

Política social desplegada por el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Social en la Argentina (2003-2014)

Territorialización, participación, integralidad, coordinación y articulación

Autor: Cynthia Gisselle Ferrari Mango

Tutor: Maximiliano Rey

Resumen

Este artículo se propone analizar las transformaciones institucionales en el Ministerio de Desarrollo Social para llevar a cabo la política social materializada en diferentes planes y proyectos. Para ello, pondremos en diálogo las políticas sociales con las modificaciones estructurales del ministerio.

En primer lugar, brindaremos aspectos conceptuales que nos permitirán comprender la problemática. En segundo lugar, identificaremos las transformaciones en el Ministerio de Desarrollo Social. En tercer lugar, caracterizaremos las políticas sociales más significativas que se llevaron a cabo durante el período. En cuarto lugar, pondremos en tensión las políticas sociales descritas con las variables propuestas para el análisis (territorialización, integralidad, coordinación y participación popular). Finalmente, ofreceremos conclusiones parciales, desafíos y disparadores para continuar con el estudio.

El trabajo es un estudio cualitativo descriptivo que usó como fuentes principales a las normativas vigentes, sean leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, el marco teórico es afín a nuestro objetivo general.

Palabras claves

Desarrollismo. Arturo Frondizi. Reforma de la administración pública. Rol del Estado. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Introducción

Las transformaciones del Estado en su estructura y funciones siempre son efecto de cambios en la relación entre el Estado y la sociedad: en los objetivos perseguidos, en la asignación de recursos, en las modalidades de acción.

Carlos Acuña (2011: 33).

Con la asunción de Néstor Kirchner, comienza un ciclo de crecimiento económico y cambios en la orientación de las políticas sociales, a través de la implementación de políticas de amplia cobertura (Forni *et al.*, 2013). A diferencia de la política social implementada en otras épocas, desde el 2003 se ha adoptado un paradigma diferente, que posee una serie de principios: enfoque de derechos, integralidad, territorialidad, con fuerte eje en el trabajo y en la educación.

De esta forma, se inicia un proceso de reconstrucción de la “estatalidad social”, que tiene como característica la recuperación de la iniciativa política sostenida con la apertura hacia diversas organizaciones sociales. También como novedad se encuentra el intento de incluir a actores sociales como sujetos de derechos.

En este sentido, la estrategia del Estado Nacional fue desplegarse hacia el territorio considerado como un lugar político, estratégico, producto de ideologías e impregnado de una red compleja de poder y saberes. La política social es un dispositivo que utiliza el Estado, resultante de una dinámica relacional del poder donde diferentes actores redefinen sus identidades y estrategias.

Para llevar adelante este tipo de políticas, el aparato administrativo del Ministerio de Desarrollo Social tuvo que ser adaptado. Si bien no hubo una política de transformación explícita, los propios imperativos de la gestión de las iniciativas políticas necesitaron la creación/adaptación de las formas/estructuras que tenía el ministerio.

Este artículo se propone analizar las transformaciones organizacionales e institucionales en el Ministerio de Desarrollo Social para llevar a cabo

la política social, materializada en diferentes planes y proyectos. Para ello, pondremos en diálogo las políticas sociales con las modificaciones estructurales del ministerio.

En primer lugar, brindaremos aspectos conceptuales que nos permitirán comprender la problemática. En segundo lugar, identificaremos las transformaciones en el Ministerio de Desarrollo Social. En tercer lugar, caracterizaremos las políticas sociales más significativas que se llevaron a cabo durante el periodo. En cuarto lugar, pondremos en tensión las políticas sociales descritas con las variables propuestas para el análisis (territorialización, integralidad, coordinación y participación popular). Finalmente, ofreceremos conclusiones parciales, desafíos y disparadores para continuar con el estudio.

El trabajo es un estudio cualitativo descriptivo que ha utilizado como fuentes principales a las normativas vigentes, sean leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, hemos utilizado un marco teórico a fin a nuestro objetivo general.

Aspectos conceptuales

La política social es, en sentido amplio, el vehículo que nos permite comprender la interacción entre los actores de la sociedad civil (sean organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales o actores del sector privado) y el Estado en tanto instancia de articulación del conjunto social (Oszlak, 1982). Por ello Fleury (1999: 195) afirma que “el campo de las políticas sociales es atravesado por las luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas sociales, en el proceso de constitución, mantenimiento y contestación de los proyectos de dirección hegemónica de cada sociedad”.

Asimismo, detrás de la política social, hay una concepción de esta y un discurso sobre lo social que se materializa en acciones dentro de un campo de disputa entre otros actores. Dichos actores son quienes le brindan a la política social una significación más abarcativa (Laguado Duca, 2011). A su vez, el Estado puede influir en la conformación de los actores a través de sus acciones para generar un enraizamiento (Rey, 2011), es decir, conformar una relación de coalición entre actores sociales organizados y funcionarios estatales con el fin de articular intereses y contribuir a la implementación de

políticas sociales. De tal forma, se ponen en juego las identidades propias de los sujetos sociales y la coyuntura política del momento, para que el Estado pueda influir significativamente en la conformación o en el empoderamiento de los actores sociales.

A su vez, los actores políticos no se desenvuelven en el vacío, sino que están determinados por un marco de institucionalidad. Es decir, “Las demandas sociales que se transforman en políticas públicas son institucionalizadas y dan forma y organicidad al aparato estatal en la medida en que se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos” (Fleury, 1999: 197). Por ello, “la política de la política pública (entre ellas las sociales) debe ser explicada en función del proceso que resulta no solo de las interacciones entre los actores involucrados (incluyendo sus capacidades y comportamientos), sino también con relación al sistema de instituciones políticas que organiza el poder de una sociedad” (Repetto, 2010).

En función de esta conceptualización, pasaremos a explicar las variables que vamos a utilizar para analizar las transformaciones institucionales en el Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de llevar a cabo la política social. Estas son: integralidad, coordinación, territorialización y participación social.

La primera variable a considerar es la territorialidad de la política social. Por abordaje territorial se entiende el despliegue de agencias del Ministerio, que establecieron materialmente su presencia en toda la superficie nacional. Desde hace algunas décadas, el territorio se ha vuelto un lugar privilegiado de la expresión política: “La idea del pasaje de la fábrica al barrio adquiere un papel central en el debate académico, es el barrio el lugar privilegiado donde las clases populares se organizan y desarrollan actividades políticas” (Forni *et al.*, 2013: 192). En este sentido, una organización o movimiento se puede consolidar en él a través de la política social.

Denis Merklen ha definido la idea de “inscripción territorial” de las clases populares, entendiéndolo por ello: “Un modo de inserción social, un modo de estructuración de las clases populares a través del barrio y una forma de la política popular, una vía de conexión con las instituciones y un punto de apoyo para la acción colectiva. Frente a la descomposición de los lazos por el trabajo y a la desarticulación de las protecciones sociales, observamos el fortalecimiento de lazos de cooperación y de proyección hacia la sociedad estructurados a nivel local” (2005: 14). El barrio, además, ofrece

ciertos vínculos con las instituciones (la escuela, el centro de salud), con los servicios básicos (agua, electricidad, gas, etc.) y especialmente, con las políticas sociales.

En la misma línea, Forni plantea: “Estas nuevas formas de acción tienen un aspecto en común: están basadas en inscripciones territoriales, esto es, una integración basada en la vecindad” (Forni *et al.*, 2013: 192). A su vez, “Las movilizaciones y la lucha por obtención de recursos están desligadas de las condiciones laborales. El barrio sirve de punto de apoyo para la movilización colectiva y constituye la base para establecer una relación con el sistema político” (Forni *et al.*, 2013: 192). De este modo, se constituyen nuevas formas de solidaridad inspiradas en el anclaje territorial.

La segunda variable a considerar para analizar las transformaciones en el Ministerio de Desarrollo Social reflejadas en las políticas sociales es la integralidad. En este sentido, se pretende que la política social no sea sectorial, es decir, que no subrayen las acciones en subcampos (Danani, 2009), sino que pueda abarcar las diferentes dimensiones que componen a toda política pública, ya sea estén educacional, laboral, ambiental, etc. De todas formas, la dimensión laboral sigue teniendo gran importancia, dado que la matriz de las condiciones de vida se encuentra allí mismo: “en el ámbito laboral se fundan las condiciones de vida, pues en él se establecen cuáles serán los medios que se obtengan y cuál será el alcance de la satisfacción de necesidades que ellos provean” (Danani, 2009: 30).

La tercera variable a tener en cuenta es la participación. Hay diferentes formas de entender la participación según desde qué corriente de pensamiento se enfoque. Desde una posición afín al Ministerio, Bernazza explica que “los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo y, por lo tanto, hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal son parte del proyecto comunitario” (2009: 2).

Los actores sociales inciden en la toma de decisiones de gobierno a través de su capacidad política, la cual permite articular a los actores estatales con las políticas sociales e implementarlas con el apoyo de los ciudadanos a quienes va destinada, logrando niveles de eficacia, efectividad y transparencia. Asimismo, se pregunta por la movilización de recursos para

lograr sus objetivos y la densidad de las relaciones externas que enlazan a los actores con el Estado u otros sectores sociales. De tal forma, es importante observar la participación en canales institucionales para la negociación y renegociación continúa de los objetivos y políticas.

La cuarta variable es la coordinación y articulación interinstitucional. La necesidad de coordinación hace alusión a que, siendo el Estado un conjunto de organizaciones interdependientes, son necesarios mecanismos que permitan trabajar en conjunto a dichas organizaciones. Podemos entender a la coordinación "como necesidad, como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política" (Martínez Nogueira, 2010: 20). En la misma línea, Repetto (2010) explica que la política social no es materia exclusiva del Estado nacional, sino que al estar en un país federal otros niveles de gobierno la gestionan. De este modo, hay una intersectorialidad horizontal y/o vertical que provocan interacciones entre diferentes sectores del Estado. La necesidad de coordinación hace alusión a que, siendo el Estado un conjunto de organizaciones interdependientes, son necesarios mecanismos que permitan trabajar en conjunto a dichas organizaciones. El instrumento articulador por excelencia es el Consejo Nacional de Políticas Sociales (Rey, 2011).

Aspectos empíricos

1. Política social materializada en planes, programas y proyectos

La gestión del ministerio de Desarrollo Social en los últimos años ha promovido la implementación de su política social a través de dos ejes centrales: el trabajo y la familia. La política social se ha propuesto "ir más allá de acciones centradas en el individuo para dar lugar a una concepción que pone el énfasis en dos tipos de abordajes potencialmente complementarios: la familia y el territorio" (Repetto, 2010: 47).

La orientación descripta la podemos observar en los dos ejes de trabajo que llevan a cabo: "Argentina Trabaja" y "Familia Argentina". A los fines de este trabajo describiremos los principales programas y planes que se enmarcan en el lineamiento Argentina Trabaja. Uno de ellos es el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" que se puso en marcha en agosto del 2003, tuvo como antecedente el Plan Jefes y Jefas de Hogares y tenía como objetivo mejorar el ingreso de la población a través de apoyo económico y financiero para la ejecución de emprendimientos productivos y la asistencia técnica y capacitación. En el año 2010, se adecua el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (Resolución 2476/2010) institucionalizándolo en el lineamiento "Argentina Trabaja".

Otro programa es el Programa Ingreso Social con Trabajo, creado por la resolución 3182/2009 del MDS y ratificado por decreto 1067/2009. Este depende institucionalmente de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDS, establecida por el mismo decreto. Además, está regido por la Resolución 3026 de septiembre de 2006, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). El objetivo fundamental del programa es la creación de trabajo genuino entre las personas en situación de mayor vulnerabilidad social. Como objetivos específicos, plantea estimular el desarrollo local y la economía social desde las capacidades humanas y las territoriales; además, generar trabajo genuino y decente como promover las oportunidades de inclusión laboral a través de la creación de puestos de trabajo, a la vez que se fomenta la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva integral.

El programa se destina a personas que no tienen ingresos formales en el grupo familiar, no prestaciones, ni pensiones, ni otros planes sociales a excepción del programa Seguridad Alimentaria. Las prestaciones son una jornada laboral de 40 horas semanales de las cuales cinco son para las capacitaciones. El trabajo se desarrolla en el marco de cooperativas armadas en conjunto con el INAES. Su composición es de 60 personas y cuatro capataces que supervisan y organizan las actividades. Dichas actividades son obras de mediana y baja complejidad que tengan impacto directo en los barrios postergados. Las tareas involucran saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria y viviendas.

La Ley 26355/2008, una de las iniciativas a destacar, promueve una Marca Colectiva como herramienta de la economía social. En su artículo 1, establece “es todo signo que distinga los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social” (Ley 26355, artículo 1). Esta puede ser solicitada solamente por agrupamientos inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social creado por el Decreto del Poder Ejecutivo nacional 189/2004 inserto en el Ministerio de Desarrollo Social. Por el artículo 16 de la ley 26355, este “promoverá y facilitará el acceso a programas de calidad, capacitación y asistencia técnica que aseguren no solo la calidad de los procesos y productos, sino también las mejoras de las condiciones sociolaborales de producción y para ello celebrarán los acuerdos que fueren menester”. En este sentido, la marca colectiva fortalece tanto la producción como la comercialización a través de diferentes canales de los emprendimientos de la economía social, genera valor agregado, identidad y visibilidad.

En la Resolución 2476 / 2010 - Argentina Trabaja, se establece que la “Marca Registrada Argentina Trabaja” es de uso común a los programas del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que son Proyectos Productivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” y el Programa de Inversión Social (Pris) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST).

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes “Monotributo Social” regulada por el Decreto 189/2004 y la Ley 25865 modificada mediante Decreto 82/2004 y la Ley 26223 y el Decreto 204/2004. La Ley 26223 establece que “Los sujetos asociados a Cooperativas de Trabajo inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social cuyos ingresos brutos anuales no superen la suma de Pesos doce mil (\$ 12.000) estarán exentos de ingresar el impuesto integrado y el aporte previsional mensual establecido en el inciso a) del artículo 40. Asimismo, los aportes de los incisos b) y c) del referido artículo los ingresará con una disminución del cincuenta por ciento (50 %)”.

La sanción de la Ley de Microcréditos regulada a través del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” (Ley 26117/2006 y Decreto Reglamentario PEN 1305/2006). En el artículo 1º de la ley se establece “tiene como objeto la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional

de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales". Es decir, tiene como objetivo la promoción y regulación del sector de la economía social a través de facilitar el acceso al crédito a personas excluidas del sistema bancario.

La Ley, en su artículo 2º, establece que "A los efectos de esta ley se entenderá por Microcrédito: aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social cuyo monto no exceda una suma equivalente a los doce (12) salarios mínimo, vital y móvil. Destinatarios de los Microcréditos: Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las cincuenta (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (Indec), por puesto de trabajo. Serán consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social. Del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social".

2. Transformaciones en la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social

El accionar del Estado a través de las políticas públicas genera cristalizaciones de índole vertical u horizontal. Estas son producto de la creación de nuevas agencias, la asignación de nuevas tareas o el traspaso de estas de una secretaría a otras (Oszlak y O'Donnell, 1982). Dicho fenómeno lo podemos observar en la transformación del Ministerio de Desarrollo Social en estos últimos años, lo que provoca cierto nivel de (re)institucionalización. A continuación, describiremos las modificaciones que sufrió.

a. Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social

Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se crea el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Decreto 189/2004).

En su artículo 1 establece que “Créase, en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Podrán inscribirse en el referido registro aquellas personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso, sean éstas argentinas o extranjeras residentes. Asimismo, podrán inscribirse en el citado registro aquellas personas jurídicas cuyos integrantes reúnan las condiciones precedentemente descriptas o aquellas que pudieran ser destinatarias de programas sociales o de ingreso” (Decreto 189/2004). Asimismo, el artículo 2 instituye que “El Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría de Políticas Sociales, establecerá los requisitos y calidades que deberán reunir las personas físicas o jurídicas para la inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social creado por el artículo precedente, pudiendo autorizar a dicha Secretaría para dictar las normas de aplicación que fuere menester. La certificación de inscripción en el registro de cada uno de los efectores solo será habilitada con la firma del Secretario de Políticas Sociales y el Ministerio de Desarrollo Social” (Decreto 189/2004).

Una de las funciones que se le incorpora con la sanción de la Ley 26355 es reglamentar el uso de la Marca Colectiva. El artículo 6 establece “El reglamento de uso deberá ser aprobado por el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social”.

b. Readecuar la conformación organizativa del Ministerio de Desarrollo Social

El Decreto 505/2010 genera importantes modificaciones en la estructura del ministerio al reemplazar de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano por la Secretaría de Economía Social y al reemplazar la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, dependiente de la Secretaría de Economía Social. En su artículo 5 establece: “Apruébese la estructura organizativa de primer nivel operativo de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social”. Algunos de los objetivos principales de la secretaría son: “6. Diseñar políticas de fortalecimiento institucional, productivo y de servicios con el objeto de consolidar los emprendimientos de la Economía Social articulando su accionar con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional

a través de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social y las universidades que colaboren con el Ministerio de Desarrollo Social en la tarea. 7. Establecer un vínculo permanente con la Unidad Ejecutora del Programa de Ingreso Social con Trabajo. 8. Supervisar y coordinar la vinculación institucional con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social”.

La Secretaría de Economía Social queda a cargo de dos subsecretarías: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y la Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales. La primera compuesta por la Dirección de Desarrollo y Posicionamiento de Marca Colectiva tiene la responsabilidad de “Dirigir la aplicación de herramientas e instrumentos de política social tendientes a estimular la adopción de la “Marca Colectiva”, Ley 26355, como herramienta para la promoción del desarrollo integral, el fortalecimiento de las economías regionales y la gestión asociada de iniciativas productivas solidarias y de servicios en el marco de la Economía Social”. La segunda tiene como objetivo “Dar sostenibilidad a los Programas de ingreso social articulando con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, con la Unidad Ejecutora del Programa de Ingreso Social con Trabajo y con la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social a los efectos de colaborar para lograr un mayor desarrollo socioeconómico local y sustentable”. Otra función es “Coordinar acciones con la Dirección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social que depende de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional”.

Luego, a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional por Decreto 1182/2011 se le incorpora la Dirección de Servicios Digitales Informáticos y de Telecomunicaciones. A su vez, con el Decreto 2083/2011 se propone crear la Subsecretaría de Responsabilidad Social dependiente de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional.

Otra de las modificaciones en el organigrama del Ministerio se da a través del Decreto 2035/2013 que establece la transferencia de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, dependiente de la Secretaría Gestión y Articulación Institucional al ámbito de la Secretaría de Economía Social. Sus dos primeros objetivos son: “1. Entender en el diseño, articulación y evaluación de políticas para la promoción de la economía social favoreciendo la plena integración de los actores sociales, revalorizando el territorio, las economías regionales y su aprovechamiento para fortalecer las políticas de seguridad alimentaria. 2. Diseñar políticas de fortalecimiento institucional,

productivo y de servicios con el objeto de consolidar los emprendimientos de la Economía Social articulando su accionar con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional a través de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social y las universidades que colaboren con el Ministerio de Desarrollo Social en la tarea" (Decreto 2035/2013). La Subsecretaría de Políticas Alimentarias se propone, entre otras cosas, "Asistir al Secretario de Economía Social en el diseño de la política alimentaria a nivel nacional y en la evaluación de su cumplimiento".

Mientras tanto la responsabilidad primaria de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional y de su Dirección Nacional de Dispositivos Territoriales Móviles es "Promover la atención directa territorial, mejorando el acceso a servicios y prestaciones a través de dispositivos territoriales móviles, con equipos técnicos interdisciplinarios que den respuesta a las necesidades críticas que se detecten en los distintos lugares y sus comunidades". Para ello, las acciones que lleva a cabo son: "1. Diseñar las estrategias logísticas específicas para efectivizar la disponibilidad de los Dispositivos Territoriales Móviles coordinando su accionar con los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social. 2. Acercar la atención de diversas áreas jurisdiccionales a aquellas zonas que resulten de difícil acceso y/o no posean esas prestaciones de forma habitual. 3. Ordenar las herramientas organizativas disponibles en coordinación con otros Ministerios para equipar y mantener la funcionalidad operativa de los equipos humanos y materiales que resulten necesarios para la atención de las necesidades detectadas en las localizaciones territoriales priorizadas. 4. Dirigir el accionar de la Coordinación de Centros de Integración Comunitaria Móviles de conectividad ferro-fluvial y de la Coordinación de Centros de Integración Comunitaria Móviles de conectividad terrestre. 5. Apoyar territorialmente las acciones programadas por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales a través de la articulación con la Coordinación del Plan Nacional de Abordaje Integral - "Plan AHÍ" y otras unidades jurisdiccionales que soliciten su colaboración en cada caso particular. 6. Monitorear, registrar y evaluar el impacto de las acciones llevadas adelante por los dispositivos bajo su órbita, a fin de detectar posibles campos de mejora continua y eventuales desvíos en el aprovechamiento de los recursos asignados, trazando al efecto las líneas de acción que resulten necesarias para su corrección. 7. Orientar respecto a la instalación fija en el territorio de nuevos Centros Integradores Comunitarios".

Las transformaciones se han hecho con el propósito de llevar adelante un tipo de política social. Por ello, el aparato administrativo del Ministerio de Desarrollo Social tuvo que ser adaptado para ponerse al servicio de las políticas sociales.

La lógica de la integralidad de las políticas sociales requirió, a nivel organizacional, la creación de las Coordinaciones Regionales, a fin de abordar las problemáticas sociales como un todo y fortalecer las instituciones locales en busca de la sustentabilidad de las acciones en territorio (Memoria detallada del estado de la Nación, 2003: 127).

La Creación de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional responde a la necesidad de articular los procesos al interior del Ministerio con el fin de dar respuesta a las demandas sociales en forma rápida y desde una intervención integral. Dicha Secretaría incluye, por primera vez en la estructura organizacional del Ministerio de Desarrollo Social, áreas de Gestión y Monitoreo y de Relaciones Institucionales (Memoria detallada del estado de la Nación 2003: 128).

c. Sanción de la Ley de Microcréditos

Tras la sanción de la Ley 26117 de Microcréditos que, en su artículo 3, establece “Créase, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social”, el Ministerio de Desarrollo Social sufre las siguientes modificaciones: “Créase la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, la que actuará como organismo desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación”.

Dicha comisión tendrá como funciones: “1. Administrar el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. 2. Asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, implementando las acciones necesarias para alcanzar los fines propuestos por el programa” (Ley 26117, artículo 5).

También se crea el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito “que tendrá a su cargo los procedimientos de inscripción y control de las Instituciones adheridas a los fines de la presente ley, conforme determine la reglamentación” (Ley 26117, artículo 11) y un Fondo Nacional para la

ejecución del Programa de Promoción Del Microcrédito. Dicho Fondo se encargara de: "1. Capitalizar a las Instituciones de Microcrédito adheridas, mediante la asignación de fondos no reembolsables, préstamos dinerarios y avales, previa evaluación técnica y operativa de las propuestas o proyectos institucionales; 2. Subsidiar total o parcialmente la tasa de interés, los gastos operativos y de asistencia técnica de las Instituciones de Microcrédito que corresponda a las operaciones de su incumbencia; 3. Fortalecer a las Instituciones de Microcrédito mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación, en forma reembolsable o subsidiada" (Ley 26117, artículo 13).

3. Orientación de la política social

Luego de haber descripto las transformaciones por las que atravesó el Ministerio de Desarrollo Social con el fin implementar su política social y caracterizar los programas más significativos que llevó a cabo, en este apartado nos proponemos analizar algunas dimensiones que han caracterizado la gestión. Ellas son: territorialización, integralidad, coordinación y participación popular.

a. Integralidad en la política social

La integralidad "implica un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes por tipo de prestaciones o beneficiarios a atender" que se tradujo en la reducción y conversión "de pequeños y grandes programas en tres grandes Planes que hacen más eficiente las prestaciones y le imprimen una impronta particular en cuanto a planificación y gestión" (Memoria detallada del estado de la Nación, 2003: 138-140). Frente a ello se tendió a su integración en distintas líneas de acción que, de acuerdo con la especificidad propia de cada uno, conforman un conjunto de herramientas, mecanismos y prestaciones. Al inicio de la gestión había 56 programas sociales (con su propia administración).

Luego, el Ministerio de Desarrollo Social orientó su gestión en torno a tres planes:

1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más Urgente" (basado en la Ley 25724), que consiste en una conjunción de una serie de programas previos, conformación de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación y de la Unidad Ejecutora Central, integrada

por equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollo Social y Salud. Para ello, se firmaron convenios con provincias y con organizaciones sociales y se trabajó en conjunto con otros ministerios (ver en el caso del Programa Materno-infantil del MS).

2. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que busca “Implementar un sistema único y masivo de apoyo a iniciativas de economía social” (Memoria detallada del estado de la Nación, 2003: 142). Para ello, se llevaron a cabo convenios con las provincias para la creación de las Unidades de Evaluación Provincia-Nación (UEP). Como resultante, varios municipios “institucionalizaron” en sus estructuras administrativas oficinas que atiendan la cuestión.
3. Plan Familias Argentinas, que consistía en diferentes líneas, que variaron con el transcurrir de los años, atravesando transversalmente a los otros dos planes y se integra a ellos en una retroalimentación permanente. En 2008 se constituyó la Mesa Federal como figura organizativa que mejora el diálogo entre el territorio y los niveles de articulación interna del Programa Familias y de este con el resto de los programas y actividades del MDS, a la vez que favorece la adecuación a las particularidades locales.

b. La territorialidad en la política social

La gestión del ministerio se caracterizó por una fuerte tendencia a la territorialización. Ello supuso dos cosas: por un lado, el despliegue de agencias del ministerio que establecieran materialmente su presencia en todo el territorio nacional, y por otro lado, la necesidad de coordinar las acciones con las jurisdicciones subnacionales. La necesidad de coordinación de diferentes jurisdicciones de gobierno siempre es un tema delicado. En este caso, se pueden identificar las siguientes instancias y mecanismos para lograr la articulación de políticas. Particularmente, hay dos desarrollos que muestran tal situación: los Centros de Referencia (CdR) y los Centros de Integración (CIC).

Los Centros de Integración (CIC) “son espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo para promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades” (Ministerio de Desarrollo Social).

A fines 2004, se habían iniciado las obras para su localización en 280 comunidades y según datos de 2012, existen 625 CIC, de los cuales alrededor de 200 son rurales (MDS, 2010).

Los Centros de Referencia (CdR) son espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas. Hacia 2006 se habían creado 23 Centros en cada una de las ciudades capitales de las provincias. En 2007 se pusieron en marcha 6 Centros de Articulación que descentralizan la gestión del Centro de Referencia de Buenos Aires, que para 2009 alcanzan los 13 Centros (MDS, 2010).

c. La participación en la política social

En la Memoria detallada del estado de la Nación de 2006, se enunciaba como uno de los objetivos: "Promover y fortalecer la participación y organización popular, mediante la herramienta de la capacitación, basada en la lógica democrática de la educación popular, desde la perspectiva de los derechos sociales y la construcción de ciudadanía plena". En este sentido podemos mencionar diferentes iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social que fomentan la participación.

Uno de ellos es el Programa Promotores para el Cambio Social cuyo objetivo es "fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios para articular los distintos aspectos promocionales de las políticas sociales que se llevan a cabo desde el Ministerio de Desarrollo Social, en vinculación con otros ministerios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos provinciales y locales en todo el territorio nacional". De este modo, implica un tipo de participación social específica y diferente de la *New Public Management* (NPM). A su vez, instituye un intento de ir desarmando la fragmentación, puesto que el programa establece la conformación de "Unidades de Trabajo y Participación" y favorece la territorialización del Ministerio, en tanto supone el relevamiento del territorio y el reconocimiento de los actores locales (MDS, 2010). Si bien los promotores no son empleados estatales en sentido estricto, llevan adelante prácticas que, al tiempo que potencian la organización popular y suponen una entrada de la sociedad en el Estado, vehiculizan la política estatal. En 2005, 17.900 fueron los promotores voluntarios que acompañaron la promoción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Desde su lanzamiento el 4 de noviembre de 2004, fue desarrollado un proceso de continua consolidación del programa, con ejes en la integralidad y promoción humana que cubrió todo el territorio nacional. Este proceso siguió con el desarrollo del Primer Encuentro Nacional (2005), realizado en Chapadmalal y del que participaron los 3000 promotores formados en todo el país. Asimismo, a lo largo de los años, se han realizado infinidad de jornadas de capacitación y formación de líderes o voluntarios en las diferentes temáticas que aborda el Ministerio. En 2010 se realizan encuentros regionales de Mesas de Gestión y Primer Encuentro Nacional, en los cuales participaron 2000 representantes de las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios. En 2012 se llevan a cabo 47 encuentros para el Fortalecimiento de la organización popular, en los que se discutieron las políticas sociales adecuadas para esta etapa histórica y se constituyeron en espacios para impulsar distintas experiencias organizativas. Además, se realizaron 18 Jornadas Solidarias.

La Red Federal de Políticas Sociales articula las prestaciones y programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social con otros organismos del Estado nacional, provincial y municipal, como así también, con diferentes actores y sectores de la sociedad civil, y busca consolidar esos espacios de concertación a través de los Consejos Consultivos Nacionales, provinciales y municipales para el diseño y gestión de las políticas públicas, contemplando las particularidades regionales y locales.

d. Coordinación y articulación interinstitucional

Coordinación intergubernamental horizontal: La consolidación de la Red Federal de Políticas Sociales permitió que las responsabilidades institucionales sean integradas en una cogestión con aplicación en todo el país. En 2006 se consolida el espacio interinstitucional del Registro Nacional de Efectores Sociales con el Ministerio de Trabajo, INAES, PAMI, AFIP, Superintendencia de Servicios de Salud, Programa Federal de Emergencia Habitacional, entre otros. Dos años después, en el 2008 se aprueban los lineamientos del Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan AHÍ), en el ámbito del Consejo Nacional de la Presidencia de la Nación, a partir de una gestión interministerial, dirigida a poblaciones entre 2000 y 10.000 habitantes en situación de alto riesgo social. Constituye la jerarquización del Plan Mi Pueblo, desarrollado previamente, que concreta la decisión de enfrentar los núcleos duros de pobreza, interviniendo en los distintos factores que obstaculizan el tránsito hacia la superación de la pobreza estructural.

Coordinación intergubernamental vertical: En todo sistema federal, existen requerimientos de coordinación. El hecho de conservar la soberanía deviene en “diversidad de agendas, prioridades y arreglos institucionales entre los diferentes niveles del Estado” (Isuani, 2005: 4), manteniendo así potenciales puntos de discordia o descoordinación. Algunos casos concretos de coordinación intergubernamental podemos encontrarlos en la constitución del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en el año 2006, en la declaración de los 24 Gobiernos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con relación a principios y garantías consagrados en la Convención de los Derechos del Niño. Reconocimiento de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia como órgano rector de políticas públicas en materia de infancia y adolescencia, en convenios con 245 organismos de gobiernos provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales y la consolidación del Consejo Federal de los Mayores como ámbito de concertación y asesoramiento.

Durante el año 2008, se impulsó las respectivas leyes de Protección Integral de Derechos en las provincias de Entre Ríos y Santiago del Estero. Realización de asesoramientos a las provincias de Santa Cruz, Corrientes, Córdoba y Santa Fe. En estas provincias la ley de Protección Integral tiene estado Parlamentario (en línea con la Ley Nacional 26061). A su vez, 20 legislaturas provinciales adhirieron a la Ley 26117 de Promoción y Regulación del Microcrédito y se llevó a cabo la exención del impuesto a los ingresos brutos a través de leyes provinciales en La Pampa, Río Negro, Santa Fe, Tucumán, Mendoza, San Juan, Buenos Aires, Entre Ríos, Chaco, Salta, Córdoba, y la disminución de la alícuota en Jujuy. Proyectos de Ley presentados en Misiones, Formosa, Catamarca, y Santiago del Estero.

Otros casos de coordinación intergubernamental son la construcción de CIC y CdR. Los CIC poseen mesas de gestión integradas por el gobierno nacional, provincial y municipal, con la participación de las organizaciones sociales locales, para responder a las demandas y necesidades del territorio. Los CdR funcionan como delegaciones locales del nivel central, cuya forma de trabajo es articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales. Finalmente, en el año 2012, se impulsó la creación de Mesas Provinciales de Primera Infancia.

Conclusiones

En los últimos diez años, hemos apreciado una sensible transformación de algunos aspectos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la institucionalidad que ha cobrado la política social. Esta, desplegada por el Estado por medio del mencionado Ministerio, se ha materializado en diferentes programas con una lógica de territorialidad y de integralidad, que promueve el desarrollo con inclusión social. A su vez, en su formulación se han centrado en promover la participación de los ciudadanos locales, como así también en la coordinación interjurisdiccional e intergubernamental para llevarla a cabo.

Para poder desplegarse en el territorio, el Ministerio tuvo que readaptar su estructura organizativa. Así, se aprobaron modificaciones en su organigrama, se reorganizó y reasignó las funciones de las Secretarías, como así también se crearon nuevas secretarías y direcciones. A su vez, para la intervención en el territorio, se utilizaron principalmente Centros Integradores Comunitarios y Centros de Referencia.

En este trabajo nos propusimos describir las diferentes transformaciones por las que atravesó el mencionado Ministerio para poder ejecutar sus políticas. En este sentido, en primer lugar, brindamos aspectos conceptuales que nos permitan entender la problemática, como las definiciones de las diversas dimensiones (territorialización, participación, integralidad, coordinación y articulación), la política social y la institucionalidad. En segundo lugar, explicamos los diferentes planes, programas y proyectos que han formulado, haciendo hincapié que son resultados de la orientación de la política social que el ministerio pretendió fomentar. En tercer lugar, describimos las transformaciones en la estructura organizativa del ministerio de Desarrollo Social.

Debemos destacar que las transformaciones de la estructura estatal, de sus funciones y competencias son el resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad. Dicha relación se nutre de la asignación de recursos, los objetivos perseguidos y las modalidades de acción.

Bibliografía citada

Acuña, C. (2013). "Introducción: Qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos". En Acuña, C. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI. En línea. Disponible en: http://www.fundacionosde.com.ar/backend/upload/files/libro_instituciones.pdf

(fecha de consulta: 19 de octubre de 2016).

Bernazza, C. (2009). *Participación, protagonismo y representación social*. Mimeo. Buenos Aires.

Danani, C. (2009). "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp) *La gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo.

Fleury, S. (1999). "Políticas sociales y ciudadanía". En *Umbrales* N.º 11, La Paz.

Forni, P., Castronuovo, L. y Nardone, M. (2013). "Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza". En *POSTData*, Vol. 18 N.º 2, Octubre.

Isuani, F. (2005). *Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del Componente de Formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (Argentina 2002-2003)*. En la serie Estudios de caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social, N.º 7. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) – Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Laguado Duca, A. (2011). *La construcción de la cuestión social*. Buenos Aires: Espacio.

Martínez Nogueira, R. (2010). "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias". En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. En línea. Disponible en: http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf (fecha de consulta: 10 de febrero de 2015).

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003*. Buenos Aires: Gorla.

Ministerio de Desarrollo Social (2010). "Políticas Sociales del Bicentenario I", MDS, Buenos Aires.

Oszlak, O. (1982). "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina". *Desarrollo Económico*, v. 21, N.º 84 (enero-marzo 1982).

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*. Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N.º4.