicó una reconfiguración profunda en las mediaciones de la red, alterando la forma en que los recursos circulaban y se organizaban las relaciones. Esta dispersión refleja un cambio en las conexiones materiales que sostienen la red: una redistribución de agencia, una nueva cartografía de accesos y exclusiones.

Ya con *Potenciar Trabajo* en 2020, el esquema volvió a centralizarse, pero con un giro notable: ahora las organizaciones sociales fueron priorizadas como principales receptoras de fondos y gestoras de la red. Esta reconfiguración no sólo fortaleció su capacidad para distribuir recursos y coordinar actividades comunitarias; también consolidó su lugar como mediadoras privilegiadas dentro de la red sociotécnica de las políticas sociales. Estos cambios podrían leerse como una reinscripción: los recursos ya no sólo pasaban por el Estado o los municipios, sino que se redireccionaban a través de nuevas conexiones tejidas desde los territorios.

Normativa

Durante todo el ciclo histórico analizado, junto con los dispositivos técnicos, la normativa —leyes, resoluciones ministeriales, decretos— actúa como uno más de los componentes centrales de la red, no sólo regulando lo que puede o no hacerse, sino también definiendo quién puede actuar, cómo y con qué alcance. En lugar de concebir estos marcos regulatorios como simples formalidades burocráticas, la aplicación de la ANT los interpreta como inscripciones activas que delimitan el campo de juego; esto significa que marcan posiciones, reparten responsabilidades y estabilizan (aunque nunca de forma definitiva) las relaciones entre los diversos actores involucrados.

La Resolución MDS N° 3182/2009, que dio origen y contribuyó con la configuración del programa Argentina Trabaja, fue un claro ejemplo de cómo una normativa puede trazar las coordenadas de una red sociotécnica. Al establecer la obligatoriedad de que los beneficiarios tengan que integrarse a cooperativas de trabajo, no solo definió un modelo organizativo particular, sino que también configuró un tipo específico de relación entre el Estado, los beneficiarios y los municipios. El eje no era solo el empleo formal, sino una forma particular de inclusión social y productiva.

Este modelo promovía un tipo de agencia colectiva, con énfasis en tareas comunitarias —mantenimiento urbano, saneamiento ambiental, pequeñas obras—, articuladas en torno a una lógica de *economía social*. Pero esa misma estructura pronto evidenció límites: los márgenes para escalar hacia esquemas productivos sustentables eran estrechos, y las tensiones entre centralización y gestión territorial no tardaron en emerger.

En 2013, con la Resolución MDS N° 2176, se lanza *Ellas Hacen*, que introduce un giro dentro del mismo universo normativo. Este nuevo programa se enfocó explícitamente en la inclusión de mujeres en situación de alta vulnerabilidad, promoviendo la terminalidad educativa y la capacitación en oficios. El énfasis ya no estaba puesto solo en el trabajo comunitario, sino también en el reconocimiento de desigualdades de género y la posibilidad de transformar esas condiciones. Desde la mirada relacional que guía esta tesis, se trató de una reinscripción relevante: una reorganización de los vínculos, donde las mujeres se posicionaban como nuevas protagonistas dentro de una red que hasta entonces no había priorizado esas dimensiones.

Al mismo tiempo, se produjo un avance institucional clave: la creación de la personería social como figura jurídica específica para las organizaciones del sector popular¹⁹. Impulsada por la CTEP y gestionada inicialmente por el Ministerio de Trabajo, esta herramienta ofreció un marco legal para que las organizaciones accedieran a financiamiento, ejecutaran proyectos y gestionaran nóminas. En términos políticos, fue un reconocimiento formal; en términos prácticos, una ampliación de agencia. Y desde la ANT, puede entenderse como un dispositivo híbrido que combinó inscripción legal y legitimidad simbólica, permitiendo a las organizaciones intervenir como actores jurídicamente habilitados y políticamente autorizados.

La sanción de la Ley de Emergencia Social (Ley N° 27.345) en 2016 constituyó un punto de inflexión. Esta ley, motorizada por las organizaciones sociales, instituyó el Salario Social Complementario como derecho legal y habilitó la creación del programa *Proyectos Productivos Comunitarios*. Aquí, la lógica de la red se rediseñó: las organizaciones pasaron de ser interlocutores a definir, seleccionar y coordinar los proyectos y a los propios beneficiarios. Fue una redistribución de agencia que puso a las organizaciones al mando de uno de los ejes centrales de la política social: el ingreso.

La Resolución MDS N° 592/2016, también durante la gestión de Cambiemos, marcó, sin embargo, un movimiento en sentido inverso. Al eliminar los fondos para obras y desvincular las cooperativas como eje del esquema, el programa fue virando hacia una estructura más individualizada. Desde una lectura relacional, esto implicó una desestabilización de la red: se interrumpieron mediaciones previas, se disolvieron algunos dispositivos técnicos y se debilitó el rol de los municipios y de los CALs como instancias territoriales. Lo que emergió en su lugar fue una lógica más centrada en la figura del individuo y en esquemas de capacitación con menor anclaje en el territorio.

Con la llegada de *Potenciar Trabajo*, mediante la Resolución MDS N° 121/2020, la red vuelve a reconfigurarse. Esta normativa unifica los programas anteriores, retoma la terminalidad educativa, reorganiza los criterios de inclusión y pone en marcha un Registro

¹⁹ Resulta particularmente relevante el trabajo impulsado por Juan Graboís en relación con la publicación de la Personería Social (2016) vinculada a la economía popular. Este documento da cuenta de los cambios y efectos derivados del reconocimiento de dicha figura jurídica por parte del Estado Nacional. Uno de los informantes clave entrevistados en esta tesis también brindó detalles sobre el proceso de negociación que permitió avanzar en ese reconocimiento, el cual demandó un prolongado esfuerzo y una intensa articulación por parte de las organizaciones sociales. (Ver publicación correspondiente en la sección de referencias bibliográficas al final de esta tesis).

Nacional específico para los trabajadores de la economía popular (RENATREP). Pero, sobre todo, les da a las organizaciones sociales un rol estructurante. Supervisan las nóminas, articulan proyectos, gestionan recursos y definen buena parte del rumbo operativo del programa. La normativa no solo reconoce esa posición, sino que la institucionaliza. Es una nueva reinscripción que consolida un modo de gobernanza distribuido, en el que la administración pública comparte el diseño, la implementación y la gestión con actores sociales no estatales.

2.4 Síntesis visual de la red sociotécnica

A modo de cierre del análisis de actantes presentado en este capítulo, se propone una visualización sintética de la red sociotécnica relevada entre 2009 y 2023. La siguiente tabla no debe leerse como una representación cerrada o definitiva, sino como un instrumento para observar las articulaciones, desplazamientos y asociaciones dinámicas entre los principales actantes humanos y no humanos que configuraron las políticas de transferencias condicionadas en Argentina. Este proceso se desarrollará de forma dinámica en el próximo capítulo donde se describirán las controversias identificadas.

Cuadro N° 1: Actantes humanos y no humanos en la red sociotécnica (2009–2023)

Tipo de actante	Ejemplos específicos	Rol en la red	Función principal
Actantes Humanos	Organizaciones sociales (Evita, CCC, BdP, etc.)	Nodo de traducción y reinscripción	Incidencia política, gestión operativa, construcción de legitimidad
	Burocracia estatal (MDS, ANSES, CALs, etc.)	Operador administrativo y normativo	Implementación, fiscalización, administración de recursos
	Gobiernos municipales	Mediadores territoriales (primeras etapas)	Ejecución local, agencia territorial, derivación de demandas
Actantes no humanos	Nóminas digitalizadas	Dispositivo de inscripción y validación	Filtrado de beneficiarios, control de acceso y permanencia
	Fondos programáticos	Vehículo de distribución de recursos	Asignación de recursos, habilitación de proyectos
	Resoluciones, convenios, normativa técnica	Inscripciones jurídico-administrativas	Definición de reglas, condiciones, criterios de elegibilidad

	Programas (AT, EH, HF, PPC, PT)	Ensamblajes híbridos, mediadores de agencia colectiva	Canalización de demandas, organización de tareas y derechos
--	---------------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia.

2.5 Conclusiones del Capítulo 2

Este capítulo se propuso caracterizar y mapear a los principales actantes humanos y no humanos que componen la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre 2009 y 2023. A lo largo del recorrido, quedó claro que estas políticas no pueden entenderse como un mero diseño técnico desde el Estado, sino como el resultado dinámico de múltiples asociaciones entre organizaciones sociales, burocracias estatales, municipios y una variedad de dispositivos que estructuran —y a la vez disputan— el modo en que se distribuye la agencia dentro de la red.

Uno de los hallazgos centrales fue la importancia del programa *Argentina Trabaja* (AT) como punto de partida y mediador clave dentro de la red que configuró su creación. El programa se configuró como un actante no humano que establece una serie de vínculos que hasta el momento de su creación no existían. Su arquitectura técnico-normativa no solo organizó las primeras interacciones, sino que funcionó como un ensamblaje híbrido que inscribió criterios de elegibilidad, obligaciones, espacios de participación y mecanismos de supervisión. El AT no terminó de desintegrarse o desaparecer: evolucionó, fue desarmado parcialmente, y sus dispositivos sobrevivieron en sucesivos programas, desde *Ellas Hacen* hasta *Potenciar Trabajo*. Este recorrido histórico muestra que los programas no son estructuras cerradas, sino ensamblajes flexibles, cuya forma y funcionamiento se negocian continuamente.

Las organizaciones sociales, que en los primeros años eran vistas como simples receptoras o intermediarias, adquirieron progresivamente un rol de mayor incidencia. No solo articularon demandas territoriales, sino que lograron inscribir esas demandas en dispositivos técnicos concretos. Esto se reflejó de manera clara en la construcción del Salario Social Complementario y su traducción programática en el programa *Proyectos Productivos Comunitarios*, con una mayor incidencia en la configuración de las nóminas, y, más tarde, en la incorporación de los fondos en el marco del *Potenciar Trabajo*. Como pudo documentarse,

esta trayectoria no fue lineal ni exenta de tensiones. Requirió de capacidad organizativa, disputas institucionales y la construcción de legitimidades que se fueron sedimentando en normativas, acuerdos y estructuras administrativas.

A su vez, el capítulo describió cómo la burocracia estatal transitó su propio proceso de reconfiguración y marginación. En un primer momento, los Centros de Atención Local (CALs) permitieron una presencia territorial robusta, con capacidad de mediación directa sobre los beneficiarios. Sin embargo, con el tiempo —y particularmente desde 2016—, esa capacidad comenzó a erosionarse. La recentralización administrativa en las UDAI de ANSES, la eliminación de los entes ejecutores y la dificultad de institucionalizar nuevos dispositivos como los Centros de la Economía Popular (CEPs) marcaron una retirada parcial del Estado en los territorios, que dejó lugar al fortalecimiento de las organizaciones sociales como mediadoras centrales.

Los municipios, que también fueron mapeados en el capítulo, fueron actores relevantes sobre todo en la primera etapa del AT, cuando concentraban la gestión de fondos y la supervisión de actividades comunitarias. El modelo del ente ejecutor les daba un protagonismo en la organización y operatividad territorial. Sin embargo, su papel fue siendo desplazado progresivamente hacia funciones más periféricas, primeramente, con el corrimiento en HF, no teniendo agencia en el control de los beneficiarios y el acceso a recursos económicos para las obras, y, luego, y a medida que las organizaciones sociales se consolidaban con el PT como Unidades de Gestión (UGs) con mayor capacidad de articulación política y operativa.

En lo que respecta a los actantes no humanos, el capítulo dio cuenta del papel clave de dispositivos como las nóminas, los fondos y las resoluciones ministeriales. Este seguimiento de los actantes sin rostro humano, se logró realizar con la aplicación teórico-metodológica de la ANT, recuperando información cuantitativa y aportando gráficos que ilustran este proceso. Se pudo documentar que lejos de ser simples herramientas técnicas, estos dispositivos operaron como mediaciones activas: configuraron criterios de acceso, distribuyeron recursos, inscribieron demandas colectivas e incluso reorganizaron el lugar de los actores dentro de la red. A través de estos dispositivos se definieron formas específicas de intervención estatal, pero también se expresaron disputas por el sentido y el alcance de las políticas.

En síntesis, la descripción y el mapeo de los actantes mostró que la red de políticas de transferencia en Argentina es un entramado en constante movimiento. Las asociaciones entre actores humanos y no humanos no solo sostienen la red: la transforman. Cada inscripción, cada disputa, cada desplazamiento de agencia deja huellas que reconfiguran las relaciones, redistribuyen poder y habilitan (o bloquean) nuevas posibilidades de acción. Esta red no debe pensarse como un contexto dado, sino como una construcción histórica y contingente, que será abordada en el próximo capítulo a través del análisis de las controversias que marcaron cuatro momentos decisivos en su evolución.

Capítulo 3. Controversias y mediaciones técnicas

3.1 Introducción al capítulo

Entre 2009 y 2023, las políticas de transferencias condicionadas en Argentina atravesaron un proceso de transformación profunda que excede ampliamente la lógica redistributiva. Más que simples mecanismos de asistencia, estas políticas pueden entenderse como parte de una red sociotécnica compleja y en constante reconfiguración, poblada por una diversidad de actantes —humanos y no humanos— cuyas interacciones moldean las formas concretas que asumen estas intervenciones. Desde la Teoría del Actor-Red (ANT), lo relevante no es solo el volumen de recursos movilizados ni su orientación nominal, sino las disputas, traducciones y ensamblajes que se producen en el seno de esa red. En palabras de Bruno Latour, “si lo social es un ensamblado, entonces también puede ser desarmado y vuelto a ensamblar” (Latour, 2005, p. 186).

Este capítulo se detiene precisamente en esos momentos de tensión: analiza las controversias que emergen durante la implementación de las políticas y que interrumpen su aparente continuidad. Se trata de fricciones que obligan a renegociar significados, posiciones y dispositivos, y que revelan con nitidez los desacuerdos sobre qué mediaciones son legítimas o eficaces. Junto con ello, se exploran los dispositivos técnicos —nóminas, plataformas de pago, reglamentaciones, bases de datos— que no operan como herramientas neutrales, sino como mediadores activos que traducen valores, redistribuyen agencia y modelan las relaciones entre los distintos actores involucrados. Lejos de ser un mero trasfondo instrumental, estos elementos se constituyen en puntos de inscripción clave donde se dirimen disputas políticas y organizativas.

A través del análisis de cuatro momentos que marcaron inflexiones significativas, este capítulo rastrea cómo las controversias y las mediaciones técnicas contribuyeron a redefinir el lugar de la burocracia del Estado nacional, las organizaciones sociales, los municipios y los dispositivos no humanos en la red de políticas sociales. El primer momento (2009–2011) se estructura en torno al despliegue del programa *Argentina Trabaja*, cuya arquitectura técnico-burocrática —particularmente la centralización de nóminas y mecanismos de validación— consolidó un esquema de control fuertemente asimétrico, con la burocracia estatal ocupando una posición dominante. En el segundo momento (2011–2017), con la emergencia y consolidación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), se intensifican las tensiones por el control territorial, el acceso a los recursos y la disputa por el sentido del *Salario Social Complementario*. La red comienza a reconfigurarse a partir de nuevas traducciones que buscan inscribir otras lógicas de organización del trabajo y del ingreso.

El tercer momento (2017–2019) expone una conflictividad latente entre dos modelos que pugnan por definir el rumbo de las políticas: por un lado, el enfoque colectivista y territorial impulsado por las organizaciones sociales a través de los *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC); por otro, una propuesta más centralizada y profesionalizada, condensada en el programa *Hacemos Futuro* (HF). Ambos ensamblajes compiten por inscribir sus propias mediaciones y consolidarse como formas legítimas de gestión. Finalmente, el cuarto momento (2019–2023) muestra un viraje significativo: con el relanzamiento del esquema bajo la fórmula de *Potenciar Trabajo* (PT), las organizaciones sociales logran reinscribir sus demandas en los dispositivos técnicos y normativos, ocupando un lugar estratégico en la red y estabilizando temporalmente nuevas formas de agencia y mediación. En este tramo, su rol deja de ser periférico y pasa a ser constitutivo del dispositivo, en tanto articuladoras activas de las políticas.

En conjunto, este recorrido no pretende fijar una secuencia lineal ni establecer cortes rígidos, sino identificar puntos de inflexión en los que la red se ve obligada a rearticularse. En cada uno de estos momentos, lo que está en juego no es solo la implementación de un programa, sino la configuración misma de la red sociotécnica, sus jerarquías, sus gramáticas y sus zonas de ambigüedad.

3.2 Primer momento (2009–2011): *Argentina Trabaja* y la asimetría en la capacidad de agencia

El lanzamiento del programa *Argentina Trabaja* (AT) en 2009 representó el inicio de una nueva estrategia estatal orientada a promover la inclusión socio-laboral de sectores históricamente marginados, a través de experiencias de trabajo comunitario. Sin embargo, desde su implementación inicial, el programa puso en evidencia una serie de tensiones que delinearon los contornos de una red sociotécnica aún incipiente, pero ya marcada por relaciones desiguales. En particular, la fuerte centralización de los dispositivos técnicos — como nóminas, registros, asignaciones y criterios de validación— generó controversias visibles entre la burocracia estatal y las organizaciones sociales, que aspiraban no solo a participar del esquema, sino a influir activamente en su gestión.

Lejos de ocupar un rol meramente funcional, estas organizaciones buscaron actuar como mediadores, en el sentido propuesto por la Teoría del Actor-Red, es decir, como actores capaces de transformar, traducir e inscribir nuevas formas de agencia dentro del dispositivo. No se trataba solo de ejecutar tareas o canalizar beneficios, sino de disputar el modo mismo en que se configuraban los vínculos entre actores y dispositivos dentro de la red.

Siguiendo la lógica del análisis, el *Argentina Trabaja* puede leerse como un actante híbrido, cuya estructura técnica y organizativa excede su definición normativa y lo posiciona como un nodo articulador dentro de la red. El programa vinculó de manera directa a organismos estatales, cooperativas, municipios y organizaciones sociales, mientras los dispositivos técnicos —bases de datos, formularios, sistemas de control— operaban como mecanismos de inscripción que no sólo facilitaban la gestión, sino que también estabilizaban, al menos en esta primera etapa, una configuración de la agencia favorable a la burocracia estatal y a ciertos municipios que operaban como Entes Ejecutores.

Este período inicial expone con claridad que los dispositivos no son elementos neutros ni meramente administrativos como reflejan algunos enfoques de organismos multilaterales como el BID o el BM. Son mediaciones activas que delimitan quién puede intervenir, con qué recursos y bajo qué condiciones, y que modelan las posibilidades de agencia dentro de la red. La ANT permite, en este sentido, revelar cómo estas infraestructuras técnicas producen efectos reales en la agencia, aun cuando su apariencia sea la de una simple gestión operativa.

Un espacio emblemático de esta dinámica fue el edificio de la calle 25 de Mayo 606, sede del Ministerio de Desarrollo Social, donde se organizaba el corazón técnico y burocrático del programa. En términos latourianos, ese edificio puede interpretarse como un laboratorio, entendido no como un lugar de observación pasiva, sino como un dispositivo de simplificación, condensación y control de fenómenos complejos. Tal como Latour lo ilustra en *Pasteur: guerra y paz de los microbios* (1982), el laboratorio invierte la relación de fuerzas al traducir acontecimientos dispersos y heterogéneos en datos estandarizados y manipulables. En este caso, las trayectorias laborales, territoriales y organizativas de miles de titulares eran reducidas a cifras, listados y tarjetas, operando así una transformación radical del problema social en un objeto de gestión técnica.

El *Argentina Trabaja*, en su etapa inicial, se consolidó entonces como una plataforma de inscripción centralizada, donde la burocracia estatal logró imponer una gramática técnica que organizaba las relaciones dentro de la red. Sin embargo, esta estabilización no fue definitiva: las tensiones con las organizaciones sociales, que resistían ese ordenamiento y buscaban inscribir otras lógicas de funcionamiento, abrían nuevos escenarios de controversia en los años siguientes.

3.2.1 La controversia por la inscripción de beneficiarios

Uno de los primeros puntos de fricción en la red sociotécnica que emergió con la implementación del programa *Argentina Trabaja* fue el proceso de inscripción de beneficiarios. Si bien el registro de titulares podía ser interpretado como una tarea puramente administrativa, lo cierto es que, desde la Teoría del Actor-Red, este procedimiento adquirió una dimensión mucho más compleja: la nómina no fue solo una herramienta de organización, sino un dispositivo de inscripción que ayudó a estabilizar —aunque de forma contingente— los criterios de acceso al programa, otorgándole a la burocracia estatal un papel central en la red.

El sistema, gestionado desde el Ministerio de Desarrollo Social, estableció un esquema fuertemente centralizado, en el cual las decisiones clave sobre quiénes accedían al beneficio quedaban en manos de los actores que operaban desde el nivel nacional. Este diseño técnico-operativo reducía de manera significativa la capacidad de intervención de otros actores territoriales, en particular los municipios y las organizaciones sociales, quienes quedaban

relegados a funciones marginales luego del proceso de selección, a pesar de ser quienes poseían mayor proximidad con las realidades locales.

Esta situación generó tensiones visibles, especialmente en los municipios del conurbano bonaerense. Según señalaron diversos informantes, el sistema de inscripción centralizado provocaba una ruptura entre la convocatoria territorial y la validación final de los beneficiarios. Un actor con responsabilidades en la gestión local lo expresó con claridad: “La tensión fuerte (era) por esa relación de quién contestaba en territorio esa información y a quién se le daba en cada uno de los municipios” (Informante 19).

Lo que se pone de relieve aquí no es simplemente una descoordinación, sino una controversia estructural sobre el lugar desde el cual se define la legitimidad de las inscripciones. El conocimiento territorial acumulado por las organizaciones sociales y los municipios era frecuentemente desestimado por un sistema que privilegiaba criterios formales y administrativos definidos desde el centro. Así, quienes habían motorizado la convocatoria inicial —por su cercanía con las problemáticas sociales concretas— se encontraban, en muchos casos, desconectados del circuito final de validación y de asignación formal de cupos.

Desde el punto de vista de las organizaciones sociales, la nómina operaba como una barrera que bloqueaba su capacidad de incidir políticamente en el diseño y despliegue del programa. Un referente territorial lo sintetizó así: “Pero la instrumentación llega con la nómina, y en la instrumentación, lo que pasó fue que estuvo muy mediado por los gobernadores y los intendentes, por los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales” (Informante 12).

Este testimonio evidencia una lectura crítica de la arquitectura institucional del programa, donde las decisiones eran apropiadas por niveles jerárquicos del Estado, invisibilizando el trabajo de base y los saberes locales. Desde la ANT, este conflicto puede leerse como un efecto de la inscripción técnica de las relaciones sociales, donde la nómina actúa como un actante no humano que reorganiza la red, distribuyendo roles, capacidades y legitimidades de forma desigual. Siguiendo esta lógica, los beneficiarios no lograron constituirse como actantes capaces de disputar la configuración de la red. Su presencia operó principalmente como un efecto de inscripciones previas —listas, nóminas, validaciones automatizadas— y no como fuente de agencia o reinscripción activa de sentidos. La red fue estructurada desde otros esquemas de construcción de agencia.

En este sentido, la nómina no se limitaba a almacenar información: reconfiguraba las condiciones mismas de la agencia dentro del dispositivo. Su centralización permitió al Ministerio de Desarrollo Social consolidar una posición destacada como mediador en la red, al fijar —al menos temporalmente— los criterios de inclusión y exclusión en el programa. Sin embargo, esta estabilización fue también el punto de partida de múltiples resistencias, que pondrían en disputa la legitimidad de los mecanismos de control y abrirían paso a nuevos intentos de reinscripción por parte de los actores territoriales.

3.2.2 Tensión entre burocracia y organizaciones sociales

La implementación del programa *Argentina Trabaja* no solo estableció una red de dispositivos técnicos centralizados en el Ministerio de Desarrollo Social, sino que también delegó la administración operativa en los municipios, que actuaron como Entes Ejecutores. Según un informante clave: “Empieza básicamente con un convenio con municipios pensando en la cercanía y la implementación del programa porque (...) así como se armó requirió mucha presencia en territorio, para organizar la tarea de las cooperativas” (Informante 05). Esta estructura de mediación generó tensiones constantes entre la burocracia estatal, los municipios y las organizaciones sociales. Como afirmó un líder de una organización social: “Yo entiendo que el programa se estructuró sobre algunos movimientos sociales como el Movimiento Evita, pero fundamentalmente (lo hizo) sobre las estructuras municipales” (Informante 11). Mientras la burocracia buscaba por diferentes medios estandarizar los procedimientos y garantizar una implementación homogénea, las organizaciones sociales, por el contrario, cuestionaban estos enfoques centralizados, argumentando que desconocían las particularidades de las comunidades locales.

Esta tesis describe estas tensiones no solo como dificultades operativas, sino como disputas sobre la capacidad de distintos actores para inscribir sus intereses en los dispositivos de la red. Estas inscripciones determinan quién puede ejercer agencia en los términos de la ANT y cómo se configuran las relaciones entre los participantes. En este contexto, los municipios, al actuar como mediadores entre la burocracia del Estado Nacional y las organizaciones sociales, adquirieron relevancia en la red, administrando fondos y proyectos comunitarios. Sin embargo, esta posición también generó relaciones de dependencia en el

territorio, condicionando las posibilidades de las organizaciones sociales para actuar con autonomía.

Un representante de una organización social (Informante 12) describió cómo esta dinámica variaba según los municipios: algunos apoyaban a las organizaciones sociales, mientras que otros las bloqueaban debido a la competencia por los mismos recursos. Este testimonio da cuenta que las organizaciones no solo enfrentaban las restricciones impuestas por la centralización burocrática, sino que también debían negociar continuamente con los municipios, quienes, al mediar los recursos y los dispositivos de inscripción, influían directamente en las relaciones y capacidades de las organizaciones en sus comunidades.

En ciertos casos, los municipios facilitaban la colaboración con las organizaciones sociales, especialmente cuando había afinidades políticas. Esto permitía una mayor participación en la administración de los proyectos comunitarios. Una funcionaria municipal explicó:

Ahí los movimientos acompañaron un poco más la gestión del programa, desde casi alinearse a los requerimientos que el municipio, como unidad ejecutora, tenía. Si bien siempre había alguna cuestión, lo que planteaban mucho los movimientos sociales era la cuestión de las decisiones que había que tomar; un ejemplo es (...) la compra de herramientas. (Informante 18)

Sin embargo, en otros casos, los municipios veían a las organizaciones como competidores en la gestión de los recursos, restringiendo su participación. Esta situación generaba un conflicto latente en la red, donde la colaboración y la fricción coexistían según las alianzas y tensiones entre los actores mencionados.

La administración de los recursos por parte de los municipios no era neutral; más bien, estaba mediada por dispositivos como los sistemas de pago, las nóminas de beneficiarios y los criterios de distribución de fondos. Estos dispositivos no sólo facilitaban la gestión, sino que también actuaban como mecanismos de inscripción que estabilizaban temporalmente la agencia de los municipios, consolidando relaciones de dependencia y limitando la autonomía de las organizaciones sociales. Como afirmó otra entrevistada: “Había una cuestión de la problemática de la calle que se mete dentro del municipio” (Informante 18).

Desde la ANT se interpreta el conflicto entre la burocracia estatal y las organizaciones sociales en *Argentina Trabaja* como una manifestación de las dinámicas de inscripción y mediación en una red sociotécnica. Los dispositivos técnicos y normativos, al operar como mecanismos de inscripción, estabilizaban temporalmente las relaciones en la red, favoreciendo a ciertos actores mientras condicionaban las posibilidades de otros. En este entramado, los municipios y la burocracia estatal consolidaron su rol como mediadores principales, limitando la capacidad de las organizaciones sociales para inscribir sus demandas y actuar como agentes de transformación en sus comunidades. De este modo, la red de *Argentina Trabaja* no se configuraba únicamente como un sistema de distribución de recursos, sino como todo un entramado de relaciones dinámicas donde cada actor buscaba inscribir sus valores y redefinir los dispositivos técnicos según sus propios intereses.

3.2.3 El dispositivo de mediación de fondos y el acceso condicionado a los recursos

Uno de los componentes más relevantes en la configuración de la red sociotécnica de *Argentina Trabaja* fue el dispositivo técnico de distribución de fondos destinado a la compra de herramientas, maquinarias e insumos para el desarrollo de los proyectos comunitarios. Si bien estos recursos cumplían una función económica evidente, su papel fue mucho más estructurante: funcionaron como mediaciones clave que organizaron el acceso a la red, regulando quiénes podían intervenir, en qué condiciones y con cuánta autonomía.

Los fondos eran asignados por el Ministerio de Desarrollo Social, pero su gestión operativa quedaba, en gran parte, en manos de los municipios. Esta intermediación no era sólo administrativa: al administrar la canalización del financiamiento, los municipios adquirirían un mayor grado de organización y de distribución que los convertía en actores decisivos dentro de la red. A través de ese control, no solo se definía el flujo de recursos, sino también las dinámicas de participación y los márgenes de maniobra de las organizaciones sociales. De alguna manera, estos fondos pueden entenderse como inscripciones técnicas, es decir, como dispositivos que incorporan decisiones políticas bajo la forma de reglas operativas. Su función no se limita a “hacer circular dinero”; establecen jerarquías, distribuyen agencia, estabilizan temporalmente ciertas posiciones y condicionan el comportamiento de los actores. En este caso, aunque las organizaciones sociales participaban activamente en la implementación de los proyectos, el acceso a los recursos quedaba muchas veces fuera de su control, generando una dependencia estructural respecto de los municipios.

Esta situación se expresaba con nitidez en el terreno. Un representante de una organización social relató la lógica de asignación de los fondos con la siguiente descripción:

(...) en tercer lugar, existe una mirada de proporcionalidad del gasto en términos de mano de obra y materiales. Era fifty fifty, era cincuenta y cincuenta o uno a uno, mejor dicho: por cada peso que se ponía en una persona, es decir en mano de obra, se ponía un peso en materiales. Eso permitía una inversión en bienes, generar condiciones para la tarea y, al mismo tiempo, recursos para llevar adelante la tarea. Pero esto estaba en manos de los municipios. (Informante 12)

Este testimonio da cuenta de cómo, aun cuando existía una lógica formalmente equilibrada de inversión, la llave de acceso a los fondos no estaba en manos de quienes trabajaban en los territorios, sino de los actores municipales, que filtraban y priorizaban las decisiones según sus propios criterios políticos o administrativos. De este modo, las organizaciones sociales debían recurrir a negociaciones continuas para inscribir sus demandas dentro de un sistema que las ubicaba en una posición subordinada.

Además, la asignación de recursos estaba vinculada al número de titulares en cada jurisdicción. Esta fórmula, basada en la “proporcionalidad del gasto”, beneficiaba estructuralmente a los municipios con mayor cantidad de beneficiarios, reforzando un patrón de concentración de decisiones en los niveles ejecutivos. Esto generaba desequilibrios evidentes en la red y profundizaba la centralización de las decisiones en manos de los municipios y el Ministerio. Una informante con experiencia en la gestión local lo explicó sin ambigüedades: “El Ente Municipal (era el) que organizaba o estructuraba la vinculación del programa nacional con los titulares en la primera etapa del AT” (Informante 04).

A la luz de la ANT, este dispositivo de fondos no puede ser interpretado sólo como un canal financiero, sino como un nodo crítico de mediación que condiciona las relaciones dentro de la red. A través de él, se delimitaban las posibilidades de acción de los actores, se organizaban las reglas de juego, y se inscribían jerarquías en la distribución de agencia. La burocracia estatal y los municipios lograban, así, consolidar sus posiciones como mediadores principales, mientras las organizaciones sociales —a pesar de su implicación directa en la ejecución de las tareas— debían negociar su inclusión, sus recursos y sus márgenes de decisión.

Este tipo de dispositivos no estabilizan simplemente una red ya dada, sino que contribuyen activamente a su forma y funcionamiento, definiendo quiénes cuentan, cómo lo hacen, y en qué condiciones pueden intervenir. La tensión por el control de los fondos revela, entonces, una disputa más amplia: la lucha por inscribir sentidos, prácticas y modelos organizativos en la arquitectura misma de la política pública.

3.3 Segundo momento (2011–2017): Consolidación de la CTEP y expansión de las redes

Entre 2011 y 2017, las organizaciones sociales protagonizaron un proceso de expansión y fortalecimiento que reconfiguró de manera significativa la red de políticas de transferencias condicionadas en Argentina (Larsen y Capparelli, 2021). Uno de los hitos más relevantes de este período fue la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que permitió articular un espacio común para un conjunto heterogéneo de movimientos sociales. Lejos de representar una mera instancia de representación gremial, la CTEP funcionó como un nodo estratégico dentro de la red sociotécnica, desde el cual las organizaciones sociales comenzaron a disputar activamente los sentidos y dispositivos que estructuraban las políticas públicas dirigidas a los sectores populares.

Desde la Teoría del Actor-Red, este momento puede interpretarse como un punto de inflexión en el que nuevos actores humanos —en este caso, las organizaciones agrupadas en la CTEP— lograron establecer traducciones alternativas a las inscripciones dominantes producidas por la burocracia estatal. Ya no se trataba solamente de negociar porciones de recursos o espacios de participación, sino de intervenir en la propia gramática de la política social, inscribiendo valores, narrativas y formas de organización que desbordaban el marco estatal.

La emergencia de la CTEP no eliminó las asimetrías en la red, pero sí permitió construir una plataforma organizativa común desde la cual las organizaciones sociales pudieron posicionarse frente a la gestión estatal. Aun con capacidades limitadas para incidir en dispositivos técnicos clave —como las nóminas, los sistemas de pago o los criterios de evaluación—, estas organizaciones comenzaron a consolidar una agencia propia, apoyada en su acumulado territorial, su legitimidad en sectores precarizados y su creciente capacidad de articulación política.

Esta nueva posición no estuvo exenta de tensiones. En su intento por inscribir otras lógicas en la red, la CTEP se encontró con resistencias tanto por parte de la burocracia estatal como de algunos municipios, que veían en esta articulación una amenaza al control centralizado de los recursos y a los modos tradicionales de mediación territorial. Sin embargo, fue precisamente a través de estas fricciones que las organizaciones lograron visibilizar su capacidad de agencia y tensionar las configuraciones preexistentes de la red.

La consolidación de la CTEP marcó así un desplazamiento importante: las organizaciones sociales dejaron de ser percibidas únicamente como ejecutoras de programas o estructuras clientelares y comenzaron a posicionarse como actores con capacidad de proponer sentidos, disputar formas de gestión e incidir en la orientación de las políticas públicas. Aunque su participación seguía mediada por estructuras institucionales rígidas, el período 2011–2017 abrió un espacio para el reconocimiento político de la economía popular y para la configuración de nuevos ensamblajes en la red sociotécnica.

3.3.1 Disputa por el Salario Social Complementario

Una de las controversias más significativas del período 2011–2017 fue la que giró en torno a la instalación del concepto Salario Social Complementario (SSC). Este dispositivo, impulsado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), fue concebido como una herramienta necesaria para reconocer formalmente el trabajo en el sector de la economía popular, así como también, para asegurar un ingreso base para todos sus integrantes. La creación del programa *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC), que incluía al SSC como parte de su estructura, constituyó un punto de inflexión en la red de políticas sociales: por primera vez, las organizaciones sociales no sólo interpelaban a la política pública, sino que lograban introducir en ella criterios propios de elegibilidad, gestionados de manera directa en los territorios.

Este logro tuvo una dimensión simbólica y material que representó una reconfiguración parcial de la red, en la cual las organizaciones sociales adquirían un lugar, cada vez más, protagónico en la gestión de las inscripciones, desplazando momentáneamente a la burocracia estatal de su rol histórico como mediadora privilegiada. Sin embargo, esta victoria estuvo lejos de traducirse en un control integral sobre los recursos involucrados. Aunque podían intervenir en la conformación de las nóminas asociadas al PPC, el acceso a otros recursos estratégicos —como financiamiento para obras, herramientas o formación—

continuaba bajo la órbita del Estado nacional. De este modo, se delineaba un nuevo equilibrio inestable: mayor referencialidad territorial para las organizaciones, pero sin capacidad plena de gestión sobre los dispositivos técnicos y normativos de mayor peso.

En este sentido, el SSC puede ser leído como un dispositivo de mediación que reordena relaciones entre los actantes y la distribución de agencia en la red. Su implementación supuso una ruptura parcial con los esquemas tradicionales, relegando tanto a la burocracia estatal como a los municipios del manejo operativo de esta porción del dispositivo. El resultado fue una estructura descentralizada, pero fragmentaria, en la que las organizaciones sociales asumían funciones clave sin contar con todos los recursos ni con el respaldo institucional necesario para sostenerlas en el tiempo.

Un referente central de la CTEP lo expresó de forma elocuente: “La CTEP (...) se crea en el 2011. Del 2011 al 2015 hubo un proceso de elaboración, de construcción de experiencias puntuales concretas, de construcción de teoría, el marco de la práctica que se iba conceptualizando a la economía popular” (Informante 09).

Este testimonio da cuenta de un proceso de acumulación organizativa y teórica que no fue meramente reactivo, sino que intentó producir inscripciones propias dentro del campo de la política pública. La formulación del SSC no fue solo una propuesta técnica: fue el resultado de una elaboración colectiva que pretendía transformar la forma en que se reconocía y se sostenía el trabajo no formalizado. Sin embargo, como remarca el informante, esa construcción no logró perforar completamente los dispositivos más robustos de la red, como las nóminas y los sistemas de pago, que seguían centralizados bajo la órbita estatal.

A esto se sumaba otra dificultad: la burocracia estatal mantenía la agencia sobre gran parte de los programas aún vigentes —*Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen* y, más adelante, *Hacemos Futuro*—, lo cual limitaba considerablemente el alcance real del SSC y su capacidad para funcionar como herramienta transformadora. La CTEP podía gestionar un dispositivo parcial, pero no reconfigurar por completo el entramado institucional que definían las políticas de transferencias.

De esta manera, la disputa por el SSC trascendió la mera gestión de recursos económicos. Lo que estaba en juego era también una batalla por los significados: para la CTEP, el SSC no era un simple subsidio, sino un reconocimiento simbólico y material del lugar que ocupaban los trabajadores y trabajadoras de la economía popular. Tal como señaló

un funcionario entrevistado: “Las organizaciones sociales abrazaron el concepto de economía social y dieron la pelea desde ese lugar” (Informante 20).

Este enfoque evidencia que lo que se disputaba no era sólo la administración de un programa, sino la inscripción de una visión del trabajo, la producción y la organización territorial en los dispositivos de política social. Esta controversia pone de relieve cómo los dispositivos técnicos no son solo soportes materiales, sino espacios de traducción, donde distintos actores intentan estabilizar sus propias definiciones del problema social y de las soluciones posibles.

En definitiva, el SSC condensó una serie de tensiones estructurales que atravesaban toda la red: centralización vs. descentralización, reconocimiento simbólico vs. control operativo, participación territorial vs. gestión burocrática. Aunque su implementación supuso un avance en la visibilización de las demandas del sector popular organizado, las limitaciones técnicas y políticas impidieron que se consolidara como un mecanismo plenamente transformador.

3.3.2 Reestructuración de Argentina Trabaja y creación de Ellas Hacen

Durante el período 2011–2017, el programa *Argentina Trabaja* atravesó un proceso de reestructuración significativo con la creación, en 2013, de un nuevo dispositivo: *Ellas Hacen*. Orientado a mujeres en situaciones de alta vulnerabilidad —particularmente aquellas que atravesaban situaciones de violencia de género, tenían hijos menores de 18 años o hijos con discapacidad—, el nuevo programa amplió el universo de destinatarios de las políticas de transferencia, al tiempo que introdujo nuevas mediaciones técnicas y normativas en la red sociotécnica ya en funcionamiento.

Ellas Hacen incorporó requisitos específicos vinculados a la capacitación en cuestiones de género y a la terminalidad educativa, desplazando parcialmente el eje de intervención desde lo productivo hacia lo formativo. Esta transformación inscribía en el dispositivo los valores promovidos por los organismos internacionales como el BID o el Banco Mundial, que impulsaban un enfoque de políticas sociales basado en el “fortalecimiento de capacidades” a través de procesos educativos. A diferencia de *Argentina Trabaja*, que había habilitado márgenes de participación más amplios para organizaciones sociales y municipios en la gestión territorial, *Ellas Hacen* fue diseñado e implementado desde una lógica más centralizada. Tal como lo describió un informante con experiencia en la

burocracia estatal: “El *Ellas Hacen* tiene la ventaja de haber hecho un estudio de la población objetivo antes del programa, los otros no lo tuvieron, y ya (fue) muy gestionado desde el ministerio y no tanto con convenios con otros organismos” (Informante 05).

El mecanismo de inscripción se organizó a partir de nóminas preestablecidas, elaboradas con base en padrones y relevamientos previos, lo que permitía mayor previsibilidad en la implementación y reforzaba el control administrativo desde el nivel central. Esta reconfiguración impactó de lleno en el papel de las organizaciones sociales: mientras que en *Argentina Trabaja* habían podido intervenir de forma activa en la inscripción, en *Ellas Hacen* su rol quedó fuertemente reducido.

Operativamente, las beneficiarias fueron orientadas principalmente a completar su educación formal y a participar de espacios de formación en género y ciudadanía, dejando en un segundo plano las actividades de obra o producción comunitaria que caracterizaban al programa anterior. Desde la perspectiva de la ANT, este desplazamiento no puede entenderse como un ajuste técnico: implica una reinscripción de valores en los dispositivos, redefiniendo las relaciones dentro de la red. La inclusión educativa y de género, así como la articulación con los sistemas educativos provinciales y municipales, configuraron un nuevo ensamblaje en el que se entrecruzaban lógicas pedagógicas, sociales y burocráticas.

Durante su fase inicial, el programa se sostuvo en una estructura descentralizada, con despliegue territorial a través de los Centros de Atención Local (CAL). Estos espacios operaban como nodos organizadores, desde donde se articulaban las acciones del programa en los barrios. Sin embargo, los cambios institucionales posteriores derivaron en un esquema más centralizado, en el cual las UDAI de ANSES asumieron muchas de las funciones de los CAL. Esta modificación redujo la capacidad de articulación local del dispositivo, como lo describió un informante vinculado al nivel técnico: “(...) lo que planteaban mucho los movimientos sociales era la cuestión de las decisiones que había que tomar; un ejemplo es (...) la compra de herramientas” (Informante 18).

El diseño centralizado de *Ellas Hacen* también generó fricciones con los municipios y organizaciones sociales, que vieron restringida su capacidad de intervención en la nómina de titulares. Una funcionaria municipal relató cómo, en la práctica, el programa fue absorbido casi por completo por el CAL: “Las referentes técnicas del CAL tomaron ese programa (*Ellas*

Hacen) directamente, lo manejaban ellas. Nosotros (por el municipio) detectábamos alguna situación que se nos acercaba, pero era un manejo pleno del CAL” (Informante 18).

Con el paso del tiempo, algunos municipios comenzaron a adaptarse a esta nueva lógica y a ofrecer cursos o espacios formativos para las beneficiarias, aunque siempre en un rol secundario. En este sentido, la tensión sobre la distribución de la agencia en el territorio que había caracterizado los primeros años de *Argentina Trabaja* se presentó de forma más atenuada. La orientación hacia la educación formal, en lugar del trabajo productivo, disminuyó la disputa por los recursos materiales y operativos, pero al mismo tiempo debilitó el protagonismo de las organizaciones sociales como mediadoras de la política.

Si bien algunas de estas organizaciones lograron insertarse progresivamente en la implementación del programa, nunca alcanzaron la centralidad operativa que habían tenido en otros dispositivos. A medida que el padrón de *Ellas Hacen* crecía, también lo hacía la presión sobre la estructura burocrática que aún sostenía *Argentina Trabaja*, ya que ambos programas compartían buena parte del andamiaje institucional. Este solapamiento generó sobrecargas administrativas y mayores dificultades para una gestión territorial integral.

En definitiva, *Ellas Hacen* abrió un nuevo capítulo en la red de políticas sociales: uno que priorizaba la intervención educativa y simbólica sobre la organización del trabajo colectivo, y que consolidaba la centralidad de la burocracia estatal como principal mediadora. Aunque el programa ampliaba derechos y reconocía dimensiones relevantes de la desigualdad, al mismo tiempo limitaba la autonomía de las organizaciones sociales y reformulaba los términos de su participación en la red.

3.3.3 La CTEP como nodo central en la expansión de la red

Como se desprende del recorrido histórico revisado, la consolidación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) permitió a las organizaciones sociales articularse en un bloque cohesionado capaz de disputar, no sólo el acceso a los recursos, sino también la configuración misma de los diversos dispositivos técnicos y normativos que estructuran las mencionadas políticas de transferencia. A través de este proceso, las organizaciones sociales dejaron de operar como actores dispersos o subordinados, para posicionarse como un nodo central dentro de la red sociotécnica, desde donde pudieron mediar activamente entre la burocracia del Estado Nacional, los beneficiarios y los actores territoriales.

Este proceso de inscripción colectiva les permitió no solo visibilizar sus demandas, sino también intervenir en el diseño y la implementación de políticas, generando un nuevo conjunto de traducciones que desafiaban la agencia técnica y las interacciones de la propia burocracia estatal y el espacio de los municipios en la red. Desde la Teoría del Actor-Red, la CTEP no debe entenderse únicamente como una estructura de representación, sino como un operador clave de expansión de la red, que introdujo nuevos lenguajes, valores y objetivos en los dispositivos que conforman la política social.

Como destaca Hudson (2020), uno de los aspectos más disruptivos de experiencias como la de la CTEP es su capacidad de producción teórica, una facultad poco común entre actores tradicionalmente definidos por su papel ejecutor. Este proceso no solo reorganiza las relaciones de poder, sino que redefine el rol mismo de las organizaciones sociales, que ya no actúan como beneficiarias pasivas ni como simples intermediarias, sino como actores estratégicos dentro de la red con capacidad para disputar el sentido, la forma y la orientación de las políticas.

Un referente de la CTEP lo expresó con claridad: “La CTEP no es una organización por fuera del Estado, sino un espacio que busca articular a los trabajadores de la economía popular, esto es (para) intervenir en la gestión de las políticas públicas desde una nueva posición” (Informante 11).

Este testimonio pone de relieve que la CTEP no se planteó como una forma de exterioridad o rechazo al aparato estatal, sino como una forma alternativa de inscripción, que pretende transformar desde adentro las gramáticas con las que se define la política social. En este sentido, la expansión de la red no implicó necesariamente una ruptura con el Estado, como expresan algunas tradiciones teóricas, sino la generación de nuevas configuraciones relacionales, en las que las organizaciones sociales pasaron a disputar con mayor fuerza los dispositivos de inscripción, los criterios de asignación y la gestión de los programas.

Este proceso se materializó en una serie de hitos institucionales y simbólicos a lo largo del periodo señalado. La obtención de la personería jurídica, la aprobación de la Ley de Emergencia Social y la conformación del Triunvirato de San Cayetano²⁰—como expresión

²⁰ El Triunvirato de San Cayetano hace referencia a la articulación puntual entre la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), concretada en la marcha realizada el 7 de agosto de 2016 en conmemoración del Patrono del Trabajo. Esta

callejera de esa articulación— son manifestaciones concretas de una estrategia que combinó acción territorial, movilización política y acumulación técnica. Por ello, la CTEP no solo buscó modificar la distribución de recursos, sino también redibujar los bordes de la red, reposicionando a las organizaciones sociales como mediadoras, en los términos de Latour, en el entramado de políticas públicas.

Desde la ANT, este momento puede ser leído como un caso de traducción exitosa, en el cual un actor inicialmente periférico logra inscribir nuevas narrativas y prácticas en un dispositivo que, hasta entonces, era definido desde el centro burocrático. La CTEP, en ese sentido, no fue simplemente una respuesta a la exclusión, sino una estrategia de intervención activa que reconfiguró el reparto de agencia dentro de la red.

3.4 Momento 3 (2017-2019): Tensiones entre *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC) y *Hacemos Futuro* (HF)

El período 2017–2019 marcó un giro decisivo en la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas que se desarrollaron en Argentina. Básicamente, emergieron dos programas que, a pesar de coexistir en el mismo entramado institucional del gobierno de la Alianza Cambiemos, encarnaron visiones profundamente contrapuestas en sus alcances y determinaciones. Por un lado, *Hacemos Futuro* (HF) expresaba la línea oficial del gobierno: un modelo centrado en la centralización administrativa, la estandarización normativa y la profesionalización del titular. Por otro lado, *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC), de manera solapada, cristalizaba una lógica alternativa impulsada por las organizaciones sociales, anclada en la autogestión, la economía popular y una narrativa particular de derechos construida desde el territorio.

Desde la Teoría del Actor-Red (ANT), ambos programas deben leerse como nodos que inscriben traducciones divergentes dentro de una misma red. Mientras HF reforzaba el control estatal y la individualización de los procesos, PPC apostaba por modelos colectivos, horizontales y territoriales. Esta coexistencia tensó la red, dando lugar a controversias ontológicas sobre el trabajo, la inclusión y el rol del Estado, que reconfiguraron las posibilidades de agencia de los distintos actores.

movilización tuvo una notable repercusión pública, y varios de los entrevistados la identificaron como un hito clave en la configuración del despliegue callejero de las organizaciones sociales.

3.4.1 Tensión entre el colectivismo y la centralización

El programa *Proyectos Productivos Comunitarios* surgió como una propuesta de las organizaciones sociales, bajo el esquema que planteaba la Ley del Salario Social Complementario, con la intención de reconocer y valorizar el trabajo asociativo comunitario, promoviendo la autogestión y los preceptos de la economía popular. Los proyectos podían ser familiares, grupales o individuales, y se estructuraban en torno a cooperativas y redes locales. Este enfoque se apoyaba en la idea de que las personas en situación de desempleo o informalidad podían convertirse en sujetos activos, capaces de organizarse para generar sus propios medios de vida. Como señalaron varios referentes, esta lógica implicaba un reconocimiento simbólico y material de los derechos de los sectores excluidos (Informantes 09 y 11). Sin embargo, la falta de financiamiento suficiente para obras o herramientas limitó el alcance estructural del programa.

En contraposición, *Hacemos Futuro* representaba una mutación del *Argentina Trabaja*, con una reorientación hacia la lógica de *Ellas Hacen*. Bajo esta nueva configuración, el programa exigía a los titulares cumplir con una serie de requisitos estrictos: finalización de estudios a través del FOTE (Formulario de Terminalidad Educativa), capacitación mediante el CEFI (Certificado de Formación Integral) y actualización de datos personales tres veces al año en las UDAI de ANSES. De esta manera, estos dispositivos pueden entenderse como mediaciones técnicas que inscriben una narrativa de profesionalización y meritocracia, desalentando la acción colectiva y promoviendo una cultura de la autogestión individualizada y el emprendedurismo.

HF no se apoyaba en estructuras territoriales. Ni municipios ni organizaciones sociales tuvieron un rol significativo en su implementación. La gestión se concentraba en la burocracia central, lo que implicó una pérdida de capacidades de intervención para actores locales, tanto para las organizaciones como para la burocracia estatal descentralizada. Los Centros de Atención Local fueron desmantelados, y los municipios dejaron de recibir fondos para obras o actividades comunitarias. Como explicó una informante: “Los municipios (...) fueron perdiendo la referencia con las cooperativas que tenían conformadas justamente ante la imposibilidad de no poder conveniar con el Ministerio, con la Secretaría (de Economía Social), no poder girar el recurso monetario” (Informante 02).

Esta disputa entre PPC y HF no puede reducirse a una diferencia en estilos de gestión. Se trata de una controversia en torno a los dispositivos técnicos que organizan la red. Mientras los PPC proponían formas de mediación que potenciaban la agencia local, HF reconfiguraba la red concentrando poder en la burocracia central, incluso debilitando a la propia burocracia descentralizada del Ministerio de Desarrollo Social.

3.4.2 Controversia sobre la unificación de nóminas de AT y EH en *Hacemos Futuro*

Uno de los hitos técnicos más relevantes del período tuvo que ver con la unificación de las nóminas de beneficiarios de *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen* en 2018, bajo el programa *Hacemos Futuro*. Esta medida implicó la creación de una única base de datos, gestionada por el gobierno nacional, que concentró los registros y anuló los mecanismos de intermediación que habían caracterizado a los programas anteriores.

La inscripción pasó a depender casi exclusivamente del sistema de ANSES. Los titulares recibían información y asistencia estandarizadas a través de operadores técnicos en las UDAI, lo que dejó atrás las dinámicas más flexibles y contextuales que solían darse en los CAL y otras instancias territoriales. Además, se abandonaron los criterios de cooperativización y efección que habían estructurado el *Argentina Trabaja*, desplazando a actores locales —organizaciones y municipios— de los dispositivos técnicos y operativos.

Desde la ANT, esta medida no puede interpretarse como una simple reorganización administrativa. La unificación operó como un dispositivo de inscripción que redefinió las reglas del juego en la red sociotécnica. Al desplazar la mediación territorial, se consolidó una arquitectura centralizada que reposicionó a la burocracia nacional como único mediador legítimo. Como explicó un técnico: “El programa *Hacemos Futuro*, además de esto, tenía otro condimento al cambio de paradigma, que no era solamente la empleabilidad y la capacitación, sino que era romper con la intermediación” (Informante 07).

Desde la mirada oficial, la unificación era vista como una estrategia para ordenar, modernizar y clarificar el universo de titulares. Una funcionaria lo expresó así: “Entre la lógica de *Ellas Hacen* y *Argentina Trabaja*, habíamos elegido sostener la primera. La unificación nominal, además, ofrecía una gestión más sofisticada, con un mensaje único para una única nómina de personas” (Informante 16).

Sin embargo, esa centralización también supuso una pérdida de flexibilidad, de anclaje territorial y de reconocimiento de la diversidad de trayectorias. Este análisis permite observar cómo estas decisiones técnicas configuran nuevos esquemas de inclusión y exclusión, redefiniendo quién puede inscribirse en la red y en qué condiciones.

3.4.3 Conflicto ontológico sobre el trabajo y la convivencia de lógicas contradictorias

La coexistencia de HF y PPC dentro de la misma red de políticas sociales expuso un conflicto de fondo: la disputa por el significado mismo del *trabajo*. Aunque ambos programas operaban en paralelo, lo hacían desde premisas profundamente distintas.

HF proponía un modelo de integración al mercado laboral formal, sustentado en la profesionalización de los titulares y en el cumplimiento de requisitos formales. La capacitación, la terminalidad educativa y la empleabilidad eran presentadas como condiciones de acceso y permanencia. En este modelo, el *trabajo* se definía como una categoría normada, individualizada y validada por criterios externos a los territorios.

En cambio, los proyectos en el marco del programa PPC encarnaban una visión alternativa, forjada en el recorrido organizativo de la CTEP, el Cayetanazo y la sanción de la Ley de Emergencia Social. El trabajo se entendía como una práctica concreta y situada, ejercida por sectores excluidos en condiciones adversas, pero con valor social y económico. Como comentó un funcionario que participó en el armado de PPC: “El criterio era amplio y podía ingresar casi la misma población que en el *Argentina Trabaja*, solo que no tenía que estar en una cooperativa formalmente, no tenías que sacar el monotributo” (Informante 17).

Otro técnico sumó: “Fue una herramienta de crecimiento por parte de las organizaciones territoriales... pudieron desplegar proyectos productivos vinculados a demandas territoriales” (Informante 01).

El funcionamiento del SSC —como parte central del PPC— quedó confinado a un espacio técnico reducido y con escasa visibilidad pública dentro del laboratorio del edificio de 25 de Mayo 606. Un informante lo describe: “El equipo del salario (en referencia al equipo técnico burocrático del PPC) en su primer momento éramos ocho (personas) y terminamos siendo... como diez, doce” (Informante 17).

Este momento evidencia que la red de políticas no puede entenderse como un sistema coherente o lineal. Más bien, se trata de un campo heterogéneo y en tensión, donde conviven

dispositivos que responden a lógicas incompatibles. HF representa la red “visible”, con sus manuales, sus criterios y sus operadores. Los PPC, en cambio, operan en una lógica discreta, sostenida por el tejido organizativo de las organizaciones sociales y con poca o nula supervisión tecno burocrática, pero en un entramado que conecta a las organizaciones sociales con el Papa Francisco, los documentos de la CTEP y las tensiones territoriales.

Este contraste revela no solo fricciones entre actores, sino la imposibilidad de articular plenamente dispositivos que responden a marcos ontológicos distintos. Mientras uno promueve una inclusión individualizada y meritocrática, el otro plantea una inclusión colectiva, territorial y centrada en derechos. La red, lejos de resolverse como un sistema integrado, se presenta como un campo fragmentado, donde las políticas de transferencia coexisten sin integrarse, tensionando constantemente la distribución de agencia y las formas de mediación.

3.5 Cuarto momento (2019–2023): Recuperación y consolidación con *Potenciar Trabajo*

Con el cambio de gobierno en 2019, las organizaciones sociales alcanzaron un nivel inédito de incidencia en la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas. La creación del programa *Potenciar Trabajo* marcó un punto de inflexión, no solo por su volumen operativo o su cobertura, sino por el modo en que reposicionó a las organizaciones como actores centrales en la gestión de dispositivos técnicos y normativos, hasta entonces accionados por la burocracia estatal²¹. Este nuevo ensamblaje no estuvo exento de tensiones, pero sí consolidó un proceso de larga data: la inscripción progresiva de demandas sociales en la arquitectura de las políticas públicas.

Desde la perspectiva de la Teoría del Actor-Red (ANT), *Potenciar Trabajo* puede entenderse como un dispositivo sociotécnico de reinscripción, que permite a las organizaciones sociales no solo incorporar beneficiarios, sino también intervenir activamente en operativos de reinscripción, actualizar bases de datos, y manejar recursos materiales en función de criterios territoriales. En este movimiento, las organizaciones se constituyen como

²¹ Distintas publicaciones periodísticas daban cuenta del lugar privilegiado que las organizaciones sociales adquirieron en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La Secretaría de Economía Social era ocupada por referentes muy importantes de diferentes organizaciones sociales como el Movimiento Evita, Barrios de Pie, MTD, entre otros. Es más, se hablaba de la conformación de una agencia con rango ministerial que iba a escindir el manejo de los programas del Ministerio de Desarrollo Social en favor de las organizaciones sociales.

mediadoras clave de la red, reconfigurando los sentidos, las relaciones y las capacidades de agencia en la política de transferencias.

3.5.1 Controversia sobre la consolidación del rol de las organizaciones sociales

La implementación de *Potenciar Trabajo* trajo consigo una reorganización sustantiva en la gestión de recursos y en el uso de dispositivos técnicos como las nóminas y las transferencias de fondos. Las organizaciones sociales ocuparon posiciones estratégicas, muchas de ellas incluso al interior del Ministerio de Desarrollo Social, consolidando lo que algunos entrevistados denominan como el “laboratorio de las políticas sociales”. En paralelo, se creó la Unidad de Gabinete de Asesores (UGA), orientada a desarrollar una lógica municipalista en la gestión del programa. Esta dualidad de estructuras reactivó viejas controversias, multiplicando las tensiones dentro de la red.

La expansión de la agencia de las organizaciones sociales fue leída por parte de la burocracia como una alteración del equilibrio histórico de mediación. Como señaló un funcionario con trayectoria:

Hay una modificación no en la tarea, sino en el volumen, que implica cambios técnicos. Porque los programas iniciales que tenían por ahí un rol más fuerte desde el ministerio porque eran más abordables, (pasamos) a programas que crecieron mucho y empezaron a delegar algunas funciones (por) fuera del ministerio. (Informante 05)

La mayoría de quienes encabezaron la gestión del programa venía de experiencias anteriores en el *Argentina Trabaja* y en las cooperativas de trabajo, lo que explica su familiaridad con los conflictos en torno a las nóminas y los fondos. Esa trayectoria forjó un modelo de gestión con fuerte impronta organizativa, que no fue homogéneamente aceptado por todos los sectores de la administración.

Este proceso, en términos de la ANT, puede leerse como una reinscripción compleja, en la que las organizaciones sociales logran establecer nuevas mediaciones, sin que ello signifique una estabilización definitiva de la red. La posibilidad de administrar dispositivos y distribuir recursos reforzó su posición, pero también generó resistencias internas y externas, evidenciando que toda reinscripción implica nuevas negociaciones, fricciones y redefiniciones.

3.5.2 Recuperación de elementos de las políticas de transferencias en Potenciar Trabajo

Lejos de romper con los programas anteriores, *Potenciar Trabajo* incorporó y resignificó múltiples elementos de las políticas de transferencia que lo precedieron. En su resolución de creación, el programa explicita su intención de articular experiencias pasadas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro* y *Proyectos Productivos Comunitarios*, integrando dispositivos, principios y estructuras de esos ensamblajes.

Una de las continuidades más visibles es la permanencia de las cooperativas de trabajo, aunque con una función diferente. Ya no se trata de una condición obligatoria, como en *Argentina Trabaja*, sino de una herramienta flexible de gestión administrativa, que permite organizar el financiamiento y descentralizar funciones. De esta manera, se flexibiliza el vínculo entre beneficiarios y estructuras formales, adaptándolo a un universo territorial más amplio.

Asimismo, *Potenciar Trabajo* recupera la formación y la capacitación como principios de contraprestación, en línea con las lógicas de *Ellas Hacen* y *Hacemos Futuro*. Aunque este componente no siempre fue una prioridad para las organizaciones sociales, su inclusión refuerza la legitimidad estatal del programa y lo vincula con una narrativa de inclusión laboral.

También se recupera el concepto de *autonomía económica*, presente en los lineamientos de HF, aunque resignificado desde la economía popular. En este marco, se promueve la generación de ingresos sostenibles y la valorización de saberes territoriales, articulando la centralidad estatal con iniciativas autogestivas.

El programa también retoma el Salario Social Complementario (SSC) como herramienta fundamental, integrando una de las principales demandas históricas de las organizaciones sociales. A través de este dispositivo, se promueve el reconocimiento del trabajo informal y se amplía la cobertura hacia sectores históricamente excluidos.

En términos operativos, el programa traslada la gestión de datos de ANSES al Ministerio de Desarrollo Social, reforzando la capacidad estatal, pero también creando nuevos puntos de tensión. En paralelo, se diseñan los Centros de la Economía Popular (CEP), concebidos como una actualización de los CAL, con el objetivo de descentralizar la implementación y fortalecer el rol de las organizaciones en el territorio. Sin embargo, como se verá más adelante, estos centros no lograron consolidarse institucionalmente.

Desde la ANT, esta articulación de elementos dispersos no solo reorganiza la red, sino que redefine las mediaciones y redistribuye agencia. *Potenciar Trabajo* no es una suma de partes, sino una configuración híbrida que condensa tensiones, continuidades y nuevas formas de vinculación entre Estado, organizaciones y beneficiarios.

3.5.3 La “caja negra” de Potenciar Trabajo

La consolidación de las organizaciones sociales en la gestión de *Potenciar Trabajo* derivó en un fenómeno que la ANT denomina *blackboxing* o “caja negra”: una forma de estabilización que invisibiliza las controversias previas, naturalizando el nuevo orden como si fuese el único posible.

En este caso, el *blackboxing* se expresa en la construcción de nuevas fronteras de inclusión y exclusión. Las organizaciones sociales, al administrar las nóminas y los operativos de reinscripción, generan mecanismos de acceso que favorecen a quienes mantienen vínculos con ellas, dejando por fuera a quienes no están conectados a sus redes. Un entrevistado lo resumió así:

(...) vos tenías una persona que accedía al salario complementario, tenía algunos atributos sociales... La unidad de gestión en la cual se enmarcan esas personas tenía que desarrollar un plan de trabajo a partir del cual se podrían potenciar las instancias colectivas. (Informante 12)

Aquí, la reinscripción no solo implica un mayor control, sino también una reconfiguración de las mediaciones. Las organizaciones se transforman en nodos de poder capaces de definir los términos del acceso, operando a través de sus propias estructuras territoriales.

Desde la ANT, este proceso no supone la desaparición de los conflictos, sino su temporal contención bajo una nueva arquitectura. El *blackboxing* estabiliza la red momentáneamente, pero también oculta las tensiones y reproduce desigualdades al naturalizar determinados mecanismos de mediación.

3.5.4 Impacto en la red sociotécnica y transformación de la agencia

La creación de *Potenciar Trabajo* implicó una transformación profunda en la estructura de la red sociotécnica de las políticas de transferencia. La centralidad del Estado se

vio compartida con las organizaciones sociales, que pasaron a cogestionar los dispositivos técnicos y normativos, especialmente las nóminas y la distribución de fondos. Esta redistribución de agencia redefinió las mediaciones entre actores, desplazando a otros nodos como los municipios o la burocracia territorial.

Como señaló un informante: “El *Potenciar Trabajo* nunca logró desencadenar los objetivos generales del programa, en términos de consolidar estructuras organizativas e institucionales de capas intermedias” (Informante 01).

La reestructuración no solo afectó al Estado central, sino también a los actores locales. Los Centros de la Economía Popular (CEP) no lograron instalarse con la solidez de los antiguos CAL. Las dificultades normativas y el contexto de pandemia limitaron su despliegue, y muchas de las funciones territoriales terminaron siendo asumidas por estructuras propias de las organizaciones sociales.

Otro informante lo expresó con claridad: “Hoy los CEP no tienen un raviol todavía, no tienen un funcionario a cargo, o sea, no hay una estructura clara detrás de los Centros de la Economía Popular” (Informante 02).

En definitiva, el período 2019–2023 con *Potenciar Trabajo* marca una etapa de consolidación del rol de las organizaciones sociales como co-gestoras de las políticas de transferencia, aunque en una red que sigue siendo inestable, desigual y sujeta a fricciones constantes. La red se estabiliza, pero no se cierra: se reconfigura, incorpora nuevos dispositivos y actores, y reordena jerarquías sin resolver del todo las tensiones acumuladas.

3.6 Conclusiones del Capítulo 3

El recorrido por los cuatro momentos históricos que estructuran este capítulo revela una red de políticas de transferencias condicionadas en Argentina marcada por una inestabilidad estructurante, donde actores humanos y no humanos se entrelazan a través de mediaciones técnicas, disputas simbólicas y traducciones materiales. Lejos de ser un sistema cerrado y coherente, lo que se observa es una red sociotécnica en constante mutación, cuyas configuraciones se redefinen a medida que emergen controversias, se estabilizan dispositivos y se desplazan jerarquías de agencia.

Cada uno de los momentos analizados —el surgimiento de *Argentina Trabaja*, la consolidación de la CTEP, la coexistencia conflictiva entre *Proyectos Productivos*

Comunitarios y Hacemos Futuro, y la instauración del programa *Potenciar Trabajo*— da cuenta de cómo las relaciones entre actores y dispositivos se reorganizan frente a tensiones que no son excepcionales, sino constitutivas de la red. En este sentido, las controversias no interrumpen el funcionamiento de la red, sino que la configuran y reconfiguran.

Desde la perspectiva de la ANT, quedó en evidencia que ni los dispositivos técnicos (nóminas, sistemas de pago, requisitos normativos) ni los actores institucionales (burocracias, municipios, organizaciones sociales) funcionan como simples intermediarios. Todos operan como mediadores activos: transforman, inscriben, traducen. Son ellos quienes definen — aunque sea de forma temporal— los criterios de inclusión y exclusión, los márgenes de agencia y los sentidos dominantes de la política pública.

En el primer momento (2009–2011), *Argentina Trabaja* se implementó con una fuerte agencia de la burocracia central, dejando a las organizaciones sociales en un rol periférico, sin acceso a los dispositivos técnicos ni capacidad efectiva de inscripción. Allí se sentaron las bases de una red profundamente asimétrica, cuya conflictividad se haría visible en los años siguientes.

El segundo momento (2011–2017) marca el ascenso de las organizaciones sociales como actor colectivo, a través de la creación de la CTEP. Este proceso de articulación les permitió disputar sentidos y proponer una narrativa propia sobre el trabajo, la inclusión y la economía popular. Sin embargo, su capacidad de intervención en los dispositivos técnicos seguía siendo limitada, lo que dio lugar a una estrategia de acumulación orientada a futuro.

En el tercer momento (2017–2019), la red se tensó al máximo con la coexistencia de dos modelos antagónicos. Por un lado, HF promovía un enfoque centralizado, meritocrático y tecnificado. Por otro lado, los PPC impulsaban una lógica colectiva, territorial y autogestionaria. Esta disputa no fue meramente programática: se trató de una controversia ontológica, donde lo que estaba en juego era el significado mismo del trabajo, la legitimidad de los actores y las formas posibles de inclusión social.

El cuarto momento (2019–2023) trajo consigo la consolidación de las organizaciones sociales como co-gestoras de la política pública. Con *Potenciar Trabajo*, estas organizaciones no sólo disputaron y accedieron a los dispositivos técnicos (como las nóminas y reinscripciones), sino que también asumieron funciones operativas y administrativas que históricamente habían estado reservadas a la burocracia estatal. Sin embargo, esta

reinscripción no eliminó los conflictos: transformó su naturaleza. Las tensiones pasaron a expresarse dentro del nuevo equilibrio, revelando que toda estabilización en la red es siempre provisoria.

En conjunto, esta descripción permite afirmar que la red de políticas de transferencia en Argentina no es un conjunto de programas ni una estructura institucional fija. Es un entramado dinámico de relaciones, mediaciones y dispositivos, donde cada actor —humano o no humano— disputa su lugar a través de procesos de inscripción y traducción. Las organizaciones sociales, en particular, han recorrido un camino que las llevó desde los márgenes hacia el centro de la red, redefiniendo sus funciones, sus alianzas y sus formas de incidencia.

Estas observaciones abren el camino hacia el Capítulo 4, donde se explorarán las transformaciones más profundas en la red, poniendo el foco en cómo estas reconfiguraciones afectaron los modos de implementación, la distribución de la agencia y las condiciones de sostenibilidad de las políticas de transferencia condicionada.

Capítulo 4: Transformaciones en la red sociotécnica

4.1 Introducción

En los capítulos precedentes de esta tesis se realizó una reconstrucción, paso a paso, de la trayectoria de las políticas de transferencias condicionadas (PTC) implementadas en Argentina entre los años 2009 y 2023. A través del recorrido detallado de sus principales hitos, se delinearon los actores —humanos y no humanos— que participaron activamente en su configuración, así como las controversias que tensaron, reordenaron y, por momentos, estabilizaron el entramado sociotécnico en el que dichas políticas se inscribieron. El análisis adoptado, de corte cronológico, permitió identificar momentos fundacionales, rupturas significativas y ensayos de estabilización, todos ellos fundamentales para comprender la dinámica de una red que estuvo en permanente movimiento.

Sin embargo, y con la intención de captar las transformaciones de la red sociotécnica, se requiere cambiar el ángulo del análisis. Este capítulo propone desplegar una lectura más bien transversal, que permita la identificación de los desplazamientos estructurales que se fueron produciendo al interior del ensamblaje. En línea con la Teoría del Actor-Red (ANT), el

foco no está en detectar estructuras rígidas ni sistemas con posiciones previamente asignadas, sino en seguir el curso de las asociaciones, los deslizamientos, las reconfiguraciones y las pruebas mutuas entre actantes. La red, en este enfoque, no es un mapa fijo, sino una trama móvil, hecha de conexiones siempre contingentes.

Como advierte Bruno Latour:

No debe confundirse la red trazada por la descripción con la red usada para hacer la descripción. [...] Dibujar con un lápiz no es lo mismo que dibujar la forma de un lápiz. [...] La TAR es un método, y en gran medida negativo; nada dice acerca de la forma de lo que se está describiendo. (Latour, 2005, p. 207)

Este capítulo, entonces, no pretende ofrecer una forma definitiva de la red, sino más bien seguir los desplazamientos que alteraron las posiciones relativas, las funciones técnicas y los modos de inscripción de los actores implicados. A partir de los hallazgos del Capítulo 2 — centrado en la caracterización de actantes— y del Capítulo 3 —dedicado al análisis de las controversias que marcaron puntos de inflexión—, aquí se propone una mirada más sintética y estructural que dé cuenta de los cambios profundos en la arquitectura de la red.

Para ello, el análisis se organiza en torno a cinco dimensiones que permiten rastrear las mutaciones más significativas:

- Reconfiguración de la agencia: se analiza cómo varió la distribución de capacidades de acción e inscripción de sentidos entre los distintos actores involucrados — organizaciones sociales, burocracias estatales, dispositivos técnicos— a lo largo del tiempo.
- Transformación de las mediaciones técnicas: se examinan los cambios introducidos en elementos clave como la nómina, las normativas, los sistemas de validación y los flujos financieros, entendidos no como herramientas neutras, sino como mediadores activos que inciden en el modo en que se organiza y regula la red.
- Variabilidad en las capacidades de traducción e inscripción: se indaga qué actores lograron, en distintos momentos, estabilizar dispositivos, significados y prácticas, y

cuáles, por el contrario, vieron erosionadas sus posibilidades de influir en la orientación de la política.

- Fragilidad de las estabilizaciones: se identifican los puntos de falla, las interrupciones, los desajustes técnicos y las fricciones que impidieron cerrar de manera definitiva el ensamblaje, dejando abierta la posibilidad de nuevas disputas o reconfiguraciones.
- Síntesis interpretativa: se propone una caracterización del tipo de red sociotécnica que emergió hacia el final del período analizado, destacando sus rasgos distintivos y las tensiones que aún la atraviesan.

En conjunto, el capítulo busca ofrecer una lectura estructural de las transformaciones más relevantes de la red de PTC en Argentina. No se trata simplemente de constatar cambios, sino de comprender cómo se desplazaron las posiciones de los actores, cómo mutaron las mediaciones técnicas y qué fricciones persistieron incluso en los momentos de aparente estabilización. La red, lejos de solidificarse, siguió siendo un campo abierto, donde lo social, lo técnico y lo político se entrelazaron de formas siempre provisionarias.

4.2 Reconfiguración de la agencia: de la delegación a la co-producción

Entre los múltiples desplazamientos que atravesó la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas (PTC) entre 2009 y 2023, uno de los más significativos fue la transformación de la agencia. Lejos de permanecer encapsulada en los márgenes del aparato estatal, la capacidad de actuar —y de inscribir significados en la política social— comenzó a redistribuirse de forma desigual y conflictiva, a partir de asociaciones cambiantes entre actores humanos y no humanos. Este proceso no respondió a una lógica ordenada de descentralización, ni fue resultado de una planificación institucional consciente. Más bien, se trató de una deriva contingente, producto de controversias, mediaciones técnicas y disputas por el control de dispositivos clave.

Durante los primeros años del ciclo analizado, con la implementación del programa *Argentina Trabaja* (AT), la agencia estaba fuertemente centralizada en la burocracia del Estado nacional. La arquitectura del programa descansaba sobre dispositivos como los Centros de Atención Local (CAL), normativas estandarizadas y un sistema de validación

vertical que respondía casi exclusivamente a criterios técnico-administrativos. Como se detalló en el Capítulo 2, las organizaciones sociales tenían presencia territorial, pero su margen de acción era acotado: no definían inscripciones, no controlaban recursos, ni accedían a la administración de la nómina. Su rol era, más bien, periférico.

Ese orden comenzó a resquebrajarse a medida que emergían disputas en torno a temas sensibles como la nómina, la contraprestación y la asignación de fondos. Tal como se expuso en el Capítulo 3, estos focos de controversia abrieron fisuras en la red, permitiendo que las organizaciones sociales comenzaran a disputar espacios que antes les estaban vedados. Un punto de inflexión en ese proceso fue la creación, en 2011, de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), un espacio que buscó dotar de legitimidad sindical a quienes estaban excluidos del trabajo formal:

Ya por el año 2011, cuando tomaron la decisión de crear un Sindicato de los Pobres, de los trabajadores excluidos del mercado de trabajo, empezaron a poner en discusión el concepto de economía popular. En la Argentina había un sector de la población que ya no era solamente una cuestión de trabajo, sino de informalidad, entendida como que, si la economía no crece lo suficiente, no va a terminar de absorber a todos los trabajadores de la fuerza laboral en el empleo registrado. (Informante 09)

Con la consolidación de la CTEP, emergieron nuevas gramáticas de interpretación — como la noción de *trabajador de la economía popular*— que permitieron a las organizaciones no solo nombrar su posición en la red, sino también disputarla políticamente. Esta estrategia se profundizó con la obtención de la Personería Social en 2015 y encontró un punto de visibilidad masiva con el Cayetanazo de 2016, donde las organizaciones sociales irrumpieron como actores con voz propia en la política pública.

Tomada el 10 de diciembre (2015), en una carta firmada (...) dice que, bajo orden expresa del Poder Ejecutivo, se firmó la resolución de la Constitución de la Personería Social de la Economía Popular. Es una resolución que dice: Este sujeto no es un sindicato, pero por su especificidad le vamos a reconocer desde el Ministerio de Trabajo su existencia. Y nos da un ingreso al mundo del trabajo. (Informante 11)

Desde entonces, las organizaciones comenzaron a operar en la red no solo como ejecutoras o interlocutoras ocasionales, sino como co-constructores activos de los dispositivos. La sanción de la Ley de Emergencia Social y la creación del programa *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC) no sólo ampliaron su margen de acción, sino que formalizaron su capacidad para definir reglas de juego. La inscripción de actores ya no dependía exclusivamente del aval ministerial: empezaba a tramarse en ensamblajes más complejos, donde confluían criterios técnicos, legitimidades políticas y mediaciones territoriales.

Mientras tanto, los municipios —que en los primeros años habían ocupado un rol operativo relevante— fueron perdiendo peso específico en la red. Si bien mantenían competencias formales, su capacidad de intervención se fue desdibujando con la desestructuración de los CAL, la recentralización de funciones en la Secretaría de Economía Social, y el traspaso de la gestión territorial a las UDAI de ANSES. Como sintetizó una funcionaria entrevistada: “No había ningún estímulo para sostener el vínculo desde el municipio. El Ministerio viró su impronta” (Informante 04).

Lo que emergió, entonces, no fue una descentralización coherente ni un nuevo orden institucional, sino una co-producción conflictiva y situada, en la que la agencia ya no se aloja exclusivamente en actores institucionales, sino que se distribuye y reconfigura según las mediaciones técnicas, los dispositivos en juego y las disputas por el reconocimiento.

Desde 2016 en adelante, las organizaciones sociales dejaron de ser simplemente canales de implementación. Pasaron a gestionar sus propios criterios de inscripción, monitoreo y validación. ~~c-~~Co-administraron la nómina, impulsaron la creación de Unidades Ejecutoras, definieron metodologías de capacitación y establecieron procedimientos propios. La lógica de política pública comenzó a invertirse: ya no se trataba de llevar la política *hacia* las organizaciones, sino de construirla *desde* las organizaciones. Esta transformación encontró su mayor grado de estabilización con el programa *Potenciar Trabajo*, a partir de 2020, donde la ejecución se volvió más descentralizada en lo operativo, pero más centralizada en lo normativo, con una red en constante reconfiguración en sus puntos de mediación técnica.

4.3 Transformación de las mediaciones técnicas

Siguiendo la lógica de la Teoría del Actor-Red, los dispositivos técnicos y normativos no pueden ser pensados como simples herramientas al servicio de los actores humanos, por el contrario, son mediaciones activas que configuran la red misma: redistribuyen capacidades, inscriben sentidos y estabilizan, aunque de forma provisional, las relaciones entre los actores. En el caso de las políticas de transferencias condicionadas (PTC) en Argentina, entre 2009 y 2023, estos dispositivos atravesaron transformaciones significativas que modificaron las condiciones de existencia de la red, su arquitectura operativa y la distribución de agencia entre sus componentes.

Un caso paradigmático de esta transformación es el del dispositivo de la nómina. Durante los primeros años del programa *Argentina Trabaja* (AT) y más tarde con *Ellas Hacen* (EH), la nómina funcionaba como un instrumento de registro y control centralizado, administrado exclusivamente por la burocracia estatal nacional. Su diseño respondía a una lógica de inscripción vertical, esto significa que era el Estado el que decidía quién ingresaba, bajo qué condiciones, y cómo se validaban o cancelaban los beneficios. Las organizaciones sociales podían participar en el acompañamiento territorial, pero no intervenían en la definición de los criterios de alta o baja, ni en la gestión directa de ese dispositivo.

Este orden empezó a desarmarse cuando, como se analizó en el capítulo anterior, emergieron controversias alrededor de los procedimientos de validación, las condiciones de la contraprestación y la opacidad de las altas y las bajas. A esto se sumó la incorporación de ANSES como actor central en el registro de las condicionalidades, lo que supuso una reconfiguración sustantiva en los mecanismos de recuperación y verificación de datos de los beneficiarios. Este traslado de funciones implicó una forma de tecnificación de los procesos, en la que se pretendía estandarizar los criterios, aunque sin eliminar del todo los márgenes de disputa.

En simultáneo, la irrupción del Salario Social Complementario y, especialmente, el diseño de *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC) a partir de 2016, marcaron un punto de inflexión: las organizaciones sociales comenzaron a intervenir directamente en la nómina. “El PPC se vinculaba directamente con las organizaciones sociales (...). Tenían la potestad de decidir las altas y bajas de los beneficiarios” (Informante 16).

Este nuevo esquema habilitó un circuito distinto: las organizaciones sociales presentaban las listas de titulares propuestos, que eran elevadas a la sede del edificio de 25 de Mayo 606, donde funcionaba el laboratorio de validación del Ministerio de Desarrollo Social. Aunque el sistema SINTyS mantenía su rol como instancia técnica de control, el acto de inscripción ya no estaba completamente en manos de la burocracia del Estado nacional. La nómina, hasta entonces concebida como un instrumento de administración, comenzaba a operar como una mediación de agencia, donde se disputaban criterios, legitimidades y prioridades políticas. Su estructura material —formularios, plataformas, protocolos de carga— delimitaba quién podía formar parte de la red y bajo qué condiciones. Esta situación se reforzó con la llegada del *Potenciar Trabajo* en el año 2020.

El segundo gran eje de transformación estuvo dado por las resoluciones y normativas que reglaban el funcionamiento de los programas. A lo largo del período, se produjo una notable proliferación normativa: nuevas resoluciones, manuales operativos, actualizaciones de procedimientos. Este proceso no redujo la incertidumbre ni unificó los criterios de implementación; más bien, amplificó las zonas de ambigüedad. Las normas pasaron a ser espacios de disputa, habilitando interpretaciones múltiples. Como relató un informante, hacia 2016 incluso se ensayaban lecturas que promovían la disolución de cooperativas, en abierta contradicción con la orientación inicial del AT que las reconocía como unidades básicas del trabajo colectivo (Informante 07).

Este carácter plural de las mediaciones normativas alcanzó su máxima expresión con la resolución que dio marco al programa *Potenciar Trabajo*. Allí convivieron líneas programáticas diversas: modelos cooperativos y no cooperativos, propuestas asociativas, referencias a la autonomía económica y evocaciones a los primeros formatos de capacitación con obra. Más que ordenar un esquema, esta resolución funcionó como un pliego donde se condensaron múltiples trayectorias y consignas históricas, legitimando prácticas heterogéneas sin necesariamente articularlas de forma coherente. De ese modo, se convirtió en una norma que no clausuraba la red, sino que la expandía en distintas direcciones.

El tercer eje de transformación se vinculó con la reconfiguración del acceso a los recursos financieros, que experimentó una curva significativa a lo largo del período. Entre 2009 y 2011, el financiamiento se encontraba centralizado en la burocracia nacional, pero se canalizaba a través de los municipios, que cumplían el rol de Entes Ejecutores. Esto les

otorgaba un lugar privilegiado en la red, permitiéndoles gestionar obras de pequeña escala, adquirir herramientas y materiales, y sostener equipos técnicos locales.

Esa estructura comenzó a desactivarse a partir de 2016, con la reconfiguración normativa impulsada por la gestión de Cambiemos. En ese momento, muchos de los pagos a los municipios fueron suspendidos, y se instauró un nuevo esquema en el que las Unidades de Capacitación (UC) pasaban a ocupar el lugar de los Entes Ejecutores. Sin embargo, su rol era más limitado: ya no gestionaban obras ni fondos significativos, sino que funcionaban como espacios para certificar actividades formativas o habilidades laborales. Esta mutación redujo el volumen de recursos canalizados territorialmente y estrechó las posibilidades de intervención local.

Con la aparición del programa *Potenciar Trabajo* en 2020, se produjo un nuevo giro: los recursos comenzaron a orientarse hacia los modelos organizativos promovidos por las organizaciones sociales, especialmente aquellos articulados bajo formas cooperativas o comunitarias. Las Unidades de Gestión (UGs) administradas por estas organizaciones adquirieron un papel central en la distribución y ejecución de recursos, reconfigurando por completo el mapa de agencia financiera. En este sentido, el desplazamiento fue claro: de la burocracia estatal y los municipios, hacia las redes territoriales organizadas por actores sociales.

Más aún, esta transformación expuso las tensiones institucionales dentro del propio Ministerio. La Secretaría de Economía Social, liderada por actores provenientes de las organizaciones sociales, sostenía criterios de inscripción y gestión vinculados a su experiencia territorial. Por su parte, la Unidad de Gabinete de Asesores (UGA) del Ministerio intervenía con propuestas orientadas a homogeneizar los procedimientos desde un enfoque más tecnocrático. La implementación de la Actualización de Datos, uno de los momentos más sensibles de la etapa reciente, puso en evidencia estos desacuerdos. Los dispositivos digitales, lejos de cerrar la discusión sobre la agencia, se convirtieron en el escenario principal de nuevas disputas.

En todos estos casos, las mediaciones técnicas no actuaron como telón de fondo ni como simples canales de gestión. Fueron elementos activos de la red, que modelaron relaciones, redistribuyeron capacidades y abrieron o cerraron posibilidades según sus

configuraciones materiales y simbólicas. Allí donde antes había jerarquías estables, emergieron zonas de disputa; donde se buscó consolidar una lógica de control centralizado, aparecieron nuevas formas de agencia distribuida. La red se transformó no solo por las decisiones de los actores humanos, sino también por las mutaciones de los dispositivos que la sostenían.

4.4 Traducciones e inscripciones: estabilizar sentidos, disputar asociaciones

Desde la Teoría del Actor-Red (ANT), el poder no se entiende como una propiedad individual, sino como el resultado efímero y contingente de asociaciones exitosas. Un actor influye dentro de una red cuando logra alinear a otros —humanos o no humanos— en torno a una traducción que estabiliza un conjunto de significados y prácticas. Lo que habitualmente se interpreta como control, dirección o hegemonía, en este enfoque no es más que un efecto momentáneo de una inscripción que se impone —provisoriamente— sobre otras posibles. En ese marco, uno de los procesos más relevantes entre 2009 y 2023 fue el desplazamiento de las capacidades de traducción e inscripción dentro de la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas.

En la etapa inicial —como se analizó en el Capítulo 2—, la definición de sentidos estaba monopolizada por la burocracia estatal a través de dispositivos normativos: resoluciones, manuales, instructivos operativos. Era desde allí que se establecían los criterios que organizaban la red: qué se entendía por “contraprestación”, qué condiciones debía cumplir un “titular activo”, o qué tipo de proyectos o planes de actividades podían ser reconocidos como válidos. Las organizaciones sociales, si bien cumplían un rol en el territorio, no lograban inscribir sus interpretaciones en los dispositivos técnicos. Actuaban en la práctica, pero sin capacidad efectiva de transformar los marcos que estructuraban esa práctica.

Este escenario comenzó a modificarse con la irrupción de distintas controversias en torno a la implementación de los programas —como se abordó en el Capítulo 3—, y encontró un punto de quiebre a partir de 2015. El reconocimiento formal de la economía popular, la sanción de la Ley de Emergencia Social y la creación del programa *Proyectos Productivos Comunitarios* (PPC) habilitaron nuevas formas de agencia para las organizaciones sociales. A través de su articulación con normativas específicas, plataformas técnicas y dispositivos

operativos, comenzaron a construir traducciones propias sobre el trabajo, la organización y el derecho a la política social.

Desde ese momento, y a través de la gestión de unidades de coordinación, la definición de criterios de ingreso o la intervención sobre la nómina, las organizaciones inscribieron sentidos que no sólo disputaban los existentes, sino que llegaban a estabilizarse institucionalmente. El *trabajo* dejó de ser entendido únicamente como empleo formal y pasó a incorporar prácticas comunitarias, autogestivas y de cuidado. La capacitación se concibió como instancia político-pedagógica, y las propias organizaciones sociales comenzaron a operar como actores legítimos —no sólo en el territorio, sino en la construcción misma de la política pública.

Estas traducciones no surgieron desde una autoridad formal ni desde un aparato técnico-institucional preexistente. Fueron posibles gracias a asociaciones estratégicas que articularon dispositivos técnicos, recursos financieros, operadores estatales, marcos normativos y prácticas militantes. Es precisamente a través de esas redes de asociación que conceptos como *trabajo popular*, *autogestión* o *unidad productiva* se materializaron en herramientas concretas: el Salario Social Complementario, el RENATEP, los espacios de formación, los circuitos de validación, entre otros.

A la par de este avance, se desplegaron intentos de re-centralizar los sentidos dominantes, apelando a nuevas mediaciones técnicas. Validaciones digitales, interoperabilidad de bases de datos, automatización de trámites y procedimientos normalizados fueron algunas de las herramientas desplegadas con el objetivo de fijar sentidos unívocos, reinstalar jerarquías operativas y reducir el margen de interpretación. Sin embargo, estos mecanismos no fueron recibidos pasivamente: su implementación generó adaptaciones, resistencias y contra-inscripciones. La desarticulación del sistema de cooperativas, la derivación de beneficiarios a las UDAI de ANSES, o la fallida tentativa de recrear los CAL a través de los Centros de la Economía Popular (CEP), en todo el ciclo histórico, muestran que ninguna traducción técnica logra estabilizarse sin conflicto. Cada intento de cierre provoca reacciones que vuelven a abrir la red.

Lo que se observa es una red atravesada por traducciones en disputa. Versiones contrapuestas de lo que significa trabajar, capacitarse, participar o incluso recibir un beneficio coexisten y se interpelan mutuamente. Mientras algunos dispositivos buscan reinstalar el ideal

del empleo formal como horizonte, otros habilitan el reconocimiento de trayectorias informales, comunitarias o territoriales como fuente de derecho. Las categorías no se reemplazan por decisión central ni se ordenan en un marco coherente: conviven, se superponen, se tensionan y, en ocasiones, se reescriben en función de las asociaciones logradas por cada actor.

El caso del Salario Social Complementario es particularmente ilustrativo. Aunque fue implementado durante la gestión de Cambiemos, articuló sentidos impulsados por las organizaciones sociales: el reconocimiento del trabajo informal, la valoración de la organización como estructura de validación, y la inscripción del conflicto como motor de reforma. La materialización del programa PPC implicó que las organizaciones pudieran definir perfiles de destinatarios, mecanismos de ingreso y criterios de asignación, logrando establecer su propia gramática de intervención. Incluso *Potenciar Trabajo*, que retoma elementos del programa *Hacemos Futuro*, reconfigura esos componentes en la práctica, incorporando criterios de gestión que provienen de las experiencias anteriores de organización.

En suma, comprender la transformación de estas políticas exige abandonar cualquier enfoque que busque explicar el proceso desde las decisiones estatales o los documentos normativos. Lo que cambia —y lo que logra permanecer— es aquello que consigue estabilizarse dentro de una red de asociaciones. Algunas traducciones, como las que sostienen hoy al *Salario Social Complementario* o al *Potenciar Trabajo*, que habían alcanzado cierto grado de consolidación, hoy son puestas en discusión. La red de políticas de transferencias permanece siempre expuesta a reconfiguraciones, adaptaciones o desplazamientos. En la lógica de la ANT, nada es legítimo por su propia forma: es legítimo aquello que logra ser inscrito, sostenido y reproducido en una red lo suficientemente densa y duradera.

4.5 Fragilidad de las estabilizaciones: discontinuidades, fallas y ensamblajes inestables

Una de las enseñanzas fundamentales de la Teoría del Actor-Red es que ninguna red se estabiliza definitivamente: toda forma de cierre es provisoria, y su solidez es siempre el efecto de asociaciones que deben mantenerse activas. Lo que parece firme —un programa, un circuito de validación, un esquema de implementación— no es más que el resultado

momentáneo de relaciones sostenidas, que pueden debilitarse o reorganizarse en cualquier momento. En este caso se hizo una descripción pormenorizada, a lo largo del período 2009–2023, de la red de políticas de transferencias condicionadas, la que mostró reiteradas señales de fragilidad estructural, que pusieron en evidencia su carácter contingente e inestable.

Una primera manifestación de esa fragilidad se expresó en la necesidad de reformular progresivamente los dispositivos centrales de los programas. Estudios con enfoques tradicionales dieron cuenta de los cambios, pero sin explicitar las modificaciones que se suscitaron dentro de las redes. Tanto el rediseño del esquema inicial de *Argentina Trabaja* (AT), como la posterior incorporación de *Ellas Hacen* (EH), dan cuenta de que las asociaciones que sostenían el modelo inicial eran parciales y requerían reconfiguraciones constantes o, dicho de otra manera, un trabajo constante de estabilización de las interacciones entre actantes diversos. La idea de una red unificada y vertical fue desplazada por una de una red fragmentada y ensayada en tiempo real.

El caso de los Centros de Atención Local (CAL) es ilustrativo. Diseñados como nodos estatales de vinculación territorial, su progresiva desarticulación —iniciada durante la gestión de Cambiemos— implicó algo más que un cambio administrativo. Su reemplazo por la atención en las UDAI de ANSES no solo modificó la mediación institucional, sino también la concepción de preceptos cooperativos, modelos de gestión local y la misma contraprestación de los beneficiarios. El intento de restitución de los CAL por los Centros de la Economía Popular (CEPs) entre 2020 y 2022 no logró estabilizar una nueva lógica territorial: carentes de definición operativa, sin recursos asignados ni dispositivos de inscripción propios, los CEPs no pudieron sostener asociaciones duraderas. Las organizaciones sociales, frente a esta debilidad, mantuvieron sus propias formas de gestión no estatal para administrar la comunicación, los recursos y los circuitos de funcionamiento. Como resultado, la red perdió un punto de anclaje clave, generando vacíos de agencia que fueron cubiertos de manera informal o parcial.

Otro eje de inestabilidad persistente fue la incapacidad para clausurar las controversias técnicas en torno a la nómina, la validación de titulares y la definición de tareas. A pesar de los esfuerzos de automatización —como el uso de SINTyS, sistemas de interoperabilidad o validaciones digitales—, ciertos errores operativos, criterios superpuestos y las adaptaciones locales impidieron construir un circuito cerrado y replicable. Como se observó en el capítulo anterior, estos dispositivos no eliminaron las tensiones, sino que las desplazaron a nuevas

arenas, generando nuevas controversias sobre la agencia, la inscripción territorial y la interpretación de los criterios.

Esta fragilidad también se expresó institucionalmente. A lo largo del período analizado, tanto la Unidad Ejecutora Central del AT como la propia Secretaría de Economía Social atravesaron momentos de reorganización, reabsorción o redefinición de competencias de forma constante. Estos movimientos, sumados a los cambios frecuentes de funcionarios y a la convivencia de circuitos paralelos (burocracia central, municipios, organizaciones sociales), impidieron estabilizar un único centro de coordinación y, además, corroboran que el planteo de esta tesis es correcto. La red, lejos de funcionar como un sistema jerárquico, se mantuvo como un ensamblaje múltiple y situado, sostenido por negociaciones informales, prácticas locales y equilibrios precarios.

La derivación de trámites y validaciones a las UDAI a partir de 2017 es un ejemplo de estos ensayos contradictorios. Mientras el control técnico se desplazaba hacia ANSES, la gestión financiera y la administración operativa seguían dependiendo del “laboratorio” de las políticas de transferencia ubicado en el edificio de 25 de Mayo 606 del Ministerio de Desarrollo Social. Esta bifurcación no fue corregida ni integrada plenamente, generando cuellos de botella y nuevas zonas de incertidumbre.

Estas fragilidades no deben leerse como fallas accidentales o deficiencias de implementación. Por el contrario, constituyen rasgos propios de una red sociotécnica ensamblada desde la contingencia. Las políticas de transferencia condicionada nunca funcionaron como dispositivos cerrados: su eficacia dependió de múltiples asociaciones activas, y su continuidad exigió un esfuerzo constante de mantenimiento. Toda política operó en tensión, y su estabilidad fue siempre una apuesta abierta. Los cambios en los nombres de los programas reflejan una serie de controversias que, en desenvolvimiento, permitió que todos los actores tuvieran momentos de mayor o menor incidencia, de mayor flujo de interacciones.

Por ello, comprender la fragilidad de la red no implica identificar responsables ni buscar errores de diseño, tampoco de una valoración de una etapa puntual, sino describir qué asociaciones se sostienen, cuáles se disuelven y cómo se negocian las condiciones de funcionamiento en cada momento. La red de las políticas sociales no se construyó desde un centro que planificó, sino desde múltiples márgenes que se ensamblaron.

4.6 Una red transformada: síntesis y claves de lectura

El recorrido por las transformaciones de la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre 2009 y 2023 permite delinear una caracterización relacional del ensamblaje que se consolidó hacia el final del período. Lo que emerge no es un sistema ordenado, replicable ni gobernado desde un centro, sino una red, como diría Latour, ensamblada, a partir de asociaciones contingentes, traducciones en disputa y fricciones persistentes que afectaron tanto su composición como su lógica de funcionamiento.

En primer lugar, se consolidó una forma de coproducción conflictiva, donde la agencia se encuentra distribuida entre actores estatales, sociales y técnicos, pero de manera profundamente desigual y variable en el tiempo. Las organizaciones sociales no solo lograron inscribir prácticas y dispositivos en el corazón del sistema —como ocurrió con el Salario Social Complementario o *Potenciar Trabajo*—, sino que reconfiguraron los sentidos básicos de la política. Desde estas posiciones, desplazaron parcialmente a la burocracia estatal, que conservó algunas funciones clave, como la validación técnica y la gestión de los pagos. Un ejemplo concreto es el mantenimiento del procesamiento financiero en el llamado “laboratorio” de políticas sociales, ubicado en la sede del Ministerio en 25 de Mayo 606.

Los municipios, en cambio, experimentaron una progresiva marginalización. La creación de figuras como las Unidades de Gestión de Articulación (UGA) o de otros dispositivos pensados para recuperar su rol territorial no alcanzó para devolverles agencia efectiva. Aunque formalmente incluidos, quedaron operativamente subordinados a decisiones centralizadas en la Secretaría de Economía Social, que concentró el diseño, la implementación y la interpretación de la política. En este marco, la red no adoptó una forma vertical ni horizontal, sino más bien la de un ensamblaje situado, sostenido por asociaciones heterogéneas, tensas y, muchas veces, improvisadas.

En segundo lugar, se modificaron en profundidad las mediaciones técnicas que organizan la red. Dispositivos como la nómina se tecnificaron, ampliaron su cobertura e incorporaron criterios digitales de validación. Pero esta sofisticación no implicó una sustitución de prácticas anteriores, sino una superposición que generó nuevas zonas de ambigüedad. Las plataformas digitales convivieron —y en ocasiones compitieron— con circuitos informales de inscripción, seguimiento y acompañamiento. El resultado fue una red

más densamente tecnológica, sí, pero también más propensa a errores operativos, desajustes interpretativos y apropiaciones diferenciales, especialmente en los márgenes del territorio.

En tercer lugar, cambió la lógica interna que organizaba la política de transferencias. Si en sus inicios estos programas estaban orientados a la inclusión social a través del trabajo —bajo un fuerte liderazgo estatal—, hacia 2023 se configuran como dispositivos híbridos de contención, regulación social y gestión comunitaria. Los significados de “trabajo”, “cumplimiento” o “participación” dejaron de ser definidos por una sola autoridad. Como sintetizó una informante clave: “En la gestión de los programas habitaban muchos mundos” (Informante 22).

Lo que se estabilizó no fue una interpretación dominante, sino la posibilidad de que múltiples versiones coexistan y disputen sentidos dentro del mismo entramado. Algunas promueven la inserción laboral formal, otras valoran el trabajo comunitario; unas enfatizan la certificación técnica, otras la experiencia territorial. Esta convivencia no es armónica ni definitiva, pero sí representativa de un ensamblaje que admite tensiones como condición de posibilidad.

En esta transformación de la red, los titulares de los programas no lograron constituirse como actantes con capacidad de agencia propia. A diferencia de otros actores que disputaron y reinscribieron sentidos —como las organizaciones sociales o ciertos dispositivos técnicos—, los beneficiarios permanecieron mayormente mediados por listas, sistemas y resoluciones. Esta configuración no es secundaria: reafirma el supuesto analítico de que no todo actor en la red es necesariamente un actante, y que la agencia no está garantizada sino que debe ser conquistada a través de mediaciones eficaces.

En este sentido, la red que se consolidó no es más coherente ni más eficiente que aquella con la que se inició el ciclo. Es, en cambio, más densa, más heterogénea y más cargada de inscripciones superpuestas. Esta densidad le otorga cierta capacidad de resistencia, pero también la vuelve más vulnerable ante cualquier alteración. Su funcionamiento requiere trabajo constante de ajuste, mantenimiento e interpretación. No se trata de un modelo exportable ni de una arquitectura replicable, sino de un artefacto relacional, cuya forma final no fue diseñada de antemano, sino que se fue trenzando a lo largo de años de controversias, dispositivos, intervenciones y resistencias.

Comprender esta red en su especificidad no solo permite reconstruir el ciclo reciente de las políticas sociales en Argentina, sino también advertir los desafíos que enfrenta cualquier intervención pública en contextos caracterizados por la informalidad laboral, la fragmentación institucional y el conflicto político persistente. Porque lo que se transformó, finalmente, no fueron solo los programas, ni los actores involucrados, sino las formas mismas de ensamblar lo social que estas políticas pusieron en juego.

4.7 Conclusión del capítulo 4

Este capítulo propuso una lectura transversal de las transformaciones que atravesó la red sociotécnica de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre 2009 y 2023, desplazando el foco desde la reconstrucción cronológica realizada en capítulos anteriores hacia un análisis estructural, centrado en las dimensiones internas de cambio. A partir de cinco ejes —la reconfiguración de la agencia, las mutaciones en las mediaciones técnicas, las disputas por las traducciones, la fragilidad de los ensamblajes y la caracterización del artefacto final— se delineó una red de las políticas sociales, compleja, conflictiva y siempre inestable, pero sostenida en su funcionamiento por asociaciones activas y dinámicas.

Lo que emerge no es un sistema cerrado ni un dispositivo replicable, sino un ensamblaje situado, donde actores humanos y no humanos construyen relaciones parciales, reversibles y muchas veces contradictorias. Las organizaciones sociales lograron ocupar un lugar central en el núcleo operativo de la red, inscribiendo dispositivos y sentidos propios, aunque sin desplazar completamente a la burocracia estatal, que retuvo funciones estratégicas como la validación técnica y la administración financiera. Por su parte, los municipios —actores relevantes en los inicios del ciclo— fueron empujados hacia márgenes cada vez más difusos, sin lograr recuperar agencia efectiva en la fase final del período.

Las mediaciones técnicas —la nómina, las plataformas de validación, los formularios, las resoluciones normativas— no unificaron la red ni resolvieron su fragmentación. Por el contrario, abrieron nuevas *zonas de disputa*, reinterpretación y apropiación diferencial. Las controversias en torno a su implementación y uso mostraron que toda mediación técnica puede funcionar tanto como estabilizador como como foco de fricción, dependiendo de las asociaciones que logre articular.

A su vez, las traducciones sobre los sentidos del trabajo, la contraprestación o la participación no convergieron en una única narrativa. Coexistieron múltiples versiones, en

tensión y sin clausura, que se inscribieron de forma desigual en distintos dispositivos. Esa pluralidad no fue una falla del sistema, sino una característica constitutiva de una red atravesada por fricciones permanentes.

Del mismo modo, las fragilidades observadas no deben interpretarse como accidentes ni excepciones, sino como parte de la estructura misma del ensamblaje. La ausencia de centros estables de coordinación, la superposición de competencias, los dispositivos que no logran consolidarse, las zonas grises en la gestión: todo ello forma parte del modo en que la política pública se sostuvo en el tiempo. Lejos de imaginar un modelo de política estable y jerárquicamente ordenado, lo que se observa es una arquitectura que opera en tensión constante, donde la eficacia no se garantiza por el diseño, sino por la persistencia de las asociaciones.

Este capítulo no solo profundiza los análisis realizados en los capítulos 2 y 3, sino que permite ir un paso más allá: muestra que lo que se transforma no son únicamente los actores o los dispositivos, sino la forma misma de ensamblar la política pública. Hacia 2023, la red que se configura es más híbrida, más tecnificada y más plural en sus inscripciones. Comprenderla requiere abandonar las lecturas centradas en jerarquías formales o lógicas de diseño, para adoptar una mirada que ponga el foco en los procesos de asociación, las fricciones productivas y las mediaciones concretas que hacen funcionar —y también fallar— a las políticas públicas.

Conclusiones

1. Revisión de los objetivos y preguntas de investigación

Esta tesis se propuso responder a la siguiente pregunta central: ¿Cómo lograron las organizaciones sociales inscribirse como actantes centrales en la configuración y gestión de estas políticas, a partir de asociaciones, disputas y mediaciones técnicas dentro de la red sociotécnica que las sostiene? A partir de esa pregunta, se definieron, un objetivo general y tres objetivos específicos. El objetivo general fue describir y analizar cómo las organizaciones sociales, mediante su inscripción progresiva en una red de actantes humanos y no humanos, han co-construido y redefinido la gestión de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre los años 2009 y 2023.

Los objetivos específicos:

1. Identificar y caracterizar a los actantes humanos y no humanos dentro de las redes de políticas de transferencias condicionadas en Argentina.
2. Describir las controversias que surgieron en la implementación de programas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo*.
3. Explorar cómo las organizaciones sociales transitaron desde el lugar de beneficiarias hasta convertirse en co-gestoras de estas políticas.

La hipótesis de trabajo sostuvo que la transformación del rol que alcanzaron las organizaciones sociales en la red de políticas de transferencias condicionadas no obedeció a un proceso de delegación estatal formal, ni tampoco a una estrategia de empoderamiento explícita, sino, más bien, a una serie de asociaciones, fricciones y mediaciones técnicas que permitieron su inscripción progresiva como co-gestoras. Los diversos dispositivos como las nóminas de beneficiarios, las resoluciones ministeriales y la asignación de fondos para herramientas y maquinaria no actuaron como meros instrumentos, sino como mediadores activos que organizaron y disputaron el acceso, la legitimidad y la permanencia de los actores en la red. A través de la participación activa en estas mediaciones, las organizaciones sociales lograron reconfigurar la arquitectura operativa y simbólica de las políticas. La hipótesis, además, planteo que fueron estas disputas y traducciones en torno a los dispositivos —más que decisiones planificadas o marcos institucionales previos— las que explican el ascenso de las organizaciones sociales a una posición central en la red sociotécnica. Al mismo tiempo, este proceso implicó un desplazamiento de la burocracia estatal, cuya agencia se vio, con el paso del tiempo, encapsulada en funciones técnicas, evidenciando la fragilidad y contingencia de las configuraciones alcanzadas.

A lo largo del desarrollo de la tesis, esta hipótesis fue confirmada mediante un análisis cualitativo sustentado en el enfoque de la Teoría del Actor-Red (ANT), que permitió seguir las asociaciones y trayectorias de los actantes, sin presuponer jerarquías ni estructuras dadas. En el Capítulo 2, se reconstruyó el mapa de la red, visibilizando tanto a los actores humanos (organizaciones sociales, funcionarios, municipios, universidades) como a los no humanos

(programas, dispositivos técnicos, fondos, resoluciones), aportando información sobre aspectos que no han sido desarrollados en investigaciones precedentes. En el Capítulo 3, se analizaron las principales controversias que marcaron el proceso de inscripción de significados, mediaciones y disputas en torno a la agencia. El Capítulo 4 ofreció una lectura estructural de las transformaciones, consolidando la idea de que el nuevo lugar de las organizaciones sociales no fue producto de una delegación vertical, sino de una serie de traducciones e inscripciones exitosas que desplazaron los equilibrios de la red.

En este marco, la tesis ha respondido de forma coherente a sus objetivos, ha puesto a prueba y validado la hipótesis, y ha ofrecido una reconstrucción densa de las formas en que actores humanos y no humanos co-construyen políticas públicas desde asociaciones múltiples, inestables y disputadas.

2. Síntesis de los hallazgos principales

Esta investigación permitió identificar una serie de hallazgos que invitan a repensar el funcionamiento de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel que ocuparon en ellas las organizaciones sociales durante el período 2009–2023. Lejos de ofrecer una mera confirmación empírica, los resultados obtenidos interpelan y enriquecen algunas de las lecturas más asentadas sobre el rol del Estado, las capacidades estatales, la articulación entre Estado y actores y las formas de implementación de estas políticas.

En primer lugar, quedó claro que estas políticas no pueden ser interpretadas —solamente— como diseños tecnocráticos elaborados de manera unidireccional desde el Estado. Buena parte de la literatura previa ha tendido a leer los programas sociales como si el “diseño” fuera el núcleo duro desde el cual pudieran inferirse sus lógicas de funcionamiento, sus articulaciones institucionales o incluso su eficacia. Sin embargo, tanto el andamiaje conceptual desarrollado en el Capítulo 1 como el mapeo de redes presentado en el Capítulo 2 mostraron que *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo* operaron como actantes híbridos, en el sentido que propone Bruno Latour. Es decir, se trató de dispositivos técnico-materiales que no solo canalizaron decisiones administrativas, sino que produjeron efectos institucionales, reordenaron relaciones entre actores y sostuvieron ensamblajes variables de normas y prácticas a lo largo del tiempo. Desde la Teoría del Actor-Red (ANT), esto permitió ubicar en el centro de la escena a elementos usualmente considerados accesorios —como las

resoluciones ministeriales, las nóminas digitalizadas o los circuitos presupuestarios— y reconocerlos como componentes estructurantes de la red sociotécnica.

El segundo hallazgo central, trabajado en profundidad en el Capítulo 3, refiere al modo en que las organizaciones sociales alcanzaron posiciones de co-gestión dentro de estas políticas. Contrariamente a las explicaciones que lo entienden como una cesión de poder o una estrategia deliberada de delegación estatal, el estudio reconstruyó un proceso más complejo: una inscripción progresiva en la red, mediada por disputas en torno a herramientas técnicas, criterios de implementación y sentidos del trabajo. Las organizaciones no solo disputaron el acceso a dispositivos operativos, sino que también intervinieron en la resignificación de la contraprestación, anclando sus prácticas en la economía popular e impulsando figuras como el Salario Social Complementario. Este proceso puede entenderse como una secuencia de traducciones exitosas, a lo largo del tiempo, que consolidaron su lugar como nodos fundamentales de la red. En este sentido, seguir la trayectoria del actante “organizaciones sociales” también permitió desarmar la falsa homogeneidad del objeto “políticas de transferencia” y observar de qué están hechas en cada momento del ciclo. La tesis abordó este recorrido en cuatro momentos históricos que, si bien retoman propuestas de otros trabajos, que hemos denominado “etapistas”, que también buscaron dividir el periodo en etapas, aquí fueron tratados como reconfiguraciones y re_ensamblajes de una red en tensión.

En tercer lugar, como se detalla en los apartados 4.2 y 4.3, se confirmó que los dispositivos técnicos no pueden entenderse como *instrumentos neutrales*, subordinados a decisiones políticas preexistentes. Al contrario, funcionaron como mediadores activos que modificaron las relaciones entre actores y reconfiguraron la propia arquitectura institucional. Elementos como la nómina, los criterios de validación de titulares, las normativas para Entes Ejecutores o los recursos para la compra de herramientas se constituyeron en espacios de inscripción donde se negociaban nuevas reglas y se alteraban los equilibrios existentes. Bajo la óptica de la ANT, estos dispositivos aparecen como actantes no humanos que intervienen activamente en la redistribución de agencia dentro de la red. Este punto es relevante porque muchas veces solo ha sido abordado desde enfoques economicistas o vinculado a la efectividad y eficiencia de los programas, pero no como puntos de tensión y de inscripción como se ha demostrado que son en esta tesis.

El cuarto hallazgo apunta a una característica estructural de la red sociotécnica: su fragilidad constitutiva. Tal como se analiza en el apartado 4.5, ninguna configuración

alcanzada logró clausurar las controversias que la atraviesan. La creación de la CTEP, la implementación de los *Proyectos Productivos Comunitarios* o la centralización operativa en *Potenciar Trabajo* no estabilizaron definitivamente la red. Tampoco el Argentina Trabaja fue eliminado completamente. Por el contrario, se observan sus huellas durante todo el periodo analizado. Las mediaciones son siempre objeto de disputa, y las asociaciones que la componen pueden reorganizarse o fracturarse. Esta inestabilidad no debe interpretarse como una falla del sistema, sino como una condición inherente a la producción de lo “político”: una red que se configura en el movimiento, en los ensambles parciales, en los vínculos reversibles entre actores humanos y no humanos.

La articulación de los hallazgos de los Capítulos 3 y 4 permite plantear una crítica más amplia a ciertas lecturas del ciclo de las políticas sociales. En lugar de concebir los momentos históricos como fases sucesivas de un proceso evolutivo o como reflejo de coyunturas políticas, lo que se reconstruyó aquí fueron configuraciones situadas, donde se reorganizan sentidos, posiciones y márgenes de acción. Lejos de explicaciones centradas en la alternancia de gobiernos o en grandes giros institucionales, esta tesis propuso una lectura relacional y materialista, donde las políticas públicas son el resultado de procesos de traducción, desplazamiento y reinscripción constante de actores y dispositivos. Esto permite hacer consideraciones que permiten abordar la creación de la CTEP como un nodo dentro de la red generando disputas con el AT. También posibilita una mejor comprensión de procesos que, a la vista, son antagónicos, como el de *Hacemos Futuro* y *Proyectos Productivos Comunitarios*, dentro de un mismo gobierno, y que no son otra cosa que una disputa ontológica por las formas de organización del trabajo, de los territorios y las políticas sociales.

Por último, uno de los hallazgos más significativos del estudio fue el desplazamiento progresivo de la burocracia estatal respecto de los dispositivos clave de gestión e implementación. Aunque el Estado no desapareció de la escena, su capacidad de mediación territorial se vio crecientemente desarticulada. La eliminación de los Centros de Atención Local (CAL) y la concentración de funciones en plataformas digitales y oficinas como las UDAI de ANSES marcaron una transformación profunda. La burocracia, que había operado como mediadora activa en etapas anteriores, quedó encapsulada en tareas técnicas, sin capacidad efectiva de reinscripción simbólica o territorial. Esta transformación, leída desde la ANT, puede interpretarse como una redistribución de agencia: el Estado permanece en la red, pero su lugar es redefinido y subordinado dentro de una arquitectura más amplia, donde las organizaciones sociales —sin agotar las tensiones ni los desacuerdos— lograron articular

nuevas formas de intervención e institucionalidad. En este sentido, el Potenciar Trabajo tampoco operó devolviendo funciones a la burocracia estatal; por el contrario, profundizó un proceso de pérdida de funciones que exacerbó las debilidades del sector público.

3. Contribuciones teóricas y prácticas

Esta tesis realiza una contribución original al campo de la administración pública y de los estudios sobre políticas sociales al aplicar de forma sistemática y rigurosa la Teoría del Actor-Red (ANT) al análisis de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina. Se trata de una aproximación aún escasamente explorada en el ámbito local, que permite superar las dicotomías tradicionales entre Estado y sociedad civil, entre política y técnica, y entre diseño e implementación.

En términos teóricos, el trabajo aporta una reformulación del objeto de estudio: las políticas de transferencia dejan de ser entendidas como paquetes de medidas definidos por actores centralizados, y pasan a ser abordadas como redes sociotécnicas inestables, compuestas por asociaciones contingentes entre actores humanos (funcionarios, organizaciones sociales, municipios, beneficiarios) y no humanos (nóminas, resoluciones, fondos, plataformas, reglamentos). Esta conceptualización, desarrollada principalmente en el Capítulo 1, se traduce en un dispositivo analítico y metodológico que permite identificar cómo se produce la política pública a través de mediaciones, traducciones, controversias y reinscripciones.

La tesis adopta el principio de simetría analítica, clave en la ANT, que propone no otorgar privilegio explicativo a ciertos tipos de actores por sobre otros. Así, funcionarios, normas, bases de datos, organizaciones sociales o sistemas informáticos son tratados como actantes que pueden generar efectos en la red. Esta mirada permite desnaturalizar explicaciones centradas en “la voluntad política” o “la lógica estatal” y reconstruir, en cambio, cómo cada asociación —sea humana o no humana— participa en la construcción de la política.

A su vez, el trabajo demuestra el potencial analítico de las controversias, no como errores a resolver, sino como momentos privilegiados para observar la emergencia de la política. Como se analiza especialmente en el Capítulo 3, las disputas por la nómina, los criterios de validación, la relación entre trabajo y contraprestación o

el acceso a fondos operativos revelan las formas concretas en que los significados, relaciones y jerarquías se negocian dentro de la red.

Este enfoque permitió también observar los procesos de *blackboxing*, es decir, el modo en que ciertos dispositivos, una vez estabilizados, ocultan las asociaciones que los constituyen. Por ejemplo, la apariencia de neutralidad del programa *Potenciar Trabajo* esconde las mediaciones, conflictos y traducciones que le dieron forma a lo largo de más de una década. Al reconstruir esas genealogías, la tesis desarma los “cajas negras” de la política, mostrando que lo que aparece como dado es, en realidad, el resultado de asociaciones frágiles y siempre reconfigurables.

En cuanto a los aportes empíricos, esta tesis constituye el primer trabajo que aborda de manera continua y articulada el período completo 2009–2023, reconstruyendo el ensamblaje de cinco programas clave: *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo*. Mientras que gran parte de la literatura previa se concentra en momentos específicos o analiza cambios de diseño sin atender a la materialidad de su implementación, esta investigación reconstruye el trayecto de los actantes a lo largo del tiempo, atendiendo tanto a las estabilizaciones temporales como a las fallas, desplazamientos y reconfiguraciones internas de la red.

Al describir el ensamblado concreto de las políticas —es decir, cómo se diseñaron, disputaron, operativizaron y reconfiguraron los dispositivos técnicos y simbólicos que las sostienen— esta tesis incorpora elementos hasta ahora poco explorados: nóminas, mecanismos de alta y baja, distribución de fondos para herramientas, validaciones de contraprestación, transformaciones normativas específicas y sus efectos en el territorio. Esta descripción densificada no solo permite seguir el trayecto de los actores y artefactos, sino también comprender cómo se produce lo que se considera “la política” desde adentro.

En ese sentido, aun cuando la tesis se inscribe en una línea sociológica centrada en los actores y las organizaciones, su aporte excede el estudio de trayectorias o disputas sectoriales. Al reconstruir la red completa —y sus distintas configuraciones a lo largo de catorce años— contribuye a una comprensión más integral del fenómeno de las políticas de transferencias condicionadas, uno de los más relevantes en América

Latina en materia de inclusión, redistribución y estrategias de mitigación de la pobreza. Desde esta mirada, los hallazgos de este trabajo abren nuevas líneas de investigación sobre redes híbridas de co-gestión, sobre la performatividad de los dispositivos técnicos y sobre el rol de las organizaciones sociales en la reconfiguración del Estado desde abajo.

En el plano práctico, la tesis también permite repensar los desafíos actuales en materia de administración pública, especialmente en lo que refiere a la articulación entre burocracia estatal y actores sociales en contextos donde las mediaciones técnicas definen cada vez más las posibilidades de agencia. La mirada propuesta no solo describe un proceso histórico, sino que ofrece herramientas analíticas para interpretar conflictos presentes y futuros en torno a la distribución de recursos, la validación del trabajo en la economía popular y el lugar de los dispositivos como operadores políticos.

4. Limitaciones del estudio

Como todo ejercicio de investigación situado, esta tesis presenta un conjunto de decisiones metodológicas y analíticas que, al tiempo que habilitaron ciertas descripciones y hallazgos, establecieron también sus propios límites. Lejos de entender estas limitaciones como carencias, se las reconoce aquí como parte del diseño reflexivo del trabajo y como puntos de partida para futuras investigaciones.

En primer lugar, el estudio se construyó desde una perspectiva relacional e inductiva, guiada por los principios de la Teoría del Actor-Red (ANT), en particular la simetría analítica, el seguimiento de controversias y la observación de las mediaciones. Esto implicó, necesariamente, una renuncia a marcos estructurales explicativos (como el análisis de clases sociales, las teorías del Estado o la evaluación del impacto económico de las políticas), en favor de una descripción densa de asociaciones, dispositivos y trayectorias. Esta elección, teóricamente coherente con los objetivos de la tesis, dejó sin explorar dimensiones que podrían ser relevantes para otros tipos de análisis, como las capacidades estatales, la medición cuantitativa de los resultados o la evaluación del impacto redistributivo en términos agregados.

En segundo lugar, el trabajo se enfocó en la reconstrucción de la red sociotécnica desde el seguimiento de los actantes y no desde una delimitación territorial exhaustiva. Si bien muchas de las entrevistas y documentos se sitúan en experiencias

del Área Metropolitana de Buenos Aires, la tesis no aspira a ofrecer una comparación regional ni una lectura federal del fenómeno. Esta focalización permitió una observación detallada de las mediaciones, pero impidió una caracterización más amplia sobre las variaciones entre provincias o entre distintos niveles de gobierno.

En tercer lugar, la investigación optó por reconstruir el ensamblaje completo de los programas entre 2009 y 2023, lo que permitió una lectura integral del proceso histórico, pero también implicó una alta densidad de información, complejidad narrativa y selección cuidadosa de hitos. Como resultado, algunos eventos o programas secundarios —aunque relevantes— quedaron tratados de forma más breve o tangencial. También se realizó una síntesis de elementos y datos que forman parte de la indagación pero que no podían ser incorporados por la dimensión requerida de la tesis. Esta elección fue necesaria para no perder el foco sobre las principales configuraciones de red y los programas nodales (*AT*, *EH*, *HF*, *PPC* y *PT*), pero dejó abierto un campo de estudio sobre programas complementarios, dispositivos locales o procesos más recientes.

En cuarto lugar, si bien se describieron múltiples momentos de *blackboxing*, esta tesis no se propuso desarmar todos los dispositivos técnicos involucrados (plataformas digitales, algoritmos de validación, sistemas de interoperabilidad), sino solo aquellos que operaron como mediaciones clave en la red. Una línea futura de trabajo podría avanzar en una etnografía de los sistemas informáticos y los artefactos digitales utilizados para la gestión de las políticas, con el mismo rigor con que aquí se analizó la dimensión organizativa y normativa.

Finalmente, y quizás de forma más estructural, el análisis se concentró en las relaciones al interior de la red de políticas de transferencias, sin abordar en profundidad los efectos de estas políticas sobre la vida concreta de los titulares o sus estrategias de reproducción social. Esta omisión deliberada se fundamenta en que la tesis no buscó analizar los resultados de las políticas, sino los procesos mediante los cuales se constituyen como tales. Sin embargo, una futura investigación podría integrar el enfoque relacional y materialista con estudios de recepción, trayectorias de vida o etnografías del uso cotidiano de estas políticas.

A lo largo del trabajo, los titulares no aparecen como actantes autónomos ni como mediadores eficaces en las disputas. En efecto, su inscripción en la red está mayormente mediada por otros actores —organizaciones sociales, dispositivos técnicos, resoluciones—, sin que se registre una agencia propia que reconfigure el curso de la política. Esto no niega su centralidad como población destinataria, pero explica su escasa visibilidad en el análisis de controversias, que es el foco de esta tesis.

En síntesis, las limitaciones aquí reconocidas no debilitan los hallazgos de la investigación, sino que delimitan el alcance y la especificidad del enfoque adoptado. En lugar de cerrar, estas fronteras trazan un campo fértil para nuevos desarrollos que expandan la comprensión de las políticas sociales como redes vivas, técnicas y en disputa.

En este sentido, y más allá de las limitaciones propias de esta tesis, ciertos desplazamientos recientes en la red sociotécnica observada merecen una atención particular. Cabe señalar que el proceso reconstruido en esta investigación —centrado en el ascenso progresivo de las organizaciones sociales como actores con capacidad de inscripción en la red sociotécnica— se encuentra atravesado por dinámicas que aún están en curso y que podrían estar dando lugar a un nuevo ciclo. Si bien este estudio se cierra analíticamente en diciembre de 2023, las transformaciones recientes en la configuración de la red, en especial en lo referido a la reorganización de los dispositivos de gestión y las formas de administración territorial, abren preguntas que exceden los límites de esta tesis, pero que resultan cruciales para investigaciones futuras.

Queda planteada, así, una tensión que merece ser explorada con mayor profundidad: ¿cómo se reconfigura una red sociotécnica cuando desaparecen —o son desplazados— algunos de sus mediadores humanos centrales, sin que esto implique una reactivación de los dispositivos estatales tradicionales? ¿Qué formas de estabilización surgen cuando las mediaciones técnicas persisten más allá de los actores que las habían disputado? Estas preguntas, aunque exceden el recorte temporal y teórico de este trabajo, podrían orientar nuevas indagaciones sobre el estatuto actual de las políticas públicas y las formas de gobierno que emergen en su seno.

Cierre final

Esta tesis se propuso desentrañar cómo las organizaciones sociales lograron inscribirse como actantes centrales en las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre 2009 y 2023. A lo largo de más de dos años de investigación, entrevistas, análisis de dispositivos normativos, revisión de nóminas, presupuestos y estructuras operativas, se corroboró la hipótesis que guiaba este trabajo: las organizaciones sociales no accedieron a un lugar de co-gestión por delegación ni por reforma, sino por haber disputado y reinscrito activamente su agencia en el interior de una red sociotécnica inestable, múltiple y conflictiva.

Abordar un período de casi quince años supuso asumir una complejidad narrativa y analítica excepcional. A diferencia de enfoques que se limitan a cortes sincrónicos o que naturalizan los cambios como simples decisiones gubernamentales, esta tesis reconstruyó un proceso prolongado, acumulativo y plagado de fricciones, donde cada programa, cada resolución técnica, cada movimiento organizativo y cada dispositivo nominal dejó huellas que condicionaron las posibilidades del presente y generan elementos de comprensión hacia el futuro. No fue solo una descripción de políticas: fue una genealogía densa de asociaciones humanas y no humanas que produjeron, disputaron y reconfiguraron la forma misma de la política social.

Este trabajo fue posible gracias a una etnografía situada, apoyada en veintidós entrevistas a informantes clave, tanto institucionales como territoriales; en el acceso a documentos oficiales, borradores de normativas, sistemas de validación, plataformas y datos administrativos que en su mayoría no habían sido utilizados en investigaciones académicas previas. También se apeló a la lectura detallada de resoluciones ministeriales, archivos presupuestarios y sistemas internos de seguimiento, con el fin de comprender no solo los discursos públicos, sino los mecanismos técnicos concretos que ensamblan una política.

La aplicación de la Teoría del Actor-Red permitió evitar explicaciones que naturalizan los resultados por la ideología, la voluntad política o la alternancia electoral. En cambio, se asumió una postura analítica simétrica, que trató por igual a personas, instituciones, plataformas, normas y dispositivos, siguiendo las asociaciones que los unían en lugar de separarlos por jerarquías predefinidas. Esta elección metodológica y teórica hizo posible una lectura más integral de las políticas de transferencia como fenómenos híbridos y profundamente materiales, donde no se analiza el poder, sino más

bien la agencia. Elemento central en este análisis, ya que la agencia no se posee, sino que se distribuye, se disputa y se encarna en objetos, circuitos y decisiones aparentemente técnicas.

En un momento en que las organizaciones sociales comienzan a ser desplazadas formalmente del núcleo operativo de estas políticas, pero sin desaparecer de la red de relaciones y dispositivos que ellas mismas ayudaron a construir, esta tesis ofrece herramientas analíticas para pensar la persistencia, mutación y reapropiación de los actores más allá de su visibilidad institucional. Así, el trabajo no solo reconstruye un ciclo, sino que abre preguntas sobre las formas futuras de coproducción de las políticas sociales, el lugar de los saberes organizativos y la agencia contenida —o bloqueada— en los dispositivos que continúan operando, aun cuando se intente clausurar políticamente su potencia.

Comprender cómo se ensambló, se estabilizó y se transformó esta red no es simplemente una tarea académica retrospectiva. Es una forma de intervenir en el presente, aportando claves para leer las tensiones actuales y anticipar las disputas futuras. Porque allí donde otros ven solo programas, transferencias o reformas, este trabajo mostró una red viva, técnica y siempre inestable: un laboratorio en permanente funcionamiento, donde la política social no se decreta, sino que se disputa, se codifica y se rehace, una y otra vez.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. (2004). *Políticas sociales en tiempos de reformas: Una mirada desde el Estado*. Instituto Torcuato Di Tella.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas y la lógica de la supervivencia en los barrios marginales de Buenos Aires*. Manantial.
- Barrientos, A. (2010). Social protection and poverty. *International Journal of Social Welfare*, 19(2), 279–288. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2009.00672.x>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017a). *¿Cómo funciona Bolsa Familia? La transferencia condicionada más grande del mundo*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017b). *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador?* Washington D.C.: BID.
- Boyanovsky Bazán, C. (2010). *El aluvión: Del piquete al gobierno. Los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Sudamericana.
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuç Bay. En J. Law (Ed.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge?* (pp. 196–233). Routledge.
- Carbonelli, M., Paschkes Ronis, M., & Jones, D. (2022). La teoría del actor-red en las ciencias sociales: Una introducción a la obra de Bruno Latour. En G. J. Pérez & M. Armelino (Eds.), *Luz de giro: Nuevas reflexiones sobre filosofía y métodos de las ciencias sociales* (pp. 99–140). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carmel, E. (2023). *Governing complex social policies: The role of governance and networks in policy implementation*. Palgrave Macmillan.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/37198>
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía Social y Solidaria: El trabajo antes que el capital*. Editorial Abya-Yala.

- Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, 41-62.
- Ciulli, V. (2018). Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009. *Revista Observatorio Latinoamericano*, (1).
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Fanfani, E. T. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención* (Vol. 255). Centro Editor de América Latina.
- Ferrari Mango, A. (2021). *Periodización y análisis de políticas de transferencia: De Argentina Trabaja a Hacemos Futuro*. CLACSO.
- Grabois, J., & Persico, E. (2015). *Trabajo y organización en la economía popular*. Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Grabois, J. (2016). *La personería social*. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Hudson, J. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la *La personería Social Alianza Cambiemos*. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 173–205.
- Hudson, J. P. (2020). La representación de los trabajadores informales: El Triunvirato de San Cayetano. *Temas y debates*, (39), 35–58.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/169372>
- Isuani, E. A. (1992). *Política social en la Argentina: Crisis y reforma*. Instituto Torcuato Di Tella.
- Larsen, M., & Capparelli, D. (2021). Del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo. Un recorrido desde las organizaciones sociales. En H. Trincherro, I. Petz, & M. C. Scaglia (Eds.), *Antropología económica: Contextos y problemas que construyen su programa* (pp. 193–230). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Harvard University Press.

- Latour, B. (1999). *Pandora's hope: Essays on the reality of science studies*. Harvard university press.
- Latour, B. (2005). *Reensamblando lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.
- Law, J. (2004). *After method: Mess in social science research*. Routledge.
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita: La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Siglo XXI Editores.
- Natalucci, A. (2018). *Políticas sociales y movimientos populares en Argentina: De la resistencia a la co-gestión*. Teseo.
- O'Donnell, G. (1993). El Estado y la democratización en América Latina: Nuevas reflexiones. En O. O'Donnell (Ed.), *Transiciones democráticas* (pp. 231–280). Paidós.
- Oszlak, O., & Cavarozzi, M. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Revista de la CEPAL*, (15), 7–37.
- Pérsico, E. (Ed.). (2017). *Economía popular: los desafíos del trabajo sin patrón*. Colihue.
- Repetto, F. (2010). *Políticas sociales y capacidades estatales en América Latina: Evaluación de programas y desafíos institucionales*. CIPPEC.
- Roig, A. (2017). Financiarización y derechos de los trabajadores de la economía popular. *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, 87-102.
- Ronis, M. P. (2021). Modernidad, conocimiento y política. Un análisis comparado entre la opción de-colonial y la perspectiva “no moderna”. *Revista de la Carrera de Sociología Entramados y Perspectivas*, 11(11), 260-283.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.
- Venturini, T. (2010). Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory. *Public Understanding of Science*, 19(3), 258–273.
<https://doi.org/10.1177/0963662509102694>

Zarazaga, R. (2014). Political clientelism in Latin America: The case of Argentina. *Latin American Research Review*, 49(3), 98–120.

Zarazaga, R. (2015). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja. *Desarrollo Económico*, 333-356.

Zarazaga, R. (2020). *Clientelismo y pobreza en la Argentina: Los programas sociales desde la perspectiva de los pobres*. Siglo XXI Editores.

Anexo 1. Guía de entrevista semiestructurada

Este anexo presenta la guía de entrevistas utilizada en el trabajo de campo de la presente tesis de maestría, en el marco de una investigación cualitativa centrada en el análisis de las políticas de transferencias condicionadas en Argentina entre 2009 y 2023. La elaboración y aplicación de la guía se vincula estrechamente con el enfoque metodológico adoptado, que combina el análisis de redes sociotécnicas desde la Teoría del Actor-Red (ANT) de Bruno Latour, Michel Callon y John Law, con entrevistas a informantes clave.

Las entrevistas fueron diseñadas considerando el perfil de los actores involucrados en la implementación, gestión y evaluación de programas como *Argentina Trabaja*, *Ellas Hacen*, *Hacemos Futuro*, *Proyectos Productivos Comunitarios* y *Potenciar Trabajo*. Se emplearon distintos tipos de entrevistas según el nivel de acceso, el rol institucional del entrevistado y la profundidad de análisis requerida, pero siempre tomando en cuenta los bloques temáticos referidos en la guía que se presenta a continuación. Si bien cada entrevistado participó solo en determinados tramos de este ciclo histórico, en conjunto las entrevistas permitieron reconstruir de manera integral el desarrollo de las políticas durante todo el período.

Guía

Bloque temático	Objetivo del bloque	Preguntas representativas
1. Trayectoria y rol del entrevistado/a	Situar al entrevistado en la red sociotécnica, identificar su rol y agencia entre 2009 y 2023.	- ¿Podría describir su rol (institucional o no institucional dentro de la red) y sus principales responsabilidades durante el período abordado? - ¿En qué programas o dispositivos participó directamente y en qué funciones específicas? - ¿Desde qué lugar institucional o territorial participó en la implementación de las políticas?

Bloque temático	Objetivo del bloque	Preguntas representativas
2. Participación en programas y dispositivos	Indagar el grado de participación y experiencia en programas específicos.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Con qué programas o políticas específicas tuvo contacto? - ¿Cómo fue su experiencia o su interacción en la gestión, ejecución o monitoreo? - ¿Cómo cambiaron las reglas, las formas o las prácticas de implementación a lo largo del tiempo?
3. Actores y actantes en la red	Identificar actores humanos e identificar/discutir el rol de actantes no humanos en las políticas.	<p>Actores humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué actores institucionales o sociales fueron claves? - ¿Cómo era la relación entre el Estado y las organizaciones sociales? - ¿Qué tipo de conflictos o alianzas se generaron? <p>Actantes no humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué elementos técnicos, normativos o materiales resultaron relevantes? - ¿Cómo incidieron estos elementos o aspectos en las decisiones o relaciones?
4. Controversias y disputas	Explorar los puntos de fricción, desacuerdos y reconfiguraciones de sentido en la red.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Recuerda discusiones, conflictos o tensiones relevantes? - ¿Qué controversias surgieron en torno a conceptos como “trabajo”, “economía popular”, “contraprestación” o “beneficiario”? - ¿Cómo se resolvían esas tensiones entre los diferentes actores o instituciones?

Bloque temático	Objetivo del bloque	Preguntas representativas
5. Transformaciones y evaluaciones	Analizar los cambios observados en las redes y mecanismos de evaluación presentes.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué transformaciones observó en las políticas, actores y dispositivos? - ¿Cómo cambiaron los vínculos entre niveles del Estado y con las organizaciones sociales? - ¿Existieron mecanismos de evaluación? ¿Quiénes los llevaban adelante y cómo?
6. Reflexiones finales y proyecciones	Permitir un cierre reflexivo y una mirada hacia el futuro de las políticas de transferencias.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas? - ¿Qué recomendaciones haría? - ¿Cómo imagina el futuro de estas políticas?
Cierre de la entrevista	Asegurar el cierre adecuado, apertura a nuevos aportes y posibilidad de contacto futuro.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Hay algo que no hayamos mencionado y considere importante? - ¿Podemos contactarlo/a nuevamente si surge la necesidad de aclaraciones?