



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**La Implementación de Políticas Sociales
en la Región Sur Rionegrina (2011-2015)**

Tesista Jessica Gallardo

Director/a de Tesis Matías Berger

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 27/04/2019

¿Quién dijo que solo la poesía o la literatura podían adjudicarse emociones como “la ternura, la pasión o el cuidado”?

Esta tesis es producto de un conjunto de todos esos sentimientos, porque no se podría haber hecho sin las pasiones de quienes investigaron y enseñaron y los que compartieron experiencias y saberes técnicos. No estaría terminada sin la ternura de cada uno de los “expertos” en ruralidades que se sometieron a entrevistas y rigurosos esfuerzos de memoria para poder contar lo recordado. No estaría lista para presentar si no fuera por los cuidados de quienes leyeron y aportaron.

Agradezco a cada uno de todos ellos.

A mis padres

En homenaje a su interés por descubrir “el interior” de este país y en agradecimiento a su sabiduría para transmitir el valor del respeto.

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo 1: El problema y la estrategia metodológica. De las cenizas a la implementación	9
El Volcán Puyehue	9
Estrategia Metodológica	15
Capítulo 2: La Región Sur	21
La Patagonia Argentina, un poco de historia	21
La Región Sur Rionegrina en la actualidad	22
Pueblos, parajes y campo	28
Capítulo 3: Marco Teórico	37
Políticas Públicas y Políticas Sociales	37
Programas Sociales	42
Gestión, Implementación y Micro Implementación	44
Ruralidad - Pobreza rural y Políticas Públicas	47
Capítulo 4: El Ministerio de Desarrollo Social: Los Centros de Referencia y 3 Programas	51
Los Centros de Referencia	51
Programa de Cuidadores Domiciliarios	54
Programas de Asistencia Directa	58
Programa Manos a la Obra	61
Algunas observaciones en cuanto a los programas	66
Capítulo 5: La implementación de las Políticas Sociales	68
El CDR	68
Implementación del curso de Formación de Cuidadores Domiciliarios Rurales	71
La implementación del programa Ayudas Urgentes Familiares “Los Camiones del Ministerio”	81
Implementación del Programa Manos a la Obra	89
El CDR y la implementación de 3 programas, a modo de cierre	102
Conclusiones	109
Referencias Bibliográficas	113

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AER. Agencia de Extensión Rural

AU. Ayudas Urgentes

AUF. Ayuda Urgente Familiar

AUI. Ayuda Urgente Institucional

CAL. Centro de Atención Local de Pensiones Asistenciales

CD. Cuidador Domiciliario

CDR. Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

CIC. Centro Integral Comunitario

DINAPAM. Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores

EDRS. Ente de Desarrollo de la Región Sur

EEA. Estación Experimental Agropecuaria

INTA. Instituto de Tecnología Agropecuarias

IOMA. Instituto de Obra Médico Asistencial

MDS. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

OA. Organización Administradora

PAMI. Programa de Atención Médica Integral

PCD. Programa Cuidadores Domiciliarios

PGE. Programa Ganadero del Ente

PMO. Programa Manos a la Obra

SAF. Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación

SAP. Servicio de Apoyo a la Producción

SYNTIS. Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

SENAF. Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (MDS Nación)

SENASA. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

TF. Taller Familiar

UGO. Unidad Ganadera Ovina

Introducción

La República Argentina tiene una población total de 40.117.096 personas, estimada en 10,7 hab/km², se caracteriza por ser un país netamente urbano. Solo un 11% de población se distribuye en lo que se denomina “zonas agrupadas” (municipios o poblados con menos de 2000 habitantes) y “zona rurales dispersas” (diseminadas por el campo). En el sur del país los porcentajes descienden en cuanto a la cantidad de población, pero aumentan en cuanto al porcentaje de población rural. En el caso puntual de la provincia de Río Negro, la densidad de población es de 3,1 hab/km², donde el 14,5 % corresponde a población rural según datos del INDEC (2012).

El bajo porcentaje de población rural, la dispersión en que se encuentra, sumadas a la baja rentabilidad de algunas actividades y la histórica concentración de tierras y recursos por parte de los sectores terratenientes, deja como consecuencia un sector invisibilizado con escasa capacidad de posicionamiento para la presentación de sus demandas y la gestión de los recursos para responderlas. En la “Línea o Región Sur”¹ de la Provincia de Río Negro (zona de meseta que se encuentra en el centro de la provincia) se profundizan los factores mencionados en términos de aislamiento, dispersión, extensión territorial además de la falta de infraestructura vial y las condiciones ambientales desfavorables.

La Región Sur se encuentra en Río Negro, ocupando más de la mitad de la superficie de esta provincia patagónica, se trata de una gran extensión de meseta esteparia con bajas temperaturas, vientos fuertes y escasa vegetación. La densidad poblacional es muy baja y las distancias entre una y otra localidad son importantes, de la misma manera en las zonas menos pobladas, donde la densidad es aún menor, los pobladores se encuentran separados por grandes extensiones de tierra, que en su mayoría están destinadas a la cría de ganado ovino y caprino de manera extensiva.



¹ Ambos términos Región Sur o Línea Sur se usan indistintamente para referir a esta zona. En esta investigación se usará el término Región Sur, entendiendo que el primero enfatiza el trazado de la línea ferroviaria y la ruta nacional 23 con “lo que hay alrededor”, en tanto que el segundo invita a pensar la zona desde una dimensión más inclusiva.



En materia de inversión e implementación de políticas públicas para el sector, se establece un recorte en la ruralidad, atendándose principalmente aquellas cuestiones vinculadas a la actividad agro productiva. En este sentido, históricamente estuvieron orientadas a intensificar, hacer más eficientes la monoproducción ovina y caprina, mejorando predios, infraestructura comunitaria, genética animal, riego para cuadros de producción forrajera, entre otras. En menor medida se realizaron algunas experiencias de diversificación de la producción. Esta homologación de ruralidad con sector agropecuario tiene un sesgo en las políticas públicas que impide que se puedan atender otros aspectos como los vinculados a las viviendas, la comunicación o el cuidado de las personas.

El 5 de junio de 2011 la región se vio afectada por la caída de cenizas del Cordón Puyehue. Una catástrofe sin antecedentes afectó a pobladores y sus instituciones. Todas las debilidades estructurales que acechaban a la zona rural se encrudecieron cuando el volcán explotó. Las cenizas amenazaron, y en otros casos destruyeron, campos, animales, viviendas y estructuras institucionales.

En este contexto de crisis la población de la zona, en especial los que habitan en los lugares más alejados que eran un sector invisible, vulnerable y olvidado; luego del 5 de Junio tomaron protagonismo y fueron destinatarios de inversiones en materia de producción y cuestiones sociales.

La visibilización del sector consecuencia de las cenizas, se utilizó desde el Centro de Referencia (CDR) de Bariloche del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) como estrategia de gestión para la presentación de proyectos para fortalecimiento productivo, mejora de vivienda, capacitación para salida laboral y cuidado de adultos mayores, entre otros. Si bien varias de estas ideas de proyectos ya formaban parte de las propuestas del CDR para trabajar la ruralidad, es recién a partir del 2011 donde se encuentran las oportunidades para poder gestionarlas. La caída de las cenizas actuó como un emergente que es utilizado para dar celeridad a la gestión de proyectos que ya estaban “pendientes” desde las planificaciones como es el caso del programa de Formación de Cuidadores Domiciliarios. Por otra parte, este emergente permitió ser más eficiente en la puesta en agenda de otros programas.

El objetivo de esta investigación es analizar la implementación de las Políticas Públicas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Región Sur Rionegrina a través de su CDR en Bariloche. Estudia el proceso de transformación a la que son sometidas estas políticas, luego de su diseño en las oficinas centrales del Ministerio en la Capital del país, para ser implementadas en las zonas dispersas de Patagonia. La tesis indaga la materialización de estas políticas desde su dimensión de “puesta en funcionamiento en el territorio” una vez que éstas ya han sido diseñadas, gestionadas y analizadas por decisores políticos y equipos técnicos. En este sentido, lo que se propone analizar está directamente vinculado a las tensiones en la implementación de los programas desde su dimensión de aplicación y no desde los interrogantes que puedan surgir sobre las particularidades hacia el interior de los mismos. La posibilidad de analizar las mismas incorporando la mediación del CDR permite que se contemple esta actividad cotidiana que surge al “traducir” los textos de los programas en recursos para el territorio. El recorte temporal que se realiza parte de la explosión del volcán, junio 2011, y se extiende hasta fines del 2015, año en el que finaliza el período de gestión gubernamental a nivel nacional.

Dentro de las Políticas del Ministerio se seleccionaron: 1- Asistencia Directa: que consta de entrega de materiales para refacción y equipamiento de viviendas familiares a través del componente “ayudas urgentes” (AUF), “talleres familiares” (TF) y “ayudas institucionales” (AUI); 2- La ejecución de fondos del componente socio productivo del Plan Programa “Manos a la Obra” realizada por cooperativas. (PMO); 3- Presentación y Ejecución de proyectos y capacitaciones para el cuidado de adultos mayores. (CD). Si bien estos programas forman parte de las planificaciones del CDR ellos presentan diferentes características en cuanto a su proceso de gestión. Todos tienen en común que forman parte de estas planificaciones del CDR como propuestas para dar prioridad a la atención de la población de zonas rurales y dispersas. En el caso de la Asistencia Directa se destaca la relación en la gestión de las necesidades estructurales, en vivienda principalmente,

agravadas por la caída de cenizas. En cuanto al PMO, el mismo se implementó para proyectos relacionados con la producción primaria. La visibilización del sector vinculado a la cría de ganado como principal actividad económica, al haber sido directa y gravemente afectado por la caída de cenizas, permitió que se puedan priorizar tanto la introducción de nuevas especies caprinas con la finalidad de diversificar los ingresos, como la construcción de infraestructura comunitaria a mayor escala. El caso de la formación de CD presenta la particularidad de que era una “asignatura pendiente” promovida por el equipo técnico del CDR y que había intentado gestionarse años anteriores. Una vez más el volcán actúa como catalizador en el proceso de gestión. En cuanto al recorte espacial, se toman los departamentos de Pilcaniyeu, 25 de Mayo y Ñorquinco por haber sido los más afectados por la catástrofe además de haber sido los que mayor inversión percibieron a través de los programas mencionados.

De esta manera se presenta una tesis organizada en 5 capítulos. En el primero, se plantean los interrogantes que dieron origen a la investigación, las estrategias que se utilizaron para relevar los datos y los métodos con que se analizaron. En el segundo capítulo se presentan las particularidades de la zona, se analizan las tensiones y particularidades en los municipios, las zonas agrupadas y las zonas dispersas, también se presenta información sociodemográfica incorporando el detalle de algunos indicadores para los departamentos de investigación. En el tercer capítulo se desarrollan las herramientas teóricas que se utilizarán para el análisis, entre ellas las relacionadas a políticas públicas, políticas sociales, implementación de programas sociales, ruralidad, pobreza rural e implementación de políticas públicas. En el capítulo cuarto se desarrollan de manera descriptiva las características de los programas seleccionados para esta investigación, presentándolos desde sus normativas y documentación institucional del MDS, documentación interna de planificación y evaluación, y algunas referencias de autoridades y agentes institucionales. Finalmente, el quinto capítulo se focaliza en la implementación de los programas en el territorio, enfatizando los procesos y las adaptaciones que sufrió cada uno de estos programas para poder atender a la población más alejada. Se destacan estas “adaptaciones” como un proceso que forma parte de la tarea cotidiana de los agentes de territorio para que las políticas públicas alcancen su expresión material. En el apartado de conclusiones se incorporan algunas reflexiones acerca de cómo las políticas sociales se integran con otras políticas. Por otro lado, se suman algunas propuestas que se espera sean de utilidad para el proceso de diseño e implementación de políticas sociales, en especial aquellas que se vinculan con las especificidades de las agencias encargadas de la micro implementación.

Capítulo 1

El problema y la estrategia metodológica. De las cenizas a la implementación

El Volcán Puyehue

El día 4 de junio las cenizas del Volcán Puyehue cubrieron el cielo de Bariloche dejando un manto blanco sobre las localidades andinas. Efecto del viento, la pluma de cenizas se dirigió hacia la zona atlántica, descargando gran parte del material volcánico en la Región Sur de la Provincia de Río Negro, la zona más afectada fue la localidad de Jacobacci y los parajes aledaños que recibieron entre 8 y 10 cm de cenizas tipo “talco”.

Durante la semana que siguió al 4 de junio, la catástrofe se hacía sentir en Bariloche y Villa La Angostura, dos de los destinos turísticos más importantes de Patagonia Norte, la temporada invernal próxima a comenzar pronosticaba un pésimo augurio, clases suspendidas, calles cubiertas de cenizas y el aeropuerto internacional cerrado. Mientras los sectores hoteleros reclamaban y captaban la atención de la prensa y los organismos públicos, las zonas rurales estaban en estado de desesperación... tardó una semana en ponerse en agenda y en ser prioritaria la atención de estos pobladores.

Además de tener al pueblo teñido de gris, cortes de suministros, hospitales sin funcionamiento y escuelas cerradas, en las zonas dispersas el fenómeno de las cenizas, se superpuso a un proceso de sequía prolongada que ya estaba afectando a las unidades productivas de la zona.

Las estrategias para dar respuestas a lo que estaba sucediendo incluyeron declaraciones de zona de emergencia y catástrofe, primero por los Honorables Consejos Deliberantes locales, y luego a través de los decretos 1110/2011, 1210/2011 que declaran zona de emergencia económica y social. Las declaratorias de emergencia permitieron bonificaciones bancarias para préstamos, exenciones en pagos de derechos y tazas, beneficios en las presentaciones de declaraciones juradas, otros beneficios en eximiciones de sellos e impuestos vencidos y partidas especiales del Poder Ejecutivo Nacional para tareas de limpieza y preservación ambiental.

Tal como se mencionara, la zona ya se encontraba en situación crítica por el prolongado período de sequía que oscilaba entre un 50 y un 30% por debajo de la media, según el informe de Isarri-Oesterheld (2012) el crecimiento de la vegetación se vio afectado por las cenizas que hicieron un efecto “sombbrero” porque redujo la cantidad de luz que ingresa para la fotosíntesis.

Al cabo de un año se observó que los valores de producción vegetal eran los siguientes:

Dto. Pilcaniyeu, el 52% del área sea por debajo del 50% del promedio

Dto. Ñorquinco, 46% del área por debajo del 50% del promedio

Dto. 25 de Mayo, 36% del área por debajo del 50% del promedio

En cuanto a las acciones realizadas para el apoyo a los productores las mismas variaron de acuerdo al productor y al lugar. El hecho de que los pequeños productores no quisieran “vaciar los campos” es decir vender o sacar animales por temor a la consecuente descapitalización y las dificultades para repoblarlos, llevó a que la principal estrategia fuera suplementar hasta la llegada de la primavera, principalmente a las ovejas madre, de esta manera se pretendía cubrir la oferta forrajera que había quedado bajo las cenizas. Dentro del sector de la Agricultura Familiar, no fueron solo los productores los afectados, también sufrieron consecuencias los esquiladores y los peones rurales, entre otros.

Los productores medianos o grandes comenzaron sacando de los campos los vacunos, luego y en la medida que pudieron, siguieron con los ovinos. Los animales fueron trasladados a otros campos propios donde las cenizas no habían caído o bien vendidos en pie a otras empresas o destinados a faena.

En términos generales, de acuerdo a la información del Ministerio de Producción de la Provincia, los efectos de los largos años de sequía que atravesaba el sector, fueron intensificados por las cenizas, como saldo que de las 2.500.000 cabezas ovinas y caprinas que había en la zona se cayó a 1.850.000 y a menos de la mitad en el 2014; en cuanto a la cantidad de productores, de los más de 5.000 quedaban menos de 4.000, “la región sur que llegó a tener más de 2 millones de UGO's² quedó en menos de 600.000”.

En el sector de los pequeños productores el porcentaje de pérdida fue menor, porque como se dijo antes, “no quisieron vaciar los campos” además de la fuerte asistencia técnica y económica que tuvieron para poder suplementar, en este sentido se destaca que la residencia en el campo y la disponibilidad de mano de obra asociada a esta situación posibilitó la intervención a tiempo para reducir el impacto de la ceniza y de la sequía.

Según los equipos técnicos que trabajaron en la zona, los sistemas tenían cierto margen a recuperarse, a partir de su propia producción y mediante una mejora en la eficiencia productiva, lo cual requiere de una fuerte y sostenida asistencia técnica, fortalecimiento organizativo y apoyo en la infraestructura predial y regional. Las asistencias técnicas y transferencias de recursos, se basaron en aspectos vinculados al manejo, especialmente en la construcción de comederos, el suministro de forraje y pelet y la dosificación del alimento de acuerdo a los requerimientos de las majadas.

Las familias que contaban con disponibilidad de infraestructura, asistencia técnica y experiencia en el manejo de prácticas intensivas para suplementar, tuvieron más posibilidades que aquellas que no.

² Se considera unidad ganadera ovina (UGO), a un capón Merino de 40 kg. De peso, que consume 0,920 kg.de materia seca (MS) por día. El consumo de la oveja de cría, promedio anual, es de 1,360 kg./MS/día. A fin de simplificar el tratamiento de los datos no se han considerado las distintas categorías de cada especie animal y se ha utilizado los siguientes valores: 1 ovino= 1UGO, 1 caprino = 1 UGO, 1 vacuno = 7 UGO, 1 equino = 10 UGO.

También fue un factor determinante el estar asociado o pertenecer a algún tipo de organización ya que éstas tenían mayor acceso a la información de la situación predial de cada familia. Desde el MDS, además de las entregas de alimentos, se asistió con herramientas, materiales para las viviendas y mobiliario.³

En los ejidos urbanos, especialmente en Jacobacci, la situación que se atravesaba no era menos alarmante que en las zonas dispersas, al estar las escuelas cerradas, los comedores escolares no funcionaban; por otra parte, tal como se mencionara, el requerimiento de mano de obra para servicios ocasionales se había suspendido, quedando las familias más vulnerables en una situación de extrema delicadeza ya que además eran los que contaban con peores condiciones en sus viviendas, la entrada de cenizas era recurrente producto del viento. La imagen que se presenta a continuación da cuenta de la calidad, textura y cantidad del material volcánico que cayó en la zona y de la situación de aislamiento que generó en la localidad.



Calle céntrica en la ciudad de Ingeniero Jacobacci, 11 de Junio de 2011. Foto: Jessica Gallardo

³ Según consta en los registros del CDR, solamente en la localidad de Jacobacci durante los primeros meses se repartieron 22400 barbijos, 1182 Lts. De agua, 116 royos de nylon, 1500 royos de burlete, 2000 pañales, 10000 velas, 200 chapas de cinc y 600 cartón, 50 alfajías, 100 palas, 100 carretillas, 100 colchones, 30000 trapos de piso.

La incertidumbre posterior a la caída de cenizas, dejó al sector de los pequeños productores inmersos en un círculo que los empobreció aún más y consecuentemente no permitió que pudieran continuar con las pequeñas inversiones prediales que realizaban. Los grandes establecimientos pudieron 'sacar' su ganado, trasladándolo a otras estancias o bien vendiéndolos, pero la situación de los pequeños productores fue diferente. A pesar del enorme esfuerzo realizado, la merma en los hatos y majadas fue muy importante, evidenciando aún más las desigualdades entre ambos sectores, "...al contrario de una comunidad agrícola que dispone de excedentes para aguantar una o incluso varias malas cosechas, una comunidad agrícola reducida de manera crónica al límite de la supervivencia se encuentra a merced del mínimo accidente que disminuya brutalmente el volumen de sus cosechas o de sus ingresos. Este accidente, que puede ser climático (...) biológico (...) económico (...) o político (...), condena a los agricultores al hambre *in situ*". (Mazoyer, 2001: 16)

Las palabras de los pobladores para describir la situación transmiten la angustia, la desesperación y la impotencia sentida por lo que ocurrió. El Comisionado de Fomento de una de las localidades señala *Nosotros no nos recuperamos todavía de la ceniza, eran pequeños productores minifundistas y que después del 2011 no quedó nada*. Por otra parte, un representante de una de las cooperativas más grandes de la región, en el intento de hacer una síntesis de lo ocurrido explica *cuando cayó la ceniza del volcán Puyehue, casi el 70% de la producción de animales de los socios de la cooperativa se murió por la ceniza, la zona de influencia de Jacobacci que es más o menos unos 150 km cayeron 15 cm de ceniza por esa razón se murió mucha hacienda, llovió muy poco 43 mm comparado con lo 180 de lo normal, lo poco que llovió lo absorbió la ceniza, ya veníamos con el problema de la sequía, de los 7 años de sequía, la falta de agua, la falta de pasto, la gente que estaba viviendo mal, cayó la ceniza y fue peor* (EM Dirigente Organización) Este relato da cuenta de la crudeza y lo impactante que fue la caída de las cenizas, que junto al largo período de sequía dejó un saldo muy negativo en términos productivos.

La caída de cenizas del volcán visibilizó la fragilidad de los sistemas productivos, de los productores, pero también las debilidades institucionales para poder responder a la emergencia y al armado de estrategias de recuperación. *Lo que pasó con la ceniza además de poner en evidencia la situación en la que vivía la gente hace años, quedó más clara la falta de articulación que había entre las instituciones y la ignorancia para poder abordar una situación en la que se estaba*. (A.F., Agente Territorial). *Lo del volcán nos puso a prueba de cómo estábamos y la capacidad para trabajar en la región, con qué elementos contábamos, cómo estaba la población de esos lugares* (B.F., ex Articulador CDR).

Luego de esta catástrofe varias intervenciones de organismos públicos se desplegaron y se intensificaron en el territorio, entre ellas las del MDS.

Del volcán a las preguntas de investigación: Presentación del problema

La población de las zonas rurales dispersas y agrupadas de la provincia ha sido históricamente postergada en la inclusión en el diseño de las políticas públicas orientadas a vivienda, comunicación, servicios de cuidado o generación de ingresos. Los lugares de menor concentración demográfica han sido los menos considerados en materia de inversión social, y por ende los que en peor situación se encontraban previo a la caída de cenizas. La implementación de las políticas sociales en estas zonas tuvo como intencionalidad resolver estas omisiones, surge como interrogante entonces, de qué manera una serie de programas que abordan cuestiones específicas y que están diseñados en contextos muy diferentes a donde serán aplicados, pueden de alguna manera acortar la brecha de desigualdad en la que se encuentran las personas que habitan en estas zonas.

La investigación parte de las siguientes preguntas: ¿qué se entiende por políticas públicas? ¿cuál es el objeto de las políticas sociales? ¿cómo se define conceptualmente el proceso de implementación? ¿cuáles son las características de la ruralidad en Argentina y en la zona de investigación? ¿cuál es la situación actual de la región? ¿cuáles son los supuestos que se toman en cuenta en el diseño de los programas mencionados en el Ministerio de Desarrollo Social? ¿cómo se incluye al sector rural en el proceso de diseño? ¿Qué tensiones se presentan al momento de la implementación? ¿cómo se resuelven esas tensiones?

Objetivo General: *Analizar la implementación de tres programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Línea Sur Rionegrina en el período 2011 – 2015*

Objetivos Específicos:

- Analizar el proceso de diseño de los programas Manos a la Obra, Asistencia Directa y Cuidadores Domiciliarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- Describir el proceso de implementación de los Programas
- Identificar los factores que facilitaron y/o dificultaron la implementación de los programas
- Confrontar el diseño de la política y los programas, con la implementación; observar el proceso de transformación de los programas si la hubiera
- Analizar la percepción de los destinatarios acerca de los resultados en la implementación de los Programas

Al iniciar mi investigación tenía dos hipótesis en relación a las preguntas y los objetivos enunciados:

1. Los programas de Asistencia Directa, Cuidadores Domiciliarios y Manos a la Obra en su diseño y elaboración desde las oficinas centrales, son pensados y destinados en términos generales y toman como población destinataria sujetos urbanos, por lo que requieren transformaciones para ser aplicados en contextos rurales específicos.

2- Los Centros de Referencia que están a cargo de la gestión e implementación territorial de los programas, deben resolver la tensión entre el diseño, que toma una generalidad de sujeto urbano como destinatario, para poder ejecutar las acciones en un contexto rural específico.

Tradicionalmente se ha caracterizado a la población bajo rótulos que hacen a su actividad agroproductiva definiéndola como “pequeños productores”, “agricultores familiares”, “minifundistas”, “crianceros”, entre otros. En este sentido, las Políticas Públicas se han orientado a responder a las necesidades que surgen de esta dimensión agro productiva. Paralelamente las Políticas Sociales del país que se diseñan y se piensan para ser implementadas territorial, universal e integralmente bajo lógicas y protocolos son viables en contextos urbanos pero requieren de adaptaciones para ser aplicados en zonas rurales. Sin embargo, la erupción del volcán requirió que se desplegaran estrategias para poder implementar algunos programas; la tensión que se presenta entre la elaboración y la implementación amerita ser investigada a fin de dar cuenta de este proceso de transformación y de su impacto luego de su implementación.

La tesis resulta relevante en términos del aporte que puede hacer al proceso de diseño y gestión de la política social para el sector rural. Por otra parte, la tesis intenta describir, conceptualizar y aportar a los procesos de implementación directa en territorio.

En cuanto a la viabilidad de poder llevar adelante la investigación, se destaca la posibilidad de contar con información documental del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en sus niveles Centrales y Territoriales, también el acceso a los actores involucrados y la implementación de los instrumentos de recolección de datos en forma directa. Además de la información pública del MDS, se cuenta con autorización para la utilización de registros y sistematizaciones del CDR Bariloche. Por otra parte, y aquí enfatizo en usar la primera persona del singular, formo parte del equipo técnico del CDR desde el año 2006 y estuve involucrada en forma directa en la gestión e implementación de los programas seleccionados.

En términos metodológicos, se trata de una observación participante en donde la posibilidad de formar parte presenta enormes ventajas tal como lo señala Guber: “la presencia directa es un aporte valioso para el conocimiento social porque evita algunas mediaciones, por ejemplo, el sentido común de terceros, y ofrece a un observador crítico lo real en toda su complejidad” (2011: 56).

Como particularidad, se señala que siendo miembro del entramado desde antes de la investigación, el rol de “investigadora” se suma con posterioridad. Esto trajo por otro lado la posibilidad no solo de acceder a las fuentes secundarias, con las autorizaciones y recaudos éticos correspondientes, sino también posibilitó el acceso al campo, la identificación de los informantes claves y el contacto con los mismos.

Si embargo, entre las desventajas se presentó la necesidad de aclarar con precisión el rol desde dónde se hacían las entrevistas. En la mayoría de los casos esta “negociación en el cambio de rol” se presentó sin dificultades y en otras presentó mayor complejidad o la imposibilidad de profundizar.

En cuanto al papel simultáneo de investigadora/miembro del CDR se realizó un trabajo subjetivo de distanciamiento interno a partir de la observación de la propia experiencia. Esto permitió tomar distancia crítica de las propias prácticas y seleccionar, clasificar y significar el campo e iluminar desde la teoría los datos recolectados en función de las preguntas de la investigación.

Las interpretaciones y conclusiones de esta tesis están atravesadas por esta reflexividad que se manifiesta en el proceso de recolección de datos, pero también en el surgimiento de los interrogantes de la investigación.

Estrategia Metodológica

Para poder responder a los interrogantes referidos a cómo se despliegan las políticas sociales en las zonas rurales se trabajó sobre tres programas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la oficina local de este ministerio (CDR) en la “Región Sur” de Río Negro. Se hizo un recorte temporal tomando como inicio la caída de cenizas del volcán del cordón Puyehue y los tres años posteriores hasta el cambio de gestión gubernamental. La caída de las cenizas actuó como un catalizador para poder visibilizar a la RS y en particular a las personas que vivían en las zonas más dispersas y alejadas. Si bien la ruralidad formaba parte de las planificaciones de las actividades del CDR, se encontraban límites al momento de la gestión de los recursos para la implementación de los programas. Luego de la erupción del volcán se desplegaron oportunidades para poder intensificar la presencia del MDS a través de su CDR y la priorización de algunos proyectos. Es decir que no son programas vinculados estrictamente con la caída de cenizas, sino que es a partir de la visibilización del sector, como consecuencia de las pérdidas por la erupción del volcán, que los agentes de territorio despliegan nuevas oportunidades en la gestión. En cuanto al recorte espacial se abordaron los tres departamentos de la zona más afectados por esta catástrofe.

Los programas seleccionados fueron el PMO, a través de 3 proyectos, el Programa de Formación de Cuidadores Domiciliarios dependiente de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM); y, finalmente las entregas de materiales para refacción y ampliación de viviendas a través de las AUF. La elección de estos casos se fundamenta en que si bien se refieren a temáticas distintas, tienen en común una serie de características relacionadas con el problema de esta investigación, todos se implementaron en la zona de investigación en el período seleccionado porque todos forman parte de las planificaciones realizadas por el CDR y todos tuvieron como población destinataria a pobladores de las zonas agrupadas y dispersas de la RS. El curso de formación de CD es el que mejor expresa la visibilización de la zona y las estrategias para la obtención de recursos. Era una propuesta que se venía trabajando desde hace años desde el equipo del CDR y que no lograba pasar de “la planificación a la gestión y de la gestión a la implementación”. Este programa, a diferencia de los otros dos, fue netamente una producción de los equipos técnicos del MDS en territorio, que trabajaron la idea primero hacia adentro y luego con el resto de los actores de la zona.

Otra de las características comunes de estos programas es que todos pertenecen a las propuestas del CDR. En este sentido se señala que, si bien existieron otras intervenciones que surgieron por demandas de otros actores y fueron gestionadas a otros niveles (por ejemplo, el envío de materiales y alimentos en el período más crítico de la caída de cenizas que gestionaron gobiernos locales y provinciales con autoridades del MDS), también estuvo la intervención de “el tren sanitario” que recorrió la RS. La organización de los tiempos y los recursos que se facilitan “desde el tren” forman parte de las decisiones del área específica de las oficinas centrales. En algunos casos, el equipo del CDR se incorpora para “acompañar”. A diferencia de estos ejemplos mencionados, para esta investigación los proyectos seleccionados forman parte de la problematización de las necesidades que se hace desde los agentes de territorio y que se incluyen en las planificaciones del CDR.

Investigar no es evaluar y evaluar no es sistematizar. Sin embargo, desde una aproximación semejante a la sistematización de experiencias, se inició el recorrido de esta tesis. Sistematizar “implica introducir la perspectiva e interpretación de los profesionales de la acción y de otros actores significativos no como informantes sino garantizando que quienes vivieron la experiencia tengan un rol protagónico en el relato” y “promueve un proceso de reflexión desde la perspectiva de sus protagonistas y conjuntamente con ellos, con ejes significativos de procesos-resultados o cambios logrados en el particular contexto de la acción.” (Vinocur, 2014: 6)

Esta investigación constituye un Estudio de Caso, porque analiza la implementación de tres

programas nacionales en una misma población y en un mismo período. El tipo de análisis que se realiza es de carácter interpretativo a fin de comprender las Políticas Sociales como “resultado de las prácticas cotidianas de los sujetos... restituirle al Estado la heterogeneidad que les es inherente, incluyendo ambigüedades y contradicciones” (Cowan Ros, 2016: 14). A través de este estudio se intenta comprender los significados que le otorgan los actores involucrados a los programas seleccionados además de identificar las fases en el proceso de micro implementación y las rutas de estos procesos.

Se realizó fundamentalmente una investigación de tipo cualitativa, ya que se indagaron los procesos de vinculación entre estos programas y los organismos públicos, considerando tanto la presentación de los proyectos y la entrega de los recursos en tiempo y forma que se fueron dando en cada uno de los programas de Asistencia Directa (AUF), Manos a la Obra y Capacitación de Cuidadores Domiciliarios, como el proceso que surgió a partir de cada una de las implementaciones. Tal como se mencionara, se considerará la percepción de los diferentes actores que participaron de todos estos procesos.

También se utilizaron diferentes técnicas de investigación – evaluación. Niremberg señala que “no hay límites demasiado precisos entre investigación y evaluación” (2003: 37) pero por otra parte explica que no son términos equivalentes, entendiendo que la primera se propone incrementar el cuerpo de conocimientos y alimentar la teoría y la segunda está vinculada a juicios de valor que intentan mejorar la acción.

Las ventajas antes mencionadas por ser parte del equipo del CDR, en cuanto al conocimiento de la zona, los actores y los procesos, podrían ser tomadas como desventajas desde una postura netamente positivista. Sin embargo, dada la metodología seleccionada y los objetivos propuestos, excede la intencionalidad de esta tesis acceder a esos supuestos. En este sentido, Guber señala que “la particularidad del conocimiento científico no reside en sus métodos sino en el control de la reflexividad y su articulación con la teoría social” (2011: 44). La autora propone admitir esta reflexividad en tanto que el relato del investigador es una comunicación intencional que, al mismo tiempo que describe, produce la situación que describe. Por otra parte, es importante destacar que el sentido común del investigador no es independiente de la ciencia social.

Este estudio se basa no solo en el trabajo de campo con pobladores y técnicos sino también en el análisis documental de los programas, planificaciones y evaluaciones de procesos de intervención local, información censal, además de la observación participante.

En la tesis se trabaja con documentales oficiales, producto de las normativas, informes de avance y protocolos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; se analiza cómo los textos categorizan y caracterizan a los actores intervinientes y cómo los objetivos se explicitan formalmente, el análisis

documental refleja el texto formal de los programas, fuentes primarias. Se toma en cuenta cuál es la percepción que tienen los pobladores acerca del proceso de implementación de esas políticas y las tensiones entre las caracterizaciones formales, el proceso de implementación y la complejidad de vida y experiencia de los destinatarios, fuentes secundarias.

Se utiliza información pública, además de los datos de entrevistas, se complementó con información facilitada por el Centro de Referencia de Bariloche. Se toman los recaudos éticos necesarios frente a la información confidencial o familiar. Se realizó un abordaje de multimétodo a través de análisis documental y entrevistas en profundidad.

Se analizaron los programas de acuerdo a la naturaleza de sus tareas y su rutinización, y el contexto institucional desde donde las agencias que implementan los programas interactúan con los sujetos destinatarios. En este sentido los programas se pueden clasificar 1) en aquellos que se orientan a la transferencia de bienes y recursos, 2) de servicios profesionales, 3) servicios humanos, desarrollo de capacidades y de la inserción social y 4) Prestaciones asistenciales y de emergencia (Martínez Nogueira, 2004) Se instrumentó un estudio de tipo comprensivo y comparativo entre los 3 casos, de manera paralela, tanto en forma transversal como en su evolución en el tiempo, analizando una serie de aspectos pertinentes a los objetivos propuestos por la investigación y su manifestación en cada uno de los casos. En cuanto al análisis de los procesos de implementación se analizó cada caso de acuerdo a las siguientes temáticas⁴:

- Características Generales del caso: Antecedentes, marco normativo, tipo de política pública que representa, problemática que aborda, diseño que regula la implementación.
- Adaptaciones de los Programas a los comportamientos de los operadores, cooptación
- Adaptaciones de los comportamientos de los operadores locales a los programas, aprendizaje técnico
- Adaptaciones mutuas entre programas y operadores

A partir del estudio de estas “adaptaciones” en cada uno de los casos estudiados, se realizaron análisis comparativos de proceso elaborando conclusiones y aportes sobre los factores que facilitan y/o dificultan los procesos de micro implementación de las políticas sociales en espacios rurales, el grado de institucionalidad que se puede ir construyendo en dicho proceso, así como las decisiones políticas necesarias y los procedimientos y dispositivos técnico- administrativos pertinentes para el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia el proceso de implementación.

⁴ Los tipos de adaptaciones son propuestos por Berman, P. 1993

Se recolectaron datos de diferentes fuentes de información

1. El análisis inicial de la documentación vinculada a los procesos de diseño de políticas desde las oficinas centrales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación considerando las normativas y protocolos tanto desde los aspectos técnicos como los legales. Se indagaron tanto los decretos y normativas que dan origen legal a los programas como los manuales de aplicación de los mismos. La recopilación documental de los decretos que dan surgimiento a los programas, los fundamentos legales y sociales que facilitan información acerca de los supuestos teóricos que se consideran al momento de diseñar las políticas públicas.

2. El segundo conjunto de documentos que se analizó está compuesto por protocolos de implementación pensados por estas oficinas permiten comprender las perspectivas que tienen estas oficinas para la puesta en marcha de los programas, material comunicacional de difusión del MDS. Se analizaron todos los informes técnicos de planificación y evaluación del CDR del período de investigación, como también las bases de datos con la información sobre los recursos gestionados. Por otra parte se accedió y analizó toda la documentación referida a la presentación de los proyectos del PMO y del CD, las evaluaciones técnicas y los informes de cierre.

3. En la tercera fase se realizarán entrevistas a informantes clave (información primaria) tanto destinatarios de las Políticas, como técnicos intervinientes de las oficinas centrales y agentes territoriales. Se “produjeron” los datos mediante fuentes de información primaria, a partir de entrevistas en profundidad a los diversos actores que formaron parte de cada programa (se realizaron 32 entrevistas en total, 8 para el PMO y CD, 14 para las AUF y 2 para el CDR) Se entrevistó en el caso del PMO a 4 agentes territoriales relacionados a instituciones de asistencia técnica agropecuaria, a una técnica de las oficinas centrales del PMO y a tres dirigentes de organizaciones. Para el curso de CD a la ex directora de la DINAPAM, a un técnico especializado de Adultos Mayores que forma parte del CDR, a la coordinadora del curso de formación y a 5 personas egresadas del mismo (dos hombres y tres mujeres). En el caso de las AUF se entrevistó a 2 Comisionadas/os de Fomento y 12 personas que gestionaron recursos ante este programa. Finalmente, se entrevistó al ex Articulador del CDR y a una técnica de las oficinas centrales de donde depende el mismo. En todos los casos se trató de entrevistas semi estructuradas y se “construyeron” los datos a partir del intercambio con cada uno de los entrevistados. Puede señalarse que se trató de un proceso de elaboración de la información en conjunto con los entrevistados.

4. En cuanto al análisis de los procesos de implementación, se incorpora también información proveniente de la observación del propio proceso de participación, dado que pertenezco al equipo de trabajo del CDR como agente territorial desde el año 2006 a la actualidad. Durante el período seleccionado para la investigación formé parte de la implementación de los programas elegidos para el análisis y otros que no son abordados en esta tesis.

5. Se utilizó información censal para la descripción de la región y las características de la población.

Capítulo 2

La Región Sur de Río Negro

Tal como se señalara esta investigación propone el análisis de la implementación de las Políticas Sociales en la Región Sur de la Provincia de Río Negro. A continuación se presentará una descripción de la zona, partiendo de una breve introducción histórica que señala los aspectos más relevantes para poder entender cómo se empieza a conformar el entramado poblacional de la Patagonia. Luego se presentarán algunos datos censales sobre la Región Sur y los Departamentos incluidos en la investigación, se enfatizarán los aspectos que hacen a las características de reproducción de la vida cotidiana, las fuentes de obtención de ingresos y la identificación de actores, intentando demostrar que dentro de la misma región se presentan heterogeneidades pronunciadas en cuanto al acceso a bienes, productos y servicios. Se hará una mención a la erupción del Volcán Puyehue ocurrida en el año 2011, dado que se trata de un hecho catastrófico cuya magnitud opera como punto de referencia en términos económicos y temporales. También se presentarán algunas características en cuanto a la situación de los jóvenes.

La Patagonia Argentina, un poco de historia

La campaña genocida, resignificada por el pueblo mapuche como “época de la perdición” o “el malón de los blancos”, conducida y oficialmente conocida como Conquista del Desierto, arrojó como resultado el exterminio masivo de los mapuche y la pérdida casi total de sus tierras las cuales pasaron paulatinamente a concentrarse en unos pocos dueños. Radovich - Balazote (1992) señalan que se enajenaron alrededor de 35.000.000 de hectáreas con la alarmante aclaración de que 24 personas recibieron parcelas que oscilan entre las 200 y 650 mil hectáreas. Esta “campaña” dejó como saldo que la mitad del territorio argentino habitado por pueblos originarios fuera ocupada por los grupos de poder facilitados por el Gobierno Nacional. Las comunidades derrotadas tuvieron que instalarse en las tierras menos fértiles de la provincia, aisladas y marginadas. Por las condiciones del suelo y el clima, tuvieron que dedicarse a la crianza de ganado pequeño en forma extensiva, subordinándose desde lo económico a la práctica de explotaciones de tipo capitalista.

En cuanto a la apropiación de la tierra, algunas comunidades recibieron tierras donde instalarse, pero con muchas dificultades para poder acceder en forma definitiva a las mismas. Ya hacia fines del siglo XIX y principios del pasado y luego de diversos reclamos al Estado Nacional se conforman las agrupaciones y reservas actuales. Sin embargo, la discriminación, la usurpación de tierras y la violencia no cesaron; “los engaños llevados a cabo por comerciantes inescrupulosos con el amparo de la justicia provocaron el empobrecimiento de muchos pobladores que en determinado momento llevaban a cabo una actividad productiva con cierta prosperidad” (Radovich y Balazote,

1992: 161).

Los grupos domésticos mapuche fueron incorporados plenamente al sistema capitalista no solo como productores y consumidores de mercancías, sino también como proveedores de fuerza de trabajo para distintas ramas y sectores económicos.

En semejanza a todas las luchas contra los indígenas, el exterminio del pueblo mapuche es consecuencia de los intereses pecuarios bonaerenses. Sus principales objetivos fueron la incorporación de nuevas tierras al dominio ganadero y la protección de estancias ya establecidas. El primer canal de riego, la llegada del ferrocarril y la iniciación de las obras de regadío y dique Cordero, son las obras de gobierno que completaron la política de expansión. Las distintas zonas de la actual provincia de Río Negro se han ido poblando en distintos momentos históricos y bajo diversos requerimientos y condicionamientos. En la zona sur de la provincia, a medida que llegaba el riel se produce un intenso movimiento económico social, para inmediatamente estabilizarse como poblaciones de campo, con escuelas, juzgados de paz, comisarías y un movimiento económico basado en la ganadería.

La Región Sur Rionegrina en la actualidad

La región sur abarca el 60% del territorio de la provincia de Río Negro, se caracteriza por inviernos muy fríos con temperaturas que superan, en algunos lugares, los 20° bajo cero. Los veranos son muy calurosos, predominan los vientos fuertes, las lluvias son escasas no superando la media de 180 mm. Tiene una población de 40.763 habitantes según el último censo nacional⁵, siendo su base económica la ganadería ovina extensiva, aunque también existe en menor escala la producción caprina y bovina. La minería no metalífera es otra de las actividades económicas destacadas de la región (diatomea, bentonita, piedra laja y pórfidos las más importantes).

Institucionalmente está organizada en 6 Departamentos, 9 Municipios y 27 Comisiones de Fomento, con la particularidad de baja densidad poblacional estimada en 0,32 hab/km² de acuerdo al último censo poblacional. Los departamentos que forman la región sur son: 25 de Mayo, 9 de Julio, El Cuy, Valcheta, Pilcaniyeu y Ñorquinco. El trazado paralelo de la ruta Nacional N° 23 y del Tren Patagonia sirve como ordenador para comprender la distribución poblacional. A lo largo de este trayecto se encuentran los ejidos urbanos y sus zonas de influencia. En el caso de los departamentos tomados para esta investigación, se encuentran los pueblos de Pilcaniyeu, Comallo, Jacobacci, Maquinchao y Los Menucos, sobre el trazado que va de este a oeste, y, hacia el sur, Ñorquinco. Los parajes que rodean estas localidades son: Villa Llanquín – Paso Flores – Mengué – Pilquiniyeu del Limay – Laguna Blanca – Clemente Onelli – Río Chico – Mamuel Choique - Ojo de Agua –

⁵ <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>

El departamento de 25 de Mayo es el que presenta mayor cantidad de población dado que en él se encuentra la ciudad de Jacobacci, cuya población estimada es de 6.261 habitantes en el ejido del pueblo, además de la amplia zona rural que la rodea. De acuerdo a la información censal, se deduce que la población total de la provincia creció y que ese crecimiento ha sido proporcional en el período 2001/2010 tanto en la Región Sur como en los departamentos que se trabajan en la investigación. El crecimiento que se ha dado se presenta en los ejidos urbanos, notándose una acentuada baja en las poblaciones rurales tanto agrupadas como dispersas. Esta merma en las poblaciones con menor densidad demográfica coincide con lo que sucede en el resto de la región latinoamericana donde luego de las políticas económicas de los programas de ajuste estructural queda como saldo una estructura productiva polarizada en el campo (FAO: 7).

A.F., Agente territorial de la zona de Jacobacci, quien trabaja en proyectos de desarrollo local, asistencia técnica y acompañamiento a las organizaciones desde antes de la caída de cenizas, al referirse a cómo era vista la zona antes de la erupción del volcán, señala *La Región Sur históricamente es una zona marginal y postergada de Río Negro, no sé si no estaba visibilizada... yo creo que estaba naturalizada, inclusive por la misma gente que vivimos acá, ni hablar a nivel provincial y nacional*. Es interesante la observación que hace en tanto a la naturalización de la situación en la que se encuentran, como el “abandono mismo” por parte de las intervenciones estatales para mejorar las condiciones de vida, pasa a ser parte intrínseca en la descripción y presentación de la zona.

El siguiente cuadro presenta información acerca del total de población, en el mismo se comparan los datos totales de la provincia, los datos totales de la región sur y específicamente en los departamentos de investigación. Los departamentos de 9 de Julio y Valcheta si bien están incluidos en el total provincial y regional no se desagregan ya que no son tomados en cuenta en esta tesis.

⁶ Dentro del departamento de Pilquiniyeu se encuentra la localidad de Dina Huapi cuya población es de 3469 habitantes según el censo 2010. Esta ciudad está sobre el trazado de la RN 40 a 15 km de San Carlos de Bariloche y no forma parte de la Región Sur.

Departamento	Población	
	2001	2010
Total Provincial	552.822	638.645
Total Región Sur	34.045	40.763
Total Departamentos	21.346	24.907
Ñorquinco	2.079	1.736
Pilcaniyeu	6.114	7.428
25 de Mayo	13.153	15.743

Nota: la población total incluye a las personas viviendo en situación de calle.

Fuente: Elaboración Propia según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Departamento	Total de viviendas	Viviendas particulares		Viviendas colectivas
		Habitadas	Deshabitadas	
Total	237.387	190.597	46.012	778
TOTAL REGIÓN SUR	15.951	11.909	3.969	73
TOTAL DEPARTAMENTOS PARA ESTA INVESTIGACIÓN	9.280	7.208	2.018	54
Ñorquinco	753	455	292	6
Pilcaniyeu	2.991	2.242	729	20
25 de Mayo	5.536	4.511	997	28

Fuente: Elaboración propia según INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

En cuanto a las características de la población y respecto a la educación, en términos generales la mayoría ha asistido al nivel primario sin finalizarlo, encontrándose también analfabetos sobre todo en las personas mayores de 50 años. La ausencia de establecimientos educativos para nivel medio en las zonas dispersas es un causal del despoblamiento, a pesar de los intentos con la modalidad virtual, ésta no ha funcionado, reconociéndose por parte del Ministerio de Educación que es necesario modificarla, aunque a nuestro entender no se tomen las acciones necesarias para estar a la altura de la problemática. Consecuentemente, tampoco se han iniciado proyectos para la finalización de estudios secundarios de la población adulta.

A partir de los años 80 se ha manifestado un proceso de escolarización creciente que ha comportado la movilización de los niños a las áreas urbanas más cercanas. Este hecho positivo en términos de desarrollo humano, ha incidido sobre la desarticulación de la familia rural porque las escuelas se encuentran lejos y las mujeres se trasladan con los hijos a viviendas cedidas por el Estado o por otros familiares en la periferia de los establecimientos educativos de los poblados. Otra causa del

traslado de las familias es la falta de “escuelas hogar”. Esta situación también ha traído aparejado un abandono de los campos y el aumento acelerado del proceso de masculinización y envejecimiento de la población. M.V., es una artesana de 41 años que está a cargo de la Comisión de Fomento de su paraje desde hace 6 años, explica que la población se ha trasladado desde las zonas más alejadas a la “aldea” (el paraje) su relato da cuenta de la masculinización y envejecimiento de la población y de la ausencia de fuentes de trabajo en las zonas agrupadas *hay mucha gente que se fue del campo al paraje, en el campo está quedando mucha gente mayor, hombres y mayores, lo que es jóvenes y mujeres no encontrás en el campo, están todos en la aldea. Los que están en la aldea viven de la Asignación, de las jubilaciones, la gente que no tenga ni asignación o jubilación hace artesanías, tejido.*

Según el último censo, las tendencias demográficas a escala departamental en los períodos 1991-2001 y 2001-2010, permiten reconocer los movimientos migratorios al interior de la zona rural. La región sur contaba con un total de 32007 habitantes en 1991, 34.045 en 2001 y 40.763 en 2010 pero el crecimiento se dio al interior de las zonas urbanas, ya que al analizar los datos comparados dentro de cada departamento se encuentra que fue descendiendo en las zonas dispersas y agrupadas y creciendo en los poblados. Estas variaciones demográficas dan cuenta de los procesos migratorios internos desde las zonas más alejadas hacia los pueblos, ésta es una de las estrategias señaladas por Mazoyer (2001), junto con el subconsumo y la desnutrición, ante el empobrecimiento y la imposibilidad de acceder a mejores condiciones de vida en el campo.

Evolución de la población (urbana y rural) por departamentos de Región Sur. Años 1991-2001-2010

Departamento	1991		2001			2010		
	Población Urbana	Población Rural	Población Urbana	Población Rural agrupada	Población Rural dispersa	Población Urbana	Población Rural agrupada	Población Rural dispersa
25 de Mayo	7.697	4.940	10.587	738	1.828	13.942	541	1.260
9 de julio	-	3.474	-	2.897	604	-	3.080	395
El Cuy	-	3.486	-	2.780	1.472	2.182	2.115	983
Ñorquinco	-	2.356	-	1.017	1.062	-	1.225	511
Pilcaniyeu	-	4.963	2.043	2.340	1.731	3.469	2.880	1.079
Valcheta	3.413	1.678	3.555	456	935	3.867	459	2.775

Fuente: Línea de base Proyecto: “desarrollo del circuito Socioproductivo de la Fibra de Guanaco como recurso estratégico de la economía social en Patagonia” en base a INDEC CNPyV 1991, CNPhyV 2001 y CNPhyV 2010

Utilizando los componentes de Pérez (2001) para explicar lo que se entiende por ruralidad y comenzando por el de territorio, se puede señalar que políticamente se definiría por la división departamental, pero también comunicacionalmente por el trazado de la ruta 23 y las localidades que la componen con sus “extensiones” hacia el campo. Desde el punto de vista *poblacional*, tiene características específicas vinculadas culturalmente a la producción lanera, de ascendencia mapuche en su mayoría, junto a migrantes sirio libanés, “los turcos” (quienes se asentaron en los ejidos urbanos y se dedican al comercio, en menor escala han adquirido campos y crían ganado, pero en general se vinculan productivamente mediante intercambios comerciales con el resto de los pobladores de la zona) formando un *entramado sociocultural complejo* (Pérez, 2001: 23). Estos conjuntos de asentamientos interactúan y se vinculan entre sí, desde las periferias más dispersas hacia los centros poblados, “los pueblos”, y entre los distintos pueblos y los diferentes parajes. Las *instituciones* públicas, mayoritarias, y privadas están normadas por regulaciones específicas dadas por la “ruralidad”. Los juzgados de paz, las escuelas rurales, residencias estudiantiles para población rural, hospitales de baja complejidad con atención y “salidas rurales” y un sector privado que se manifiesta tanto en las organizaciones de tipo cooperativas agropecuarias, sociedad rural, comercios de ramos generales y comerciantes itinerantes conocidos como “mercachifles”.

En cuanto a las actividades económicas, los pobladores que habitan en los ejidos urbanos se insertan en el empleo público, se ocupan en pequeños comercios, actividades laborales informales y algunos pocos en la actividad privada. En las poblaciones rurales agrupadas no hay puestos de trabajo disponibles excepto algunas pequeñas “becas municipales” o contrataciones para las Comisiones de Fomento, el personal de maestranza de las escuelas y eventualmente agentes sanitarios que dependen de Salud Pública, algunos trabajos informales relacionados al cuidado de personas o actividades domésticas y los pequeños comercios. Finalmente, la población rural dispersa prácticamente no tiene acceso al mercado de trabajo y se dedica a la producción primaria. Los más jóvenes realizan algunas actividades relacionadas con la esquila, o son peones rurales, pero en general bajo condiciones laborales informales y precarias.

La actividad primaria está vinculada a la producción lanera, una característica de este sistema es que mientras “la oferta se presenta atomizada”, ya que cada productor vende en forma individual al acopiador local o al representante de una firma agroexportadora, “la demanda está concentrada”. Los únicos que venden en forma directa al exportador son los grandes productores; para los pequeños se presentan tres tipos de actores, el comerciante ambulante o “mercachifle”, el comerciante de pequeños poblados “bolichero” o “turco” y el acopiador local representante de las firmas exportadoras. Estos intermediarios obtienen una ganancia alta por sus transacciones pero por otra parte son también proveedores de las mercancías que los productores consumen a lo largo del año, y se caracterizan por proveerlas a un costo muy alto. El desconocimiento del productor de la

calidad de los productos que entrega (porque no pueden acceder a análisis de fibras en laboratorios) y los precios del mercado, hacen que sea el comerciante quien pague el precio de la transacción, es por estos motivos que la “venta cooperativizada aparezca como un camino posible para mejorar la venta de la lana” y poder salir del círculo de compra-venta con los comerciantes locales. (Gutiérrez, 2001).

La mayoría de los habitantes de esta zona participa de los programas nacionales universales como pensiones y jubilaciones o Asignación Universal por Hijo, los fondos que son transferidos explican de alguna manera la persistencia del sector. Es decir, las consecuencias de la pérdida de ingresos prediales debido a sequías, baja en el precio de la lana y cenizas del volcán, entre otras causas, son en parte reemplazados con los ingresos que se generan por los programas de transferencia monetarios. La población que recibe estas pensiones o jubilaciones son “*dependientes de transferencias*” (FAO 2012: 71) ya que no les permite salir de la situación en la que se encuentran, pero sí abastecer un conjunto de necesidades.

El Agente Territorial H.R., quien trabaja en la zona desde el año 2005 realizando asistencia técnica a una de las cooperativas y por otra parte participa activamente de varios espacios multiactorales, explica cómo la composición de los ingresos familiares varía. Señala la merma que hay en los ingresos que provienen por la venta de la lana y el aumento de las transferencias estatales. *Hasta el 2006, en promedio el 70% de los ingresos de la gente del campo venía de la producción, eso se empieza a revertir del 2006 en adelante y casi para el 2010 50% de pensiones o jubilaciones y el resto del campo, la ganadería se había achicado muchísimo, 2005 empieza la sequía interminable, 2008 caída de cenizas de volcán, 2011 otro volcán... se achica al 40 % menos.* El testimonio da cuenta de un contexto marcado por al menos tres dimensiones, por un lado el descenso de los ingresos que se venía produciendo, pero en paralelo un aumento en las transferencias estatales, producto de las políticas públicas nacionales; y por otra parte las catástrofes climáticas que inciden sobre los bajos resultados económico-productivos a nivel predial.

Los pobladores de esta zona han atravesado los tres momentos de “protección social” señalados en el artículo de FAO (2012). Es decir, han sido sujetos de programas focalizados de asistencia ante emergencias percibiendo tickets para la compra de alimentos, han participado de programas de Asistencia y Acceso a la Promoción mediante transferencia condicionados como el Programa Familia y actualmente se incorporan los Programas de Protección Social como Garantía Ciudadana. Cabe destacar que la secuencia no es temporal y que actualmente conviven diferentes combinaciones, una familia puede ser receptora de los tickets, AUH y pensiones, una multiplicidad de transferencias pueden encontrarse dentro del mismo hogar. Por otra parte, un sinnúmero de intervenciones desde los Ministerios Nacionales de Agricultura y Desarrollo Social y Provinciales de Agricultura, Producción y Desarrollo Social han contribuido a mejoras en los predios y los patios

productivos. M.V., Comisionada de Fomento, hace una síntesis de las intervenciones estatales presentándolas de la siguiente manera *El estado provincial se nota más en el subsidio del gas que tiene la gente, que todos los meses le cargan, en el invierno que viene la leña, la garrafa social, años atrás llegaba el ticket ganadero, el subsidio de esquila, los planes sociales (...) más antes que venían de desarrollo (...) esas ayudas que llegaban para arreglo de vivienda, muebles* (en relación a las AUF). A través de esta aclaración realizada por la Comisionada de Fomento, se observa la necesidad de contar con los recursos que vienen de diferentes dependencias estatales, además de la distinción que ella realiza en términos de lo que le compete tanto a la esfera nacional como a la provincial.

Pueblos, Parajes y Campo

Tal como se señalara, la población se distribuye en los ejidos urbanos, ubicados a la vera de la ruta nacional 23 y el trazado del Ferrocarril, además de la localidad de Ñorquinco sobre la ruta provincial número 6; por otra parte se encuentran los parajes unidos por rutas provinciales y finalmente la población dispersa a la cual se accede a través de los caminos vecinales.

Al observar la distribución de la población en la región se encuentran muchas similitudes en términos culturales y sociales. Los procesos migratorios en algunos casos son producto de cuestiones económicas como “ir a trabajar al pueblo” o “hacerse cargo del campo”, también por cuestiones familiares como cuidado de ancianos o responder a las necesidades de escolarización de los más chicos trasladándose parte del grupo familiar (generalmente mujeres y niños) a los lugares más poblados cuando no se puede contar con el recurso institucional de residencias escolares. Los lazos de parentesco se despliegan territorialmente y no es poco frecuente encontrar que una familia haga uso en forma simultánea o alternada de más de una vivienda para poder satisfacer las necesidades. Esta multiplicidad de viviendas o “doble domicilio” es producto de la necesidad de responder a los momentos del ciclo de vida familiar y del calendario productivo, un espacio para morar cuando se hacen las tareas pecuarias: “la casa del campo” y otro espacio al tener los hijos escolarizados o bien para residir en los meses más fríos o para hacer trámites o asistir al hospital: “la casa del pueblo”, “la casa en el paraje”. Sin embargo, los diferentes tipos de poblados no son solo un dato en términos sociodemográficos: vivir en un lado o en otro determina el acceso a bienes, productos y servicios.

Catenazzi y Da Representacao (2009) señalan que el espacio es un componente multidimensional de la sociedad, contemplando dos dimensiones: una material, en tanto instituida y constituyente en el cual lo material se cristaliza, y otra simbólica, que se expresa en las representaciones espaciales que los individuos se dan del espacio y que les permite comprender, justificar sus posiciones y estrategias, y operar. El territorio se define como una clase de espacio con determinados atributos

que refieren a la apropiación y la auto referencia y en esta dirección afirman que la escala “señala” el tamaño como indicador de las transformaciones del espacio (2009: 122).

A continuación, utilizando los componentes de *actividades o sectores, interacción de las instituciones* y la *relación entre los asentamientos* definidos por Pérez (2001) se analizarán las diferencias entre los pueblos, los parajes y el campo. Por otra parte, se incorporarán las diferencias en cuanto al acceso de los servicios para el hábitat.

Los ejidos urbanos “los pueblos”

En los pueblos la principal actividad económica es la vinculada al empleo público tanto provincial como municipal y escasamente algunos nacionales. También existen pequeños comercios y algunas prestaciones de servicios vinculados a oficios y en pocos casos profesionales.

Institucionalmente cuentan con escuelas de nivel inicial, primario y secundario y en algunos casos terciarios; existen residencias estudiantiles para albergar a los estudiantes de los primeros niveles. Para la atención de la salud cuentan con hospitales de baja y media complejidad desde cuyos Departamentos de Atención Programática se despliega la cobertura a los parajes y la coordinación de los Agentes Sanitarios en los pueblos, parajes y campo. Existe la presencia de iglesias de diferentes credos, comisarías, juzgados de paz, cajeros automáticos y solo Jacobacci cuenta con sucursales bancarias.

Respecto a la comunicación, el servicio de ferrocarril opera dos veces a la semana y el servicio de autobús diariamente a lo largo de los poblados que se encuentran sobre la ruta 23, no hay transporte público dentro de los ejidos urbanos, ni servicios que conecten con los otros parajes. En los pueblos hay conexión telefónica por línea y servicio de internet, en algunos casos menos deficiente que en otros, bombas de combustible o estaciones de expendio. La ruta nacional está asfaltada por tramos y se espera que en los próximos años se finalicen las obras. Suele ser transitable en un 100% durante los meses de verano con cortes esporádicos en los meses de invierno producto de las nevadas. Los tramos aún no asfaltados suelen estar en pésimas condiciones.

Respecto a las condiciones de hábitat cuentan con el servicio de agua de red, electricidad y el gas alcanza a casi la mayoría de la población. Los materiales de las viviendas suelen ser durables, aunque en varios casos se encuentren en situación de deterioro, por otra parte prácticamente no quedan letrinas. A través de planes de vivienda que luego se pagan cuotas mensuales y que se ofrecen de manera discrecional en algunos casos, varios pobladores han podido acceder a proyectos habitacionales. Si bien las condiciones de hábitat son mejores en cuanto a materiales y servicios, muchas familias viven en situación de hacinamiento.

Departamento	Población en viviendas particulares	Presencia de servicios en el segmento											
		Recolección de residuos (°)		Transporte público (°)		Teléfono público, semipúblico o locutorio (°)		Pavimento (°)		Boca de tormenta o alcantarilla (°)		Alumbrado público	
		Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Total provincia	626.142	565.063	61.079	466.722	159.420	357.337	268.805	300.403	325.739	215.651	410.491	608.414	17.728
Total Región Sur	39.831	29.651	10.180	12.160	27.671	16.105	23.726	9.037	30.794	4.074	35.757	35.050	4.781
Total departamen	56.689	53.634	3.055	53.087	3.602	38.670	18.019	36.010	20.679	35.260	21.429	54.959	1.730
Norquínco	1.680	897	783	199	1.481	482	1.198	0	1.680	193	1.487	778	902
Pilcaniyeu	7.098	5.741	1.357	4.559	2.539	3.146	3.952	131	6.967	433	6.665	6.199	899
25 de Mayo	15.424	13.515	1.909	1.302	14.122	4.831	10.593	3.399	12.025	1.912	13.512	14.171	1.253

Fuente: Elaboración propia según datos INDEC Censo 2010

Las zonas agrupadas “los parajes”

En cuanto a la actividad laboral, en estos pequeños aglomerados, la misma se orienta a escasos empleos de la administración pública provincial (escuelas, puestos sanitarios, comisiones de fomento) trabajos domésticos escasos y actividades comerciales de baja rentabilidad como quioscos o despensas en las viviendas.

M.M., Comisionado de Fomento de uno de los parajes de la zona, quien desempeña en el cargo desde el año 2004, señala que los ingresos de las familias actualmente provienen de la AUH. Explica la falta de ingresos monetarios en lo pobladores, resaltando la importancia de los planes de transferencia monetaria, incluso diferenciando los momentos que atravesaron. *Más del 60 % de la población el único ingreso real que tiene es la asignación, antes eran desocupados (...) lo que yo encontré en el 2004, 'la zanahoria' que había, era el plan trabajar que después se transforma en jefes de hogar, uno trabajaba un alambre de una comunidad, otros mantenían el tren, otros se los mandaba a ayudar a limpiar a la escuela, había un comedor comunitario (...) hasta entrado el 2000 era el trueque, no había plata.* En esta misma línea M.V., otra comisionada de fomento explica que *Yo veo la gente joven, mujeres jóvenes, se conforman con 'el universal', no hacen un tejido, ¡tienen el salón! Los hombres que están ahí, que no tienen trabajo solo changas, salen a la esquila, otro trabajo no hay.* Su testimonio es certero ante la falta de fuentes de trabajo dentro del paraje, quedando como opciones las artesanías para las mujeres y el trabajo esporádico de esquila en los meses de primavera para los hombres.

La migración desde las zonas dispersas a los parajes va en crecimiento, lo que redundará en un aumento en las matrículas escolares pero por otra parte deja como saldo un conjunto de población

sin actividad laboral, en este caso podría utilizarse la señalización de Mazoyer en cuanto “transformación de pobreza rural en pobreza urbana”, pero en este caso sería 'rururbana' ya que no migran a las ciudades sino a las zonas agrupadas (Mazoyer, 2001). La situación de la gente que migra del campo a los parajes es notablemente compleja ante la falta de posibilidades de generar puestos de trabajo, si bien se mejoran las condiciones habitacionales, los ingresos económicos no tienen posibilidad de expandirse más allá de las transferencias estatales.

En la mayoría de las zonas agrupadas hay escuelas primarias para niños y adultos, de las que depende el nivel inicial. En cuanto al secundario es a través de la modalidad virtual/rural. La atención sanitaria depende de las salidas rurales que se programan desde los hospitales de baja complejidad que se encuentran en los pueblos y de los agentes sanitarios que viven en el paraje. La presencia de jueces de paz y/o policías es intermitente. Podría establecerse que institucionalmente solo cuentan con la presencia de Comisiones de Fomento y las escuelas.

En cuanto a la comunicación, la situación de aislamiento es mayor que en los pueblos, no hay medios de transporte que comuniquen con la región. Para poder ir de un sitio a otro se deben contratar servicios privados informales que son muy costosos. Algunos parajes cuentan con líneas de teléfono y recientes conexiones a Internet, este recurso comunicacional es maximizado con otros dispositivos de redes sociales, acortando las brechas tecnológicas y comunicacionales en algunos casos; en otros la imposibilidad económica para acceder a teléfonos con mayores prestaciones y las capacidades instaladas en las personas para tales fines son débiles, principalmente en la población anciana. Los caminos vecinales que conectan los parajes entre sí y con las localidades, se encuentran en pésimas condiciones de mantenimiento, lo que ocasiona que en determinados momentos del año no se pueda acceder.

Respecto a las viviendas, muchas de ellas se encuentran en situación de deterioro y sin baños instalados. En los últimos años se han instalado “garrafones”, lo que ha redundado en un notable confort y bienestar para las familias. Cuentan con el servicio de agua de red y electricidad, la misma es provista por generadores locales.

Las zonas dispersas “el campo”

Si bien quedan algunas escuelas hogar rurales, las mismas han ido desapareciendo por la baja matrícula producto de las migraciones y el envejecimiento poblacional, esta podría ser la única expresión de la presencia institucional en estas zonas, ya que dependen de los parajes o de los municipios para el resto. La actividad económica está vinculada a la producción agropecuaria, cría de ganado y venta de fibras o carne en menor medida. Algunos productos artesanales como hilados, tejidos o dulces y conservas.

Las familias que están en las zonas dispersas están mucho más aisladas, en algunos casos sus

'vecinos' se encuentran a una hora entre casa y casa, las viviendas están construidas principalmente de adobe y no cuentan con red de agua, extraen el recurso de vertientes o pozos cercanos a los domicilios, en algunos casos han podido extender la conexión hacia adentro de las viviendas. No hay tendidos eléctricos, ni señal de internet; reciben únicamente la señal de radio nacional que escuchan con sus artefactos a pilas. Algunas organizaciones como cooperativas o comunidades Mapuche se han organizado para la gestión de equipos de energías alternativas, esto ha beneficiado a algunas familias que han podido instalar artefactos para iluminación. Para calefaccionarse, los pobladores tienen estufas a leña pero la zona no se encuentra lo suficientemente forestada como para abastecer de este recurso a las familias durante el invierno. En el testimonio que se presenta a continuación se explica que esta zona queda por fuera de toda planificación de política pública de vivienda, especialmente en las zonas menos pobladas. *Casi no hay organismo que se ocupe... claramente no hay una decisión, no lo están trabajando ni las comisiones de fomento, ni los municipios, prácticamente no hay trabajo en hábitat rural y rural dispersa nada... desde provincia dicen “te pongo el garrafón, algo de luz en los parajes” pero ninguno de los programas o los organismos lo aborda, cuando hablás de hábitat parece mala palabra.* (A.F., Agente Territorial). Capobianco explica la persistencia del sector campesino por el sobre trabajo y el subconsumo, la incapacidad para invertir en las viviendas es producto de este “subconsumo” al que se someten cotidianamente las familias que habitan en esta zona. Si bien las zonas agrupadas y las urbanas de la región presentan altos valores de NBI, en las zonas dispersas es notablemente más crítica que en las zonas urbanas. (Capobianco, 2009: 3)

Departamento	Total de hogares	Instalación sanitaria	
		Con descarga de agua	Sin descarga de agua o sin retrete
Total	199.189	178.551	20.638
TOTAL REGIÓN SUR	12.715	9.036	3.679
TOTAL DEPARTAMENTOS PARA ESTA INVESTIGACIÓN	7.670	5.538	2.132
Ñorquinco	637	244	393
Pilcaniyeu	2.360	1.861	499
25 de Mayo	4.673	3.433	1.240

Fuente: Elaboración propia según datos INDEC Censo 2010

NBI en hogares de Región Sur

Clasificación de Hogares	Urbano		Rural agrupado		Rural disperso		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Hogares sin NBI	6.235	89	2632	84,2	2113	81,99	10.980	86,35
Hogares con NBI	777	11,08	494	15,8	464	18,01	1735	13,65
Total	7.012	100	3126	100	2577	100	12.715	100

Fuente: Línea de base Proyecto: “desarrollo del circuito Socioproductivo de la Fibra de Guanaco como recurso estratégico de la economía social en Patagonia” en base a INDEC Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

Los déficits habitacionales son problemáticas presentes en la población, al respecto algunos representantes de Cooperativas Agropecuarias señalan la necesidad de atender estas cuestiones. E.M. Dirigente de una de las organizaciones, está a cargo de la presidencia de una de las cooperativas más grandes de la región desde el año 2012, es nieto de uno de los socios fundadores, tiene 33 años y explica lo siguiente *Cuando hablamos de los sueños... en la mayoría de los casos son los proyectos de vivienda; con la cooperativa y las comunidades se fue mejorando, antes vos ibas al campo y era pura letrina, ahora tienen baño instalado, algo de gas. Generalmente donde se instaló el panel solar, tienen agua e hicieron el baño. Por otro lado O.P. quien fue fundador de otra cooperativa en el año 2005, en referencia a las reuniones donde hacían los diagnósticos participativos, cuando hacíamos los cuadros con las necesidades saltaban cuestiones de vivienda, no la capacitación o de otra cosa.*

Otro aspecto a considerar en cuanto a la problemática de la vivienda, es la tenencia de la tierra porque en las zonas dispersas es muy precaria, en algunas zonas el uso de los campos de pastoreo es comunitario (sin alambrados).

En lo que refiere a ingresos y fuentes de trabajo en los campos la mano de obra es familiar, eventualmente para los momentos de esquila o señalada se contrata a un peón por jornal, contratación que se realiza entre vecinos, de manera informal y a bajo costo. Los ingresos provienen de la venta de lana o pelo proveniente de la esquila de ovejas y cabras, y de acuerdo a la cantidad de animales, calidad y tipo de fibra podría estimarse el ingreso anual. En algunos casos pueden acceder

a la venta de corderos y chivitos en los meses de verano⁷. No existen prácticamente fuentes de empleo asalariado, muy pocos son empleados de estancias y el resto de las personas perciben jubilaciones o pensiones y en el caso de las personas jóvenes que tienen hijos a cargo, la AUH.

La mayor parte de la población es anciana, M.M., comisionado de fomento, se refiere a la zona rural de esta manera *Lo rural si va para atrás, se está despoblando todo sobre todo la zona del secano. La gente grande se muere y no hay quien vuelva al campo.*

La situación de “Los Jóvenes”

Si bien no forma parte del objeto de investigación de este estudio, resulta interesante resaltar la situación de los jóvenes en estas zonas que es posible caracterizar como resultado de una doble ruptura: por un lado, la cantidad de tierra es inviable para poder abastecer las necesidades de más de una familia. Por otro, se combina con la persistencia de los adultos mayores en los predios porque no quieren ceder los predios a sus hijos. Además, y dadas las características del tipo de producción ya que se trata de ganado a campo abierto con poca actividad de pastoreo y presencia continua, invita a permanecer durante la actividad a pesar de los condicionantes que se puedan presentar por situaciones de salud o envejecimiento. El déficit habitacional y la imposibilidad de acceder a servicios es más sentido en la población joven quien se encuentra más reticente a 'privarse de estas comodidades'. La falta de políticas públicas que se ocupen de mejorar la situación de las viviendas en el campo a lo largo de los años, va dejando estas zonas en una situación absolutamente desventajosa en términos comparativos respecto a los poblados o las zonas dispersas, y esto incide netamente en los recambios generacionales; en este sentido A.F., Agente Territorial, menciona que *Hay un sistema que tracciona para que la gente se vaya, el laburo rural está devaluado y hasta por los mismos productores, se autosubestiman... la gente necesita cosas básicas que estén más o menos resueltas, el tema de la vivienda, el agua de a pedacitos, los servicios básicos... la población es más dinámica va y viene y la gente compara... yo creo que con algunas cuestiones básicas satisfechas el recambio generacional se pueda dar, quizás no estén todo el año pero voy y vengo... cuando están acá (por el pueblo) tienen el Direct TV el freezer, no digo que no lo tengan que tener, pero se van creando necesidades que después en el campo no las pueden responder. Lo que plantea A.F. es poder ir más allá de una situación migratoria definitiva, y contemplar desplazamientos y movilidades en torno a varios factores, lo que significaría potenciar este “doble domicilio” mencionado anteriormente como estrategia para atenuar el despoblamiento.*

Los jóvenes quedan en los campos junto a sus padres a la espera de la “decisión de relevo” que es tomada por los más viejos pero no existen en la provincia programas que incentiven el relevo familiar. H.R., agente territorial, que entre otras cuestiones se ha preocupado por este tema y lo ha

⁷ El promedio de extracción de fibra es de 3kg por animal, y el precio oscila entre los USD 6/7 para la lana y los 8/10 para el pelo de chivo.

tratado en la organización con la que trabaja señala, *En general lo que pasa es que los hijos se van y cuando los viejitos ya no pueden hacer más nada vuelven... en el medio mantienen algún tipo de contacto, vienen de visita... Los hijos se van, se van a laburar a otro lado, se van de policía... algunos vuelven después... la perspectiva es que el hijo sea 'rati' o enfermero... los viejos no abren y los hijos se van y no vuelven... y no rompen la forma de ver la actividad extensiva y que con un pedacito del campo el hijo pueda hacer algo... no rompen esa lógica.* El testimonio deja clara la forma en la que la mayoría de las familias se proyecta en cuanto a la tenencia y cuidado de los campos.

Las condiciones estructurales no están dadas en cuanto a calidad de vida, si bien los pobladores manifiestan su preocupación y su interés en que los jóvenes se queden, la situación sigue sin poder revertirse. H.N., es dirigente de una de las organizaciones, tiene 68 años y ha estado al frente de su cooperativa durante muchos años, recientemente hubo cambio de autoridades y se insistió en que personas más jóvenes asumieran los cargos de mayor responsabilidad, actualmente la comisión directiva está compuesta por personas menores de 35 años; lo explica de la siguiente manera, *Los jóvenes, es un tema que está siempre... por eso los que estamos grandecitos tratamos de generar un trabajo para retener a los jóvenes acá... ahora estamos generando con esto de hacer los alimentos acá, los viejos nos hemos capacitado y vamos sumando a los jóvenes adentro del galpón.* Por otra parte O.P., quien ha sido socio fundador de otra de las organizaciones, manifiesta su preocupación ante la importancia de la permanencia de los jóvenes en el campo, *Que los jóvenes se queden en el campo se mencionaba, me parece que es una materia pendiente, no sólo de las instituciones sino también de los productores porque no sé si lo tenemos claro, decimos sí que los chicos se queden en el campo, pero si lo pensamos en profundidad no sé si tenemos algo más que decir que eso... Los grandes no supimos hacer nada para que los chicos aparezcan.*

Pueblo-Paraje-Campo, a modo de cierre

De acuerdo al acceso a bienes, productos y servicios, podría hacerse una caracterización de mayor a menor, comenzando por los ejidos urbanos o pueblos quienes tienen mayores oportunidades de acceder, siguiendo luego por los parajes cuyo situación es muy limitada y finalizando por las zonas dispersas donde hay nulas posibilidades. Este acceso define no solo las condiciones de reproducción cotidiana que van desde tener luz artificial para cocinar por la noche, acceder a un centro de salud o hacer las compras de los alimentos sino que también define las condiciones de producción y, en este sentido, si bien la oferta de empleo es limitada en los pueblos, resulta exponencialmente más rica

que en las zonas dispersas donde prácticamente la única opción es la cría de ganado⁸. Lo que de algún modo Cáceres (2006) señalan como “monoproductores de productos industriales” *Lo único que tengo es la lana* dice E.B., una pobladora de la zona, dejando explícita la falta de ingresos o recursos que provengan de otras fuentes. E.B. es una mujer de 52 años, tiene sus animales en el campo familiar, que perteneció a sus padres, no es receptora de programas de transferencia económica.

Esta diferenciación entre pueblo-paraje-campo es aplicable también en cuanto a la representación política de la población. En el caso de los pueblos los habitantes dependen de los intendentes, en las comisiones de fomento del “comisionado de fomento” pero en el caso de las zonas dispersas, en algunos casos no cuentan con autoridad local, siendo directamente responsabilidad del gobierno provincial, los municipios suelen atender a esta población dado que son su responsabilidad, pero los habitantes del “campo” no elijen intendente o comisionado de fomento. Por otra parte, las comisiones de fomento tienen cierta vinculación con los municipios y si bien manejan una relativa autonomía, recurren a los ejecutivos municipales para poder hacer algunas gestiones cuando no pueden hacerlo por sus propios medios.

Podría establecerse que se manifiestan un conjunto de “omisiones o ausencias” de políticas públicas (Danani, 2009: 36) que deja a este conjunto de la población por fuera de “un umbral” de ciudadanía (Andrenacci y Repetto, 2006), situación que se ha ido agravando con el paso de los años dejando como saldo el incremento de la pobreza rural de un sector con “escasa visibilidad” y su falta de inclusión en el diseño de políticas públicas. En forma exponencial y espiralada, las omisiones, el acceso a la ciudadanía y la visibilidad se manifiestan de mayor a menor desde los lugares de menor concentración demográfica hacia los de mayor población.

⁸ Se calcula que una familia con una economía de subsistencia cuenta con menos de 400 UGO's una minifundista con menos de 1000 y la empresarial o capitalizada supera este número. En la distribución de la provincia el 83% se encuentra en el primer grupo, el 11 % en el segundo y solo el 5% en el tercero.

Capítulo 3

Marco Teórico

El marco teórico de esta investigación incorporará los conceptos que hacen al análisis la implementación de las políticas sociales en zonas rurales, en primer término se definirá el concepto amplio de Política Pública y dentro de ésta se especificará el de Política Social, con sus diferentes enfoques en los últimos años en la región latinoamericana y nuestro país. Se abordará además el concepto de definición de la cuestión, la relación entre la política social y su gestión. Por otra parte se indagará sobre el proceso de implementación de las políticas sociales tanto es su aspecto macro como micro. Se profundizará sobre algunos conceptos específicos vinculados a las fases y las adaptaciones dentro del proceso de micro implementación incorporando algunas nociones sobre focalización; también se realizará una tipología de programas de acuerdo a la naturaleza de las intervenciones y el grado de participación en las mismas. Finalmente se harán algunas menciones sobre las características del sector rural y la pobreza rural además de la relación entre éstos y las políticas públicas.

Políticas Públicas y Políticas Sociales

El primer concepto a definir para esta investigación es el de **Política Pública**, para ello se toma la definición de Oszlak y O'Donnell quienes realizan una analogía entre las políticas estatales y una obra musical donde las primeras representan “los acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión” en este sentido lo primero a resaltar es que las políticas estatales no pueden ser analizadas si no es en relación al tema que las origina y los actores que las rodean, el contexto en el que se insertan y el impacto que generan (1995: 110).

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell las políticas *no son unívocas, no son homogéneas y no son permanentes*; tienen una *direccionalidad* y una *orientación normativa* que afecta el proceso social y al no ser aisladas, *deben ser observadas en un contexto* que permita inferir la posición del Estado frente a una cuestión. Al tratarse de la suma de iniciativas y respuestas y de distintas miradas involucradas, *las instancias intervinientes resultarán inconsistentes y conflictivas entre sí* (1995: 112). Desde la problematización de la cuestión misma hasta la resolución (o el intento de) se despliega un proceso donde los comportamientos involucrados en las tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales.

Cowan Ros (2016) señala que las políticas públicas implícitamente son tratadas como “la forma en

la que se expresa el modelo neoliberal en la arena estatal” es decir a través de sus instituciones o prácticas estatales. El autor señala que si se entienden de esta manera, las políticas actúan como “variable independiente” o “factor causal” de un fenómeno a ser atendido, por lo tanto los análisis de las políticas quedan solo en su caracterización y correspondencia con el modelo neoliberal, sin necesidad de que sean explicadas en sí mismas puesto que son “la puesta en práctica” de un modelo. Analizadas de esta manera se sobrevalora su coherencia interna y el consenso entre los actores que intervienen.

A medida que se alejan del nivel de formulación, las políticas van *desnaturalizando* su esencia (Oszlak y O'Donnell, 1995: 113) y los distintos actores que se encuentran afectados por la cuestión se van involucrando, tomando partido o intercediendo, es por este motivo que el análisis de los resultados o impactos no pueda realizarse de manera lineal, es decir que no se pueden establecer conexiones entre una política y un conjunto de impactos.

Por otra parte, las políticas no pueden explicarse sino es en relación a las políticas de otros actores porque la toma de posición del Estado es importante no solo por las consecuencias que éste puede generar, también por el lugar que otros actores le dan a esta toma de posición. En este punto radica la importancia de saber quiénes son los actores involucrados, cuál es el poder de cada uno y cuál es el significado que cada uno le da a la cuestión.

En cuanto al concepto de **actor social** se puede tomar la definición de Chiara – Di Virgilio quienes señala que son entendidos como “formas concretas que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión” (2009: 70) Los actores pueden ser organizaciones o individuos y pueden ser tomadores o ejecutores de acciones.

Oszlak y O'Donnell (1995) proponen que para entender las políticas estatales es necesario considerarlas en “el marco de las cuestiones (...) tienen una historia, que comienza en un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución (...) es desde ella que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas” (1995: 16).

Andrenacci (2000) para explicar el concepto de **cuestión social** hace un recuento histórico y señala que para poder asegurar las “credibilidades del nuevo orden político” y las “estabilidades del nuevo orden social”, las “repúblicas” encuentran su respuesta en la restricción de la validez de la soberanía mediante el sufragio periódico para elegir gobernantes y el Estado tiene el compromiso explícito de hacer las reformas que sean necesarias para acceder al ideal “republicano”. De esta manera, democracia representativa e intervención social son los modelos de reproducción sistemática y una generación de legitimidad.

Puede establecerse entonces que la definición de la cuestión es parte de la cuestión misma, ya que define si es o no es un problema, es la toma de posición. Esta definición al mismo tiempo genera un doble proceso, no solo hacia el intento de resolución de la cuestión sino también un proceso al interior del Estado mismo que moviliza recursos, crea aparatos burocráticos, distribuye y redistribuye funciones. Lo que se crea al interior del Estado mismo es el *proceso de implementación* que es el factor causal de nuevas políticas y generador de nuevas estructuras.

Los complejos estatales se diferencian y jerarquizan en sectores de políticas que albergan agencias específicas, cada sector tiende a congregarse determinados perfiles de profesionales en función de su formación y vocación, comparten principios y marcos. El perfil del profesional y de su área de acción es un factor que influye en la definición y comprensión de las problemáticas. Veremos a continuación cómo se presentan estas estatalidades desde la política social.

Un punto interesante para diferenciar los tipos de políticas públicas es pensar el *objeto* sobre el cual ellas actúan directamente, es decir lo que constituye su objeto de intervención directa. En el caso de las **Políticas Sociales** Danani plantea que “su objeto está en las condiciones de vida y de reproducción de la vida” (2009: 25) y esto diferencia a las intervenciones sociales de otras porque estas políticas actúan sobre cierto entramado de relaciones, moldeándolas y produciéndolas. En este conjunto de actuación se incluyen también *las ausencias* de las intervenciones que son entendidas como formas de intervenir, puesto que el Estado no deja de estar presente, aunque se manifieste a través de las omisiones. Siguiendo con lo anterior, es necesario señalar que la visión histórica de las políticas sociales se redujo a verla, por un lado, como una intervención que se ocupa de las condiciones de vida (enfermedad, pobreza) que en muchos casos consistía en políticas de “reducción o alivio” de pobreza, que aceptaban que no necesariamente se podrían mejorar las condiciones de vida de las personas. Por otro lado, aunque las condiciones de vida de las personas mejoraran, no podría establecerse que esto es un atributo propio de la política social en sí misma “sino de casos específicos, observables mediante estudios específicos”. (Ibídem: 34).

La política social no es reacción o respuesta a un problema, sino que es *parte de* la misma política social la definición de qué es un problema; es por esto último que define la política social como una “construcción en doble sentido”, entendiendo que es un proceso que define “qué es (y/o será) un problema (...) y las iniciativas que orientan y producen acciones y la delimitación de los espacios de acuerdo” (Ibídem: 35). Para la autora, las políticas sociales “expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos (...) el desarrollo de políticas sociales es un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural, en el que se construyen el trabajo y la política y en el que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades” (Ibídem: 36). En este sentido la política social es portadora y resultado a la vez de

cierta definición de trabajo y de necesidad social.

Desde el punto de vista histórico, desde la segunda mitad del siglo XIX en América Latina las tres grandes funciones de la política social moderna estuvieron vinculadas a distintos factores, 1) la Política Social del Estado Capitalista Clásico que acompañó la creación de un mercado de trabajo y de homogeneización sociocultural del Estado-Nación 2) la Política Social del Estado Social y 3) la Política Social del Estado Capitalista Neoclásico que gestiona la flexibilización y precarización del empleo formal, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales para neutralizar los conflictos de los grupos en riesgo (Andrenacci y Repetto, 2006).

Las Políticas Sociales pueden ser categorizadas de acuerdo a tres grandes modalidades, por un lado se presentaría la política del trabajo, por otro la política de los servicios universales y finalmente la asistencial, esta última referida al “conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los ‘pobres’”, definidos éstos “como aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales” (Ibídem: 3).

La política social es, en definitiva, un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma, estas acciones pautan los modos en que se produce el proceso de integración social en donde se establecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) condiciones mínimas de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-Nación. Andrenacci y Repetto señalan que las condiciones mínimas básicas son un “umbral de ciudadanía y por sobre ese umbral, la política social determina igualdades sociales mínimas y desigualdades sociales máximas” (Ibídem: 4)

A partir del período 80/90 la desestabilización, la descentralización y la focalización presentan un cambio en cuanto a la definición no solo de cómo se va a intervenir sino que externaliza quiénes son, para esta política, “los destinatarios o la población objetivo, es decir quién es el ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico” y es el proceso de **focalización** que convierte en “merecedores” de asistencia social sólo a grupos y categorías sociales que, por sus ámbitos de residencia o sus características funcionales, son considerados “pobres susceptibles de intervención”, la denominada de un modo técnicamente neutro como “población-objetivo” (Andrenacci y Repetto, 2006: 15).

Es durante este período que las políticas para enfrentar las altas tasas de pobreza y sus graves secuelas sociales consistieron en desplegar una oferta diversificada y dispersa de programas sociales y subsidios focalizados en pobreza extrema que buscaban compensar la caída de ingresos generada

por situaciones que se consideraban de emergencia.

Entre las críticas a las políticas focalizadas que plantean los autores, se encuentra por un lado la de utilizar la pobreza como base de segmentación y focalización de políticas públicas. Este tipo de políticas genera una fragmentación de los derechos sociales donde ciertos sectores con carencias poseen “titularidades coyunturales sobre servicios” que estarían condicionadas a la continuidad de dichas carencias (Ibídem: 14). Puede establecerse entonces que los ciudadanos son considerados como objetos focalizados o focalizables y no como agentes. Otra de las críticas se centra en que pobreza y desigualdad no pueden desligarse y deben abordarse articuladamente, los programas focalizados no tienen alcance en esta dirección pues carecen de efectividad para eliminar las desigualdades y no actúan sobre los aspectos estructurales. Consecuencia de este proceso de focalización fue la proliferación de programas a pequeña escala, proyectos, dispersos entre múltiples organismos, principalmente en las administraciones nacionales (Repetto, 2009: 1).

Otra cuestión a incorporar dentro de este tipo de políticas es la del “merecimiento” que implica una cosmovisión sobre la que la definición de la población destinataria de la política se hace exteriorizarle en acciones, al respecto Danani señala que “los principios genéricos como el del mérito o merecimiento se realizan en el proceso de gestión de la política y se tornan un problema de ésta”. Es a través del merecimiento que se forja la “satisfacción/insatisfacción” de las necesidades y donde se pone en juego la vida más o menos satisfactoria, es decir que si la “política te alcanza”, se cruza o no la frontera para esa satisfacción. En este sentido el “ser pobre” o “ser padre o madre de familia” o “ser asalariado” o ser... es decir que la pobreza nunca bastó por sí misma, se necesitaron otros “atributos” para ser merecedores y estos atributos se asignan según el modelo de política social (2009: 41).

Como contraparte de esta focalización surgió décadas más tardes la necesidad de trabajar “intersectorialmente” no solo por la importancia de hacer más eficiente el uso de los recursos, sino también porque las características de los problemas sociales se manifiestan como “multidimensionales” cuestión que amerita enfoques más integrales. Entre las bondades de la intersectorialidad pueden distinguirse en términos políticos que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales y en términos técnicos la posibilidad de compartir los recursos propios de cada sector (Repetto, 2009: 182).

Programas Sociales

Para distinguir 'política pública' de 'programas' Chiara y Di Virgilio apelan a las diferencias entre los *propósitos*, *supuestos de acción* y los *actores que operan en cada uno*. En el primer caso los propósitos se orientan a las cuestiones problematizadas con una acción producto de tomas de posición y los actores son las organizaciones de la sociedad civil y gubernamentales cuyos intereses están comprometidos en forma directa. En el caso de los programas, los mismos tienen como propósito la resolución de los problemas que han sido definidos por diagnósticos, las acciones están subordinadas a la racionalidad de los diseños y en los actores se incorporan los organismos comprometidos en la gestión del programa y los destinatarios (Chiara y Di Virgilio, 2009: 56). La puesta en marcha del programa forma parte y modela la política social, llegando también a constituirse en “un actor más (...) en el juego de las tomas de posición” (Ibídem: 57).

Los programas se construyen sobre recortes simplificadores de lo social, este universo está compuesto por fenómenos, relaciones, procesos, situaciones e imaginarios, “son delimitaciones de la realidad gobernadas por interpretaciones, por dispositivos normativo-conceptuales y analíticos que fundamentan la identificación y categorización de los problemas.” (Martínez Nogueira, 2004: 5).

Para este trabajo de Tesis propongo analizar los programas realizando una tipología desde las variables propuestas por Martínez Nogueira (2004) quien vincula a la *naturaleza de las tareas* y la *interacción con los destinatarios*. La variable *naturaleza de las tareas* responde al grado de rutinización que las mismas tienen de acuerdo a los criterios pautados desde las organizaciones y desde el punto de vista técnico, éstas pueden ser homogéneas o heterogéneas. La variable de *interacción* está vinculada al “contexto institucional” y las variaciones en la intencionalidad con el contacto directo con los destinatarios, la interacción puede ser alta o baja. Cruzando estas variables se despliegan cuatro tipologías.

El primer tipo se presenta en situaciones de baja interacción y tarea homogénea en intervenciones que se observan en programas que se ocupan de la transferencia de bienes y recursos. En este caso no se pretenden alterar los atributos personales, sino algunos elementos que impactan sobre las condiciones de vida. Estos programas pueden ser interpretados como la “consecuencia natural de un derecho ciudadano” (Martínez Nogueira, 2004: 29), por lo tanto el remedio a la situación de necesidad es socialmente asumido. Los requisitos de elegibilidad y la estandarización de las prestaciones se basan en supuestos de relaciones causales y se opera desde la oferta y prestación, es decir ante una necesidad de tipo A se responde con un recurso o programa de tipo B, no teniendo en cuenta la especificidad del receptor.

El segundo tipo de programa es el de los servicios profesionales que los clasifica como “homogéneos en cuanto a su naturaleza y con interacción media/alta con los destinatarios”

(Martínez Nogueira, 2004: 9) En estos casos hay una comprensión clara de las relaciones causales operantes, de la situación y de las necesidades de los receptores. Son servicios profesionales que atienden a servicios ordinarios-predecibles con tratamientos respaldados por conocimientos codificados, rutinas organizacionales y manuales de operaciones. Los contenidos son delimitados por el marco técnico e institucional, su desempeño deja lugar a interpretaciones, el ejecutor dispone de control de un conocimiento disciplinario o de una profesión determinada.

En tercer lugar se encuentran los “servicios humanos, desarrollo de capacidades y de la inserción social” (Martínez Nogueira, 2004: 10) que tienen como objetivo el desarrollo de capacidades. Estos programas tienen interacción media/elevada con posibilidades de programación reducidas. Entre sus características se encuentran la personalización del destinatario, el beneficio es distribuido selectivamente, el ejecutor participa en la selección y hay una relación duradera en el proceso de determinación de necesidades y evaluación entre otras. Las acciones de estos programas se diseñan de acuerdo a las necesidades del receptor que es tratado como una realidad diferenciada. En estos procesos el ejecutor debe interpretar permanentemente la situación y la relación de poder entre el receptor-operador es condicionada, las acciones están fuera de la mirada de supervisores pero bajo la mirada de receptores, quienes pueden alterar el programa, por otra parte la participación no es solo un instrumento, también es una consecuencia de sus propósitos. En este caso el modelo de gestión debe tener alto grado de horizontalidad y la gerencia tiene un papel importante en la legitimidad de la concepción del programa y en la tecnología aplicada.

En cuarto y último tipo está vinculado a las “prestaciones asistenciales y de emergencia” (Martínez Nogueira, 2004: 11) éstas son de baja complejidad, reducida interacción; cuentan con transferencias sin continuidad, acciones con sentido compartido y presupuesto específico; los criterios de focalización no son definidos, hay escasa precisión respecto a los beneficiarios y requieren de discrecionalidad política. La baja capacidad organizacional entre sectores públicos, donde se delega la acción, la ausencia de información, de mecanismos con cobertura territorial, debilidad administrativa son facilitadores de que caigan en relaciones clientelares. El patrón frecuente en unidades de política asistencial que funcionan por percepción de necesidades es que la autoridad con capacidad de administrar determina la elegibilidad, la naturaleza y la cuantía en la transferencia. Los ejecutores tienen en este caso el desafío de preservar la objetividad.

Aclaradas los aspectos vinculados a políticas públicas, políticas sociales, cuestión social, focalización y programas sociales resulta pertinente señalar que la política social en sí misma no se encuentra *acabada*, es en el momento de la implementación donde requiere que el conocimiento profesional pueda sintetizarla en una *acción con sentido*, siendo esa la acción transformadora; *la gestión* permite e invita a dimensionar a las Políticas desde esta perspectiva dinámica y puesta en acción (Danani: 2009).

Gestión – Implementación -Micro implementación

Para pensar los programas en “acto” es decir la conexión entre política social y programa social puede aludirse al concepto de **gestión**. La gestión de la política puede limitarse a una cuestión técnica centrada en la evaluación y gerenciamiento de un programa, desde esta perspectiva las políticas pierden su “entidad” y son los programas los que marcan la gestión, sin embargo Chiara y Di Virgilio (2009) señalan que la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población.

En este sentido Hintze señala que los programas no son la única forma organizativa en la que se interviene para responder a los problemas. Otra parte se hace a través de otros modelos insertos en las rutinas de los aparatos públicos encuadrados bajo el concepto genérico de “gestión social”. La gestión vista de esta manera es parte del mismo aparato institucional público (2009: 88).

Los programas llegan a su población objetivo a través de su proceso de **implementación** que “consiste en el conjunto de acciones y decisiones dirigidas a alcanzar objetivos a través de la incorporación de insumos, de procesos productivos y de entrega de bienes y servicios definidos para el programa” (Martínez Nogueira, 2004: 4). Llamada también el “eslabón perdido entre los insumos y los resultados” (Berman, 1993: 282) se trata de un proceso fluido, caótico y conflictivo enmarcado en una macro estructura con reglas de juego implícitas donde cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas, propósitos y en consecuencia, diferentes grados de autonomía. Pensar en la implementación permite realizar análisis acerca de los procesos de producción de impactos sobre la sociedad producto de la acción pública.

En el proceso de implementación suele plantearse una “brecha” entre las políticas públicas y los problemas concretos a los que se enfrentan (Mussetta, 2014: 1). La implementación confronta tensiones muchas veces alejadas de lo que se puede plantear en el diseño de los programas porque los diseños se basan en supuestos homogéneos con trabas en la flexibilización para reorientar, son rígidos y formales como para que se puedan estandarizar las operaciones. Frente a esta fuerza homogeneizadora se termina ejecutando con sobresaltos permanentes y los responsables de implementar se someten a restricciones y son estas mismas restricciones las que acrecientan la necesidad de que los responsables de implementar tengan capacidades para asegurar la efectividad. Los programas son implementados por *operadores* y éstos pueden o no simpatizar o entender, y actúan también bajo el impulso de sus propios deseos. Entonces la adopción de la política en los niveles más bajos es de acuerdo no solo a las características tecnológicas con las que se cuenta o las condiciones políticas, económicas y de mercado o las características de la organización, sino que también hay que incorporar las características personales. Es decir que, en primer lugar, se puede afirmar que habrá tantas formas de implementar como personas y organizaciones involucradas.

(Mussetta, 2014). Tanto las instituciones, como las realidades donde buscan insertarse son componentes inseparables y mutuamente determinados en un mismo proceso, las formas que adquieren son *atajos* de situaciones concretas. Entre las instituciones y la realidad concreta se encuentran los marcos institucionales, lo que ellos restringen y/o habilitan (programas y políticas) son mecanismos que han pasado por el tamiz de la reapropiación y transformación y por sus actores destinatarios. Las prácticas de los actores implicados en las instituciones son una continua interpretación y reinterpretación de lo que las reglas realmente quieren decir, donde también se encuentran las representaciones que los actores tienen de ellas, es decir que las prácticas institucionales se introducen en un espacio social saturado de significados y relaciones de poder.

Chiara y Di Virgilio, al incorporar el concepto de Régimen de Implementación señalan que deben contemplarse distintas dimensiones: la funcional, la material y la política. A través de ellas se “organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de las políticas en cada nivel” (2009: 64). De esta manera el concepto de régimen de implementación “permite identificar el conjunto de condiciones que regula las actividades comprendidas en una determinada intervención, además de lo establecido previamente desde los programas, normas o políticas en general” (ibídem).

Por otra parte se presentan las diferentes *fuentes de incertidumbres* al momento de implementar los programas. Éstas pueden encontrarse tanto en los procesos de producción y entrega, como en la participación, porque la traducción de objetivos en impactos tiene atravesadas expectativas, contribuciones y comprensiones de los más diversos actores. En la ejecución no solo se atiende a la jerarquía del programa, también se debe construir legitimidad ante la población y reconocimiento en su contexto institucional. También pueden encontrarse fuentes de incertidumbre en la coordinación interinstitucional al suponer que las lógicas sectoriales, la escasa coordinación y, las competencias difusas obedecen a inercias institucionales largamente arraigadas. (Martínez Nogueira, 2004: 6).

Sin embargo, y a pesar de las dimensiones señaladas y las fases de incertidumbre mencionadas, queda algo más por profundizar, y es el análisis al interior mismo del proceso de implementación. En este sentido cobra importancia el estudio de Berman (1993) quien distingue dos problemas en cuanto a la implementación de las políticas federales, uno a nivel macro y otro a nivel micro. En el primero es el gobierno federal el que debe llevar adelante las acciones para influenciar a las organizaciones locales prestadoras de servicios; en el segundo se encuentran las respuestas de las organizaciones locales a las acciones de las organizaciones federales en el diseño de su propia política interna. Desde las instancias macro suponen que la implementación se dará automáticamente una vez que llegue a los niveles locales. Para los primeros su función finaliza una vez que los segundos empiezan a operar. Sin embargo, la implementación de una política federal supone la necesidad de un cambio en los procedimientos, la adaptación se da de formas inesperadas,

es en el núcleo del conflicto de la micro implementación donde se transforman proyectos y organizaciones. O bien puede producirse una adaptación del proyecto o bien una adaptación por parte de los miembros de la organización. Se puede establecer que la micro implementación es efectiva cuando se produce la *retroalimentación*, es decir la adaptación *mutua* entre el proyecto y el contexto organizacional (Berman, 1993: 204).

Los procesos adaptativos están compuestos por una multitud de decisiones de los actores locales, son éstos los que definen las “rutas de la micro implementación”, no la determina el “insumo” que le llega a los actores. Depende siempre de la interacción del proyecto con el contexto.

El autor se detiene a explicar las características de los prestadores de servicios, a quienes denomina “sistemas”. Éstos están insertos e interactúan en el contexto y, a su vez es el contexto quien incide en la organización (aunque la organización no incida en el contexto). Estos sistemas o instituciones locales cuentan con una serie de características comunes como ser: intensidad de la mano de obra, en términos de que la prestación del servicio mismo se basa en una retroalimentación entre prestador y usuario; por otra parte se encuentra la ambigüedad de criterios para evaluar resultados, ya que la misma está plagada de juicios de valor sobre qué productos medir y cómo medirlos, y cuando finalmente se llega a la posibilidad de hacerlo se termina quedando en aspectos burocráticos y administrativos; la tercera y última característica que señala el autor se encuentra en la apertura de las organizaciones frente al entorno, que puede ser definida como plácida o turbulenta de acuerdo a cómo se presenten los procesos internos y externos.

Dentro de la micro implementación pueden señalarse diferentes fases: 1 movilización, 2 implementación por parte del prestador de servicios y 3 institucionalización (Berman, 1993: 309) El autor hace la analogía con una muñeca rusa, en el sentido de que se establecen implementaciones dentro de otras implementaciones. En la primera fase son los funcionarios de las organizaciones locales quienes toman las decisiones en torno a la adopción o no de un proyecto y planifican su ejecución, se pasa de la formalidad a la ejecución; se trata de actividades burocráticas y políticas donde más importante que el plan mismo, es el efecto que el proceso de planeación puede tener en la generación del apoyo político; es una instancia de participación y formación de coaliciones. Durante la segunda fase los planes son puestos en funcionamiento por los que están a cargo de la prestación directa y no por los funcionarios, en esta fase se presentan los procesos de adaptación mencionados, donde o se adapta el plan a los comportamientos o se adaptan los comportamientos al plan. En el proceso de convertir el proyecto o el plan adoptados en una realidad operativa, los encargados de la implementación toman repetidamente dos tipos de decisión: tienen que elegir entre adaptar los planes del proyecto a su comportamiento habitual o adaptar su comportamiento al plan. Esta alternativa sugiere la hipótesis de que la implementación puede seguir una de cuatro rutas, las decisiones en cuanto a qué ruta se termina “transitando” en el proceso de micro implementación

corren por cuenta de las oficinas locales, las rutas pueden ser:

- 1) Ausencia total de implementación, en esta modalidad no se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto ni el comportamiento del prestador de servicios
- 2) Cooptación, la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes
- 3) Aprendizaje Tecnológico, que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario con el fin de ajustarlo al plan
- 4) Adaptación mutua, que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios. (Berman, 1993: 313)

La tercera y última fase es la de institucionalización, es la que cierra el ciclo completo de decisiones, las mismas se basan en consideraciones locales de tipo burocrático y políticas y son llevadas a cabo por los operadores locales.

En síntesis, el autor plantea que la macro implementación tiene un componente netamente político, pero en la micro implementación el gobierno federal tiene influencia limitada en el responsable de la implementación local y por lo tanto, la micro implementación no resulta eficaz si las organizaciones locales no se adaptan.

Ruralidad – Pobreza Rural y Políticas Públicas

Si bien no es objeto de esta investigación entrar en cuestiones específicas sobre ruralidad, es importante señalar algunos aspectos generales para poder comprender la implementación de políticas sociales en la delimitación espacial seleccionada para el análisis.

Entre las características principales de la Región Sur se encuentran la dispersión de la población y la vinculación directa de esta zona con una de sus principales actividades económicas que es la cría de ganado ovino y caprino. Estas dos variables se encuentran en un punto que es el de la “ruralidad”. Según el informe de FIDA (2001) “La distinción que establecen los distintos países entre los conceptos ‘rural’ y ‘urbano’ es dispar y arbitraria. La frontera más común entre ambos es la de 5000 personas (...). Otros países (...) no especifican un número de habitantes determinado, sino que recurren a distintas características, desde los servicios metropolitanos típicos a la condición jurídica o política. Cuanto más bajo es el límite que separa a los núcleos rurales y urbanos menos son las personas clasificadas como rurales.” (FIDA, 2001: 16) Por otra parte también es importante destacar que si bien es cada país el que define si es rural o urbano, raramente se modifican estas fronteras.

Para esta investigación se tomará la definición desarrollada por Pérez, quien señala que se trata de “un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se

desempeña en distintos sectores como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas” (Pérez, 2001: 17).

En Argentina el sector rural tiene como particularidad una incorporación temprana al mercado mundial con una tierra fértil extensa y escasamente poblada, esto ha definido el perfil de la Argentina como país exportador, siendo la región pampeana la más predominante “el papel dominante asignado a la región Pampeana para que Argentina se integre social y económicamente en el orden mundial, ha negado históricamente al sector campesino y las realidades y problemas de otras regiones del interior del país”. En comparación con el resto de los países de Latinoamérica, Argentina presentó altos niveles de acumulación, pero con creciente desigualdad y pobreza rural, con escasa visibilidad social y política (Aparicio y Tapella, 2004: 2).

Las políticas de liberalización de la economía y ajuste estructural de la década del 90 dejaron como saldo una estructura productiva polarizada con un sector de medianas y grandes empresas intensivas en capital y tecnología que se insertan exitosamente, y otro sector de pequeña agricultura de base familiar de población rural sin tierra que engrosan la producción en situación de pobreza y exclusión, permeando zonas rurales o migrando a zonas urbanas donde compiten con otros productores pequeños en el acceso a trabajos temporales (FAO, 2012: 7).

Autores clásicos como K. Kautsky y Chayanov han intentado dar cuenta de la situación del campesinado desde hace más de un siglo. Capobianco (2009) alude al análisis realizado por el primero de estos autores en términos de la no sobrevivencia de las pequeñas explotaciones, por no contar con el equipamiento necesario, acceso programas de estabilización y a crédito y al comercio. La estrategia que señala el autor para superar esta situación de escasa productividad se vincula al sobretrabajo y el subconsumo. Por otra parte, Chayanov, citado en el mismo texto, señala que el campesino se encuentra en peores condiciones que el asalariado rural, y a los elementos de Kautsky para sobrevivir (sobretrabajo y subconsumo) agrega las ocupaciones alternativas. El sector ha venido padeciendo situaciones a lo largo de la historia que lo llevan al empobrecimiento permanente, o bien porque se queda en el campo a pesar del sobretrabajo, el subconsumo y la desnutrición, o bien porque migran a las ciudades acarreando todas las consecuencias negativas de los procesos migratorios en cuanto a condiciones de vivienda, pérdida de capital social y cultural, además de quedar en situaciones de desventaja en el mercado laboral por tener poca calificación para empleos urbanos y menos años de escolarización. Los procesos migratorios, absorben gran parte de la pobreza rural, que queda transformada en “pobreza urbana”; al respecto, Mazoyer (2001) señala “una explotación agrícola cuyos ingresos desciendan por debajo del umbral de renovación

sólo puede sobrevivir a costa de una auténtica descapitalización (venta de ganado vivo, aperos cada vez más reducidos y mal mantenidos), del subconsumo (campesinos andrajosos y descalzos), de la desnutrición y a corto plazo del éxodo” (2001:15).

Por otra parte, las profundas transformaciones económicas y sociales de la ruralidad en general, y de la pobreza rural en particular, introducen la necesidad de poner en cuestión la identificación de lo rural con lo agrícola y la pobreza rural con la agricultura familiar (FAO, 2012). Más allá de la actividad productiva específica, Cowan Ros y Berger (2018) introducen el concepto de “Sujetos Subalternos Rurales”. Los autores plantean trascender términos como campesinos o pequeños productores, colonos, crianceros para enfatizar características comunes y más amplias vinculadas a la baja dotación de recursos y el haber ocupado históricamente posiciones subordinadas que restringen sus posibilidades de reproducción social⁹. Es a través de este concepto que se puede sintetizar la presencia de un sector que presenta similitudes en cuanto a su vulnerabilidad, subordinación y residencia en espacios socio demográficos similares, pero que no necesariamente se dedica a “cultivar la tierra” o “criar ganado”.

Las inversiones públicas no toman en cuenta las “transformaciones rurales y las características de los hogares”, y en la mayoría de los casos las políticas públicas se orientan a los agricultores familiares y las mejoras en sus condiciones de ingresos no considerando a otros “tipos de hogares rurales pobres con diversas modalidades de obtención de recursos” (FAO 2012: 60) Las políticas en general presentan una carencia de una visión estratégica de largo plazo y de una institucionalidad adecuada porque la mayoría de los países de América Latina no tienen una institución específica para abordar el Desarrollo Rural, esto da como resultado un conjunto de actividades dispersas bajo la forma de programas y proyectos desconectados entre sí “... un erróneo diseño institucional que se bifurca en 2 ministerios orientados a la pobreza rural, por un lado los ministerios de agricultura y/o sus servicios especializados, y un área social, para brindar asistencia social a los “no productores” pobres” (FAO, 2012: 58) sin contemplar cuestiones como el empleo asalariado, la seguridad social o las actividades rurales no agrícolas.

El tipo de política pública que se implementa en el país se basa en programas de créditos subsidiados y servicios de extensión rural orientados a incrementar la productividad de los pequeños productores y mejorar su inserción al mercado. Estas actividades llamadas *de transferencia tecnológica, asistencia técnica, servicios de asesoría* comienzan en los años 50 como

⁹ Para Modonesi, M. (2012) “...lo subalterno es la expresión de la experiencia y la condición subjetiva del subordinado determinada por una relación de dominación” (Modonesi: 4). El énfasis es puesto en la relación de dominación de la superestructura sobre la base económica donde se manifiesta la relación de fuerzas en permanente conflicto. Los dominados son las clases subalternas que tienen elementos distintivos como pluralidad, disgregación y carácter esporádico. La clase subalterna presenta diversidad entre los grupos en términos de convergencia y unificación subjetiva. El concepto de subalternidad se construye tratando de entender tanto una subjetividad determinada como su potencial transformación por medio de la conciencia y la acción política. “Las clases subalternas sufren siempre la iniciativa de la clase dominante, aun cuando se revelan”. La “experiencia subalterna” es una imposición no violenta y la asimilación de la subordinación con su internalización de los valores propuestos por los que dominan o conducen moral o intelectualmente el proceso histórico rechaza el dualismo que pueda escindir rebeldía/sumisión.

actividad de carácter pública, suponían que con la extensión aumentarían los ingresos y su condición de vida. Sin embargo, los recursos asignados por el Estado son insignificantes para reducir las desigualdades. “Un programa no es una política, solo contribuye a ella, (...) alcanzar una baja proporción de la población puede estimular procesos de diferenciación (...) para revertir estos procesos es necesario lograr instalar una política diferenciada” (Aparicio y Tapella, 2004: 19) Estos programas que proveen financiamiento público a pequeños proyectos locales, incentivan participación y tienen una intervención acotada, suponen que la condición de vulnerabilidad es transitoria y será superada una vez que las personas accedan a empleos formales o bien el emprendimiento propio genere un margen de ganancia considerable. Esta “lógica de proyectos”, se abstrae de los contextos más amplios y dificulta la interacción entre los diversos actores intervinientes, por otra parte “el desarrollo productivo y la extensión agrícola no siempre son instrumentos idóneos para enfrentar la pobreza rural” (FAO, 2012: 59). Se observa en estos programas, una falta de sintonía con las transformaciones del medio rural que se demuestra a través de programas que se orientan a la agricultura, 'a los campesinos', sin considerar la variedad en las modalidades de obtención de ingresos y confundiendo desarrollo rural con desarrollo de la agricultura.

Capítulo 4

El Ministerio de Desarrollo Social: Los Centros de Referencia y 3 Programas

El MDS fue creado en el año 1999 y las atribuciones que le competen se enmarcan en el decreto 141/2003. Dependiente del Poder Ejecutivo, tiene como misiones planificar e implementar las acciones que se orienten a la integración social, el desarrollo humano, la atención y reducción de la vulnerabilidad social, desarrollo de la igualdad, protección de las familias y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. Según la documentación oficial¹⁰, se trata de un “desarrollo integral”, entendido como el fortalecimiento de capacidades y constitución de redes que promueven la organización con solidaridad.

A continuación se desarrollarán las características de los Centros de Referencia (CDR), oficinas del MDS que se encuentran en diferentes partes del país y de tres programas que dependen de este Ministerio; a través del análisis de las normativas y los aportes de funcionarios y empleados se intentará hacer una aproximación hacia lo que cada uno de estos programas y esta oficina territorial se proponen desde su marco conceptual y normativo. Los programas seleccionados para el análisis, fueron elegidos no por sus características específicas sino por haber sido implementados en la zona y el período de investigación. Tal como se detallará más adelante los mismos tienen particularidades y finalidades diferentes, dependen de diferentes secretarías y presentan distintas modalidades para ser llevados adelante. El orden que se establece para la presentación no es más que el orden cronológico de acuerdo a la creación de cada uno de los programas.

Los Centros de Referencia “El CDR”

Es el Ministerio en el lugar... es estar ahí

M. A., Técnica equipo coordinación CDR

El MDS plantea el territorio como uno de los ejes de implementación de las Políticas Sociales para que la misma sea equitativa debe partir de la dinámica territorial propia de cada zona, respetando las particularidades, los tiempos, las problemáticas, la historia, las identidades y el perfil productivo. La “territorialidad” tal como la plantea el MDS propone dejar de lado las miradas únicas en el diseño de las políticas sociales para construir un modelo que introduzca las especificidades del territorio (MDS, 2010).

El MDS crea los Centros de Referencia (CDR) con la finalidad de “fortalecer la construcción de la

¹⁰ Toda la información institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, fue obtenida de la página web oficial www.desarrollosocial.gov.ar

Red Federal de Políticas Sociales, fomentar la articulación y facilitar el apoyo y la integración de recursos y esfuerzos respetando las identidades territoriales y la estrategia de gestión de la política social” (Res. 235/06); desde las oficinas centrales se asume la responsabilidad de brindar apoyo técnico, político y administrativo para que se puedan consolidar estos espacios dado que se los considera “los encargados de poner al alcance de los ciudadanos los programas y líneas de acción” del MDS. Ya desde el año 2004 el MDS venía proponiendo la “presencia territorial unificada para no superponer recursos y hacer un abordaje integral de las políticas” (Res. 2616/04). La documentación institucional da cuenta de la necesidad de plantear un giro en las políticas sociales una vez que “a partir del proceso de construcción iniciado en el 2003 se supera la aguda situación de emergencia” (MDS 2011), además señala el cambio de perspectiva de la política social y “dar el paso del escritorio al territorio”.

Los CDR están dentro de la Dirección de CDR en la Subsecretaría de organización Comunitaria que depende de la Secretaría de Organización y Comunicación (MDS organigrama 2014). La pretensión de los CDR era innovadora para el modelo de intervención que se venía planteando en el país, es por eso que la misma resolución 235 deja sin efecto la anterior (269/05) que aludía a una presencia territorial unificada, con esta nueva normativa se propone un desafío mayor que es la articulación con los actores locales.

En la resolución vigente se mencionan las características de los CDR, se destaca el tipo de abordaje que se propone para estas dependencias donde se enfatiza un enfoque integral en los derechos de las personas, grupos, comunidades, agrega que en la equidad territorial y en la implementación de las políticas sociales debe prevalecer “la complementariedad e integralidad y la corresponsabilidad de los actores sociales y de las jurisdicciones provinciales y municipales” (MDS Res 235/2006). Desde el MDS se propuso que estos centros trabajaran en corresponsabilidad con las jurisdicciones respetando la identidad territorial. *“El CDR es indispensable, es el ministerio en el lugar, es como el plan ahí, es estar ahí”* M.A., Técnica Coordinación CDR.

Se pretende que los CDR se integren a los diferentes organismos descentralizados, que todos los empleados y programas del MDS sean supervisados por el responsable del CDR (articulador) quien a su vez es supervisado por jefatura de gabinete. Al ser consultado acerca de la creación y los objetivos de los CDR, B.F., ex articulador del CDR Bariloche explica *Las principales características del CDR están ligadas y condicionadas a cuestiones más estructurales que son las características de las políticas públicas del gobierno de turno... se podría decir que es un ministerio en territorio con un equipo interdisciplinario y multifacético para desarrollar todas las actividades en territorio y eso es un facilitador. (...) Desde lo territorial desde el CDR podés plantearte medidas que van desde un principio a un final, planificarla, ejecutarla y sistematizarla.*

En la normativa se destaca que los CDR no tienen pretensión de “delegaciones” sino que sus

funciones están vinculadas al acompañamiento y fortalecimiento de las estrategias de las políticas sociales de cada provincia y municipio; en tal sentido se plantea que debe “instrumentar junto con las áreas gubernamentales y la sociedad civil los diagnósticos y planificaciones” (MDS res 235/3006). Dentro de la estructura interna del MDS supone la ejecución de planes y trabajo en equipo donde se integren las acciones promovidas por el MDS evitando las superposiciones. La resolución también refiere a cuestiones prácticas como recursos de funcionamiento, capacitaciones, reuniones entre otras, “dichos colaboradores recibirán capacitaciones generales, en el marco de las políticas sociales, remarcando expresamente la ruptura con concepciones y prácticas neoliberales, sin perjuicio de las capacitaciones específicas a ser brindadas como herramientas operativas por los respectivos Planes” (MDS res 235/2006).

Al ser consultado sobre la creación y puesta en marcha de los CDR, B.F. ex articulador en el período 2011-2015 y empleado del MDS desde el año 2005, señala refiriéndose al período 2003-2015, *No podemos desconocer que los CDR nacen en un momento donde había una decisión política de descentralizar las políticas públicas con las organizaciones en el territorio (...) estábamos sobredimensionados de actividad.*

En los equipos de los CDR se incluye al personal de diferentes áreas del MDS quienes tienen sus misiones específicas como Monotributo Social, Pensiones no Contributivas, Abordaje Comunitario de la Secretaría de Política Alimentaria, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, además de las cuestiones específicas que dependen directamente de la Dirección de Centros de Referencia. Esta multiplicidad de programas y personal facilitan la incorporación de profesionales especializados en diferentes temáticas, M.R. ex directora de la DINAPAM, explica en relación a los CDR *tenemos la gente capacitada en territorio, la posibilidad de trabajar con los CDR la tuvimos los últimos años y es una experiencia positiva.* Esta aclaración es importante, ya que desde su área promovieron que diferentes profesionales del país hicieran una Especialización en Gerontología que se hizo con un convenio entre una Universidad Pública y el MDS, producto de este post grado, personal de los diferentes CDR en diferentes puntos del país, quedó formado técnica y sólidamente, realizando aportes significativos en la implementación de las Políticas de la Dirección a su cargo. En esta misma línea, B.F. ex articulador CDR haciendo referencia a este proceso de formación y al resto de los profesionales del grupo que el condujo, agrega *trabajás con un equipo interdisciplinario donde tenés que aplicar políticas sociales con miradas que vienen de diferentes ciencias (médicas, sociales, económicas...), te sirve para tomar decisiones.*

A continuación se presentan las particularidades de algunos de los programas implementados desde el CDR.

Programa de Cuidadores Domiciliarios

La Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM), dependiente del MDS implementa desde el año 1996 el Programa de Cuidadores Domiciliarios (CD) que tiene por objetivo “brindar apoyos domiciliarios, con el fin de facilitar la superación de situaciones de riesgo y de este modo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ancianos, de las personas con discapacidad y de aquellas que presenten patologías crónicas invalidantes o terminales” (MDS Res. 1120-2002). La capacitación está destinada a personas de entre 18 y 50 años que estén interesadas en cuidar y atender a miembros de la comunidad que requieran acompañamiento y asesoramiento en todas las actividades de la vida diaria. Hasta la actualidad se han capacitado más de 17.000¹¹ personas en todo el territorio nacional.

La importancia de este Programa radica en la concepción que se tiene sobre los adultos mayores donde se pretende brindar una atención *individual* (pensada para cada persona según sus particularidades), *preventiva* (porque evita riesgos) y *rehabilitadora* (porque pretende recuperar funciones que se han perdido). Los contenidos que se abordan desde las capacitaciones incluyen aspectos vinculados a nutrición, psicología, rehabilitaciones, medicina, higiene bucal, recreación, aspectos sociales, entre otros.

La normativa del programa se desprende de la resolución 1120/02 y establece dos subprogramas: por un lado el de Capacitación y por el otro el de Promoción de Sistemas Locales de Cuidados Domiciliarios. En su fundamentación la resolución da una explicación detallada y técnica acerca de los procesos demográficos de envejecimiento y de la importancia de los procesos rehabilitatorios multidisciplinarios, explica también el crecimiento del número de personas con discapacidad y que la mayoría de ellas habitan en zonas periurbanas o rurales. La sumatoria entre envejecimiento poblacional, las altas tasas de utilización de servicios hospitalarios, los costos de estos servicios y la necesidad de mejorarlos fundamentan la importancia de poner en marcha el programa¹².

El cuidado domiciliario está definido como el conjunto de servicios de apoyo sanitarios y sociales prestados a las personas en sus domicilios. Esta modalidad de atención tiende a elevar la calidad de vida de las personas pues mantiene a las personas atendidas en su hábitat natural que es su hogar y su comunidad, conservando roles sociales y familiares. El objetivo general del programa es *brindar apoyos domiciliarios* con el fin de superar situaciones de riesgo y mejorar la calidad de vida. Entre los objetivos específicos se encuentran *posibilitar la permanencia y promover el bienestar; formar técnicos idóneos que supervisen y formar cuidadores* (MDS Res. 1120-2002).

El subprograma de capacitación plantea la formación de recursos humanos calificados, mediante cursos teórico-prácticos que cuentan con horas de práctica y supervisión. Los contenidos incluyen

¹¹ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/cuidadores%20cuader%201%20web.pdf>

¹² En el caso particular de Argentina, el porcentaje de envejecimiento de la población rondaba el 7% en el año 1980 y ha ido creciendo dando un resultado del 10,2 en el censo 2010. En el caso de la provincia de Río Negro, en el año 1970 estaba en un 4,3 % llegando al 8,5% en el año 2010.

tanto aspectos bio-psico sociales como autocuidado entre otros. Los destinatarios directos del curso son las personas que se capacitan y los indirectos son los usuarios de los servicios de cuidado. Al respecto M.R., ex Directora DINAPAM, explica, *La población destinataria a la que está orientada, la normativa dice que se pueden capacitar personas mayores de 18, fue cambiando en el inicio eran 25. Lo real es que la mayoría son mujeres y mayores de 40 años. Todos los cuidadores tienen trabajo o lo consiguen rápidamente cuando están formalizados.*

El programa se instrumenta a través de Municipios, Gobiernos Provinciales y otras organizaciones como universidades que pueden actuar de efectoras. Los CDR actúan como facilitadores para la puesta en marcha de las actividades, M.R. ex directora DINAPAM aclara lo siguiente, *El CDR es una ayuda importante, sobre todo porque pudimos formarlos a muchos de los cuadros técnicos en gerontología comunitaria, la mirada de esa persona calificada para nosotros es muy importante, también ha habido gente que no se ha formado y la mirada no sirve o gente formada que tiene otras aspiraciones.*

Los fondos provistos por el programa contemplan tanto el pago de honorarios de los capacitadores, supervisores, personal administrativo, material de estudio, cuadernillos, indumentaria, movilidad y becas. Por otra parte dentro de este subprograma se encuentran el Formador de Formadores, Nivelación de Cuidadores, Capacitación Permanente e Intercambio.

El subprograma de Promoción de Sistemas Locales propone la prestación en domicilio contemplando tanto los servicios de alta tecnología, los servicios especializados, los de baja complejidad, servicios para pacientes terminales y mejoramiento del hábitat. Dentro de las prestaciones que se dan en domicilio se encuentran las actividades relacionadas con arreglo personal, higiene, alimentación, compras, desplazamiento y atención de la salud. Para poder acceder a la atención en domicilio, los usuarios tienen que cumplir ciertos requisitos relacionados a su situación de salud y vulnerabilidad social.

Para llevar adelante el programa en todo el territorio nacional, la DINAPAM facilita la colaboración de sus equipos de Bs. As. Los técnicos que forman parte del área en su mayoría son especialistas en gerontología y trabajan distribuidos por áreas geográficas, ellos son los encargados de facilitar información acerca de la documentación a cumplimentar y los requisitos que se deben tener en cuenta. También cuentan con guías y modelos de notas. Para la implementación pedagógica el programa elaboró un cuadernillo que reúne en forma práctica todo lo que se debe considerar para poder realizar un curso, tanto el perfil de los docentes, estudiantes, graduados y coordinadores. También incluye los programas de cada módulo con el contenido desplegado, los cuestionarios de inscripción, los formularios de entrevistas y los nomencladores para evaluarlos. Se especifica la cantidad y tipo de profesionales para dictar los contenidos y hacer la coordinación grupal y general del curso.

Puede establecerse que la propuesta del subprograma de capacitación está diseñada con claridad y accesibilidad para poder ser instrumentada a través de los organismos ejecutores. El personal calificado de las oficinas centrales, la presentación de los contenidos de los cuadernillos y el detalle exhaustivo de cómo distribuir horarios, recursos humanos y materiales facilitan la puesta en marcha de un proceso de aprendizaje que podría ser replicado en cualquier parte del país.

En cuanto a la concepción del programa se destaca que siendo el aumento en la esperanza de vida y el envejecimiento poblacional dos constantes en Latinoamérica, generar propuestas que tiendan a fortalecer la capacidad de agencia de este sector de la población amplía la capacidad de ser y hacer de las personas, promoviendo que tengan un envejecimiento cuidado en sus lugares de residencia.

No solo hay bienes objetivos que son útiles y dan bienestar como el consumo, sino que las personas se sienten realizadas cuando pueden cumplir sus modos de vida propios; en este sentido el programa complementa otros que están orientados a la transferencia de ingresos como las Pensiones Asistenciales o las Jubilaciones sin aportes, ambas de carácter universal y de tipo igualitarista. Por otro lado, en lo que hace a las personas que prestan el servicio, se rescata la jerarquización sobre sus experiencias y la profesionalización de la misma; ya que en la mayoría de los casos se trata de mujeres que “cuidan” a vecinos, parientes, “patrones” y su servicio no está valorizado.

En el momento de la prestación del servicio a las personas que requieren cuidados, se observa que desde el programa se desprenden cuestiones relacionadas a lo que Martínez Nogueira define como “servicios humanos, desarrollo de capacidades y de la inserción social”. Este tipo de programas tienen interacción media o elevada con los destinatarios y tiene por objetivo transformar significativamente e impactar en la totalidad de la persona, en este sentido el programa “modifica las condiciones de vida y construye nuevas capacidades y remueve obstáculos para la expansión de las mismas” (2004: 11). En este caso puntual tanto para las personas que se han capacitado como de las personas que acceden a la prestación del servicio; se destaca el doble impacto porque las primeras han podido desplegar los saberes adquiridos y profesionalizados en su capacitación a través de una actividad laboral calificada y las segundas han podido acceder a mejoras sustanciales en su calidad de vida. Las mejoras en la calidad de vida, son producto de la forma en la que se individualiza el servicio que se presta, la distribución selectiva de este cuidado y el diseño de las acciones para cada receptor. En cuanto al curso en sí mismo, y continuando con la caracterización del autor, éste podría incluirse dentro de los “servicios profesionales”, en tanto que la capacitación supone cierta “comprensión de las relaciones causales”, en términos de detectar la necesidad de contar con la prestación del servicio y capacitar personas para tales fines, y por otro lado “llevarse adelante en un contexto técnico cristalizado” (Ibídem: 9).

Otro aspecto a destacar es la relación de esta política con el contexto que la origina, la fundamentación que acompaña la resolución de la creación de este programa resulta novedosa para

la época en la que se estaba redactando, hasta podría señalarse que anticipadamente busca dejar a personas formadas para que den respuesta a las problemáticas lógicas que el proceso de envejecimiento acarreará. Desde esta perspectiva se observa como la misma creación del programa es la que “define” el problema (Danani, 2009). Tal como señalan Elder - Cobb “Por mucho tiempo se consideró que los problemas de envejecimiento y de los ancianos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual, según cada caso. Se convirtieron en problemas públicos solo cuando se empezó a definir a la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales” (1996: 78).

Es importante señalar que para poder llevar adelante el programa fue necesario hacer los acuerdos formales correspondientes con las obras sociales, M.R. ex directora DINAPAM quien estuvo desde la génesis del programa señala la historia del camino recorrido *en el 2002 lo volvemos a implementar y se empieza a pagar la prestación desde el MDS. Seguimos firmando convenios, el PAMI fue incorporando las prestaciones, al haber llegado la moratoria jubilatoria la mayoría de la gente tenía PAMI (...) después con IOMA firmamos convenio con ellos para que cubran la prestación. Mientras tanto nosotros seguimos con la formación inicial, permanente y la actualización.* El haber realizado los convenios con dos de las obras sociales más grandes del país (PAMI 4.800.000¹³ afiliados y en el caso de IOMA¹⁴ 2.000.000 de acuerdo a la información que facilitan en sus páginas institucionales) impulsó a que otras se vayan sumando, la incorporación de “estos actores” y la “toma de posición” frente a esta cuestión es la que permite que este programa, al menos, pueda diseñarse.

La incorporación de diversos actores como las instituciones responsables de la ejecución y las obras sociales como prestadoras y responsables del pago para la contratación y prestación del servicio dejan como saldo una incertidumbre respecto a cómo se podrá implementar; en este sentido Berman señala, “mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y de acuerdos interorganizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y la dificultad de la implementación” (1993: 294) al referirse a las debilidades en los procesos de integración en la macro implementación. En cuanto a la focalización, el programa en sí mismo no presenta limitaciones, no se encuentran segmentaciones en tanto a las personas que se capacitan o las personas que acceden a la prestación del servicio.

¹³ http://www.pami.org.ar/me_in_historia.php

¹⁴ <http://www.ioma.gba.gov.ar/quienes-somos.html>

Programa de Asistencia Directa

El programa Ayudas Urgentes (AUF) es creado en el año 2002 según la resolución N° 938, al año siguiente es reformulado y sufre su última modificación en el año 2013¹⁵. La fundamentación del programa se nutre de las competencias del MDS en donde se señala que le corresponde velar por el “desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades en un marco de derechos y equidad territorial” (Res. 938/2002 MDS). Para ello genera un trámite *abreviado* que permite atender al menor tiempo posible las necesidades de poblaciones vulnerables a fin de poder “dar asistencia social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de pobreza, el desarrollo de la igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, protección de las familias y fortalecimiento de organizaciones comunitarias” (Res. 938/2002 MDS). Según las resoluciones mencionadas el objetivo de este programa es otorgar subsidios a través de la entrega de insumos y/o equipamiento a personas físicas, organismos y organizaciones no gubernamentales que atraviesen situaciones de emergencia y/o urgencia de carácter preventivo o reparador. Siguiendo la clasificación realizada por Martínez Nogueira (2004) se trata de un programa basado en la *transferencia de bienes y recursos* donde claramente *no se pretenden alterar los atributos personales, sino algunos elementos que impactan sobre las condiciones de vida con un modelo de gestión vertical con escasa articulación* (2004: 9). El mismo MDS reconoce que el programa en sí mismo no pretende resolver estructuralmente las problemáticas, sino atenuarlas “debe recordarse que si bien el principio de que los derechos económicos, sociales y culturales deben alcanzarse progresivamente, no significa que el Estado no tenga la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización plena de tales derechos” (Informe Ayudas Urgentes MDS 2016) esta aclaración en la misma documentación institucional, deja en claro la posición de las autoridades del programa en tanto que “estos programas pueden ser interpretados como la consecuencia natural de un derecho ciudadano, por lo tanto el remedio a la situación de necesidad es socialmente asumido” (Martínez Nogueira, 2004: 9). En este sentido el Programa mismo da cuenta de la existencia de estas desigualdades y en eso fundamenta su existencia, intentando determinar “igualdades sociales mínimas” (Andrenacci y Repetto, 2006: 4) De acuerdo a la resolución la modalidad de implementación es a través de profesionales matriculados que realizan el relevamiento, *detectan la necesidad y trazan un plan de acción plasmado en los bienes a otorgar* (Res. 938/2002 MDS) F.P. pobladora de la RS, explica breve y gráficamente cómo se instrumenta, “*la chica* (por la Trabajadora Social del CDR) *preguntó si podía entrar a la pieza y me dijo te falta cama y eso me lo anotó ella, no somos de andar pidiendo cosas... si le dan bien.*”

¹⁵ En términos generales las modificaciones que se incorporan a través de las distintas resoluciones son de tinte netamente administrativo en cuanto al tipo de formularios y el circuito que se realiza desde la presentación hasta la entrega.

La materialización del programa es la entrega de los bienes solicitados en la vivienda por parte del mismo MDS, en este sentido y a pesar de la complejidad que representa en términos de logística y los cuestionamientos que puede generar esta “entrega en la puerta”, institucionalmente ha sido una metodología que es sostenida no solo desde lo normativo, también desde su puesta en funcionamiento. M.A., técnica de las oficinas de coordinación en Buenos Aires, señala *siempre estuvimos de acuerdo en que se vaya y se entregue, que se le dé en la puerta de la casa, para que ninguna institución en el medio desvíe nada*. La entrega se realiza mediante una empresa contratada por el área de logística para tal fin y trabajadores del MDS viajan desde Bs. As. para participar en el operativo. Al respecto M.V., comisionada de fomento, explica las bondades que para ella tiene esta operatoria, *llegaba una planilla a nombre de cada uno de ellos así que nunca podían decir a mí me faltó algo porque era personal, yo simplemente era llamarlos a ustedes para que vayan, y después vos hacías el informe y le llegaban las cosas a ellos mismos, el titular tenía que recibirlo lo que había pedido*. Sin embargo esta metodología, valorada para algunos, entra en tensión cuando se la interpela desde miradas más críticas que la juzgan de “asistencialista”, A.F., agente territorial cuestiona el programa y señala *en algunas cosas deberíamos ser más críticos si conocemos la realidad de la gente, esa forma de 'paso por tu casa, veo que necesitás y después te mando el camión' tiene un componente de asistencia muy fuerte y pone a la gente en un rol pasivo (...) me parece que la gente necesita para todo pero en lo que es vivienda necesita ser partícipe y no espectador de lo que te llega*. Se observan con estos testimonios dos contrapuntos muy fuertes, uno basado en la transparencia y la practicidad para poder hacer los relevamientos y entregas, y el otro en el involucramiento de las personas en la solución a su problema habitacional.

De acuerdo a la normativa el ámbito de intervención del programa, es el territorio nacional en función no solo de las demandas y necesidades locales denunciadas, sino como resultado del abordaje territorial del MDS a través de los CDR y los CIC's.

Entre las cosas que provee el programa se encuentran insumos médicos (que suelen ser prótesis, audífonos, sillas de ruedas entre otros), equipamiento para viviendas (chapas, colchones, frazadas, cocinas y en algunos casos heladeras y lavarropas, además de mobiliarios, artefactos de baño) y herramientas para emprendimientos familiares como máquinas de coser, hornos, cocinas, de carpintería, peluquería). Dentro del conjunto de AUI (Ayudas Urgentes Institucionales) se hace entrega de heladeras, freezers, mobiliario o materiales de refacción para grupos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

La información del programa es facilitada a los equipos de los CDR a través de los técnicos de su área de coordinación. La documentación para su aplicación se basa en formularios y listados de elementos disponibles para las AUF y los TF. En el caso de las AUI no se presentan listados pero si recomendaciones verbales acerca de la cantidad o tipo de ítems a incluir. Las modificaciones en los

listados o en los formularios son enviadas por mail a los equipos de territorio, también ciertas recomendaciones para omitir errores o agilizar la tramitación. En algunos casos los técnicos de Buenos Aires viajan al interior para capacitar a los equipos locales. Si bien son los equipos de los CDR quiénes se encargan de hacer estos relevamientos, los equipos del Tren de Desarrollo Social y de las oficinas de Buenos Aires también viajan, entrevistan y llenan formularios.

Las modificaciones que se realizan entre una y otra resolución son de índole estrictamente burocrático y administrativo; por otra parte, en las comunicaciones internas desde el equipo de coordinación hacia los agentes territoriales se van informando las novedades, pero las mismas se basan en cambios de membretes o información anexa que se solicita o no, cambio de formularios, se introducen pequeñas modificaciones a los listados y algunas “flexibilizaciones” en términos del tipo de documentación a presentar, si posee o no el título de propiedad de la vivienda o si se anexa el presupuesto, pero la estructura, el objetivo y la operatoria del programa sigue siendo la misma.

Entre los aspectos positivos del programa se destaca:

1. La posibilidad de contar con un trámite abreviado para poder responder a demandas puntuales en el trabajo territorial en términos de reivindicar derechos. *Para la región sur es muy bueno siempre y cuando uno sepa separar la mirada de asistencialismo, lo que estamos tratando de hacer es dar una mano al que necesita... es reivindicar un derecho como el de un techo digno... o se pueda lograr el gallinero o hacer una huerta.* Explica M.M., Comisionado de Fomento
2. La realización y firma del informe socioambiental por parte de profesionales matriculados exige la visita a domicilio y el análisis técnico de la situación y realización del listado de ítems a solicitar
3. Los formularios donde se plasman las solicitudes no presentan complejidades, no hay aspectos técnicos o legales que se incluyan y la documentación solicitada es mínima.
4. El hecho de que sea el mismo MDS quien se responsabiliza de la entrega y el destinatario debe firmar el acta de recepción elimina posibles “errores o desvíos” en el trayecto. *Lo que más me importó es que ellos vinieron a repartir.* S.J., pobladora RS.
5. Por otra parte exime del gasto de traslado tanto a familias como a instituciones.
6. Tal como se mencionaba en el apartado de descripción de la zona, hay un enorme déficit en torno a los aspectos habitacionales, la ausencia de políticas vinculadas a estos temas ha dejado a la población por fuera del acceso a programas que propongan mejorar cuestiones mínimas como los sanitarios, o la mejora en las viviendas, en techos y paredes para que las casas sean más térmicas, o simplemente los techos no goteen por la transpiración de las chapas porque no tienen cielo raso. Las personas deben hacerse cargo de las compras de materiales y la mano de obra para poder refaccionar las viviendas, en este sentido la implementación del programa de AUF actúa, tal como su normativa lo señala en un intento de “restitución de derechos”. Al respecto M.M., comisionado de fomento de la zona, explica la importancia de poder acceder a programas de este tipo *Sigue*

habiendo gente que tiene letrinas y no se puede construir un baño, la unidad económica nuestra no permite demasiadas cosas más que la subsistencia precaria, todos estos programas son una herramienta más del Estado que uno tiene que utilizar. En este sentido, otra de las pobladoras señala *La gente del campo, muchas veces no le alcanza para comprarse camas, sillas o techar una buena pieza para poder dormir bien.* S.J., pobladora RS. Ambos testimonios dan cuenta de la importancia de hacer llegar estos materiales a cada casa.

En términos generales puede señalarse que se trata claramente de un programa focalizado, donde el destinatario está vinculado a la situación de vulnerabilidad, y lo que es más complejo aún, solo acceden al programa los que de alguna manera acceden a la posibilidad de vincularse con el MDS a través de sus CDR, CIC's o quien ponga en contacto a la población con el organismo.

De acuerdo a la clasificación de M. Nogueira (2004) se trata de un programa de “baja complejidad y la homogeneidad se asegura con la categorización de la población” entendiéndose que se responde a un listado general que se imparte a todo el territorio nacional “los requisitos de elegibilidad y la estandarización de las prestaciones (...) Se basan en supuestos de relaciones causales y se opera desde la oferta y prestación no teniendo en cuenta la especificidad del receptor” (M. NOGUEIRA: 9) Retomando la explicación que el autor hace respecto a este tipo de programas, es importante señalar algunas de las principales características sobre esta tipología a) impactan sobre algunos aspectos de la vida de los receptores, b) los programas son interpretados como la consecuencia natural de un derecho ciudadano c) Su control está en las formalidades d) presentan escasa articulación y e) deben asegurar el suministro.

En el capítulo siguiente se analizará la implementación de este programa y las tensiones que se presentan en estos procesos, muchas de ellas vinculadas a las propias características que hacen la misma identidad del programa en términos de focalización y actuar sobre “algunos” aspectos de las problemáticas.

Programa Manos a la Obra

...un programa específicamente formulado para la zona rural, donde encuentra su mayor despliegue.

F.R., Técnica Evaluadora del PMO

Uno de los objetivos del MDS según señala la normativa, es la integración en entramados productivos y cadenas de valor propiciando políticas que se adapten de acuerdo a las necesidades y desafíos. En este sentido el Plan Nacional Manos a la Obra (PMO) tiene como finalidad la entrega de subsidios no reintegrables para adquirir maquinarias, equipamiento e insumos para emprendimientos asociativos que estén funcionando o en vías de formalizarse; contempla tanto proyectos que están en estado inicial como aquellos que se encuentran en proceso de consolidación.

Dentro de la estructura administrativa del MDS, el PMO se encuentra en la Secretaría de Economía Social de la Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales dentro de la Dirección Nacional de Ejecución de Proyectos Sociales Integrantes y Cooperativos y de la Dirección de Financiamiento de Insumos y Equipamiento. El programa fue creado según la resolución 1375/04 y modificado por la número 1023/2009 estando vigente la número 2476/10. Las resoluciones se fueron modificando de acuerdo a la experiencia en la implementación del programa y las modificaciones en el contexto nacional. F.R., es técnica evaluadora del programa y ha participado desde los inicios, forma parte de áreas técnicas del MDS desde el año 2004 y ha estado a cargo de la Región Patagonia hasta el año 2015, al ser consultada sobre el programa explica el proceso que atravesó y el porqué de las modificaciones. *Del 2003 al 2005 había un Manos a la Obra más indiscriminado (...) en Argentina el 50% de la población estaba bajo la línea de pobreza, no apuntaba tanto a organizaciones sino a emprendedores de subsistencia (...) eran intervenciones muy pequeñas (...) Una vez que se logró una escala importante de esas intervenciones y la coyuntura empezó a mejorar, se modifica la resolución y el Manos se empieza a ocupar de organizaciones de segundo grado, municipios, cooperativas; con más impacto en el desarrollo local y no tanto en la supervivencia familiar, más enfocado a que se mejorara el ingreso que ya existía y no a buscar ingresos en las familias que no los tenían.*

De acuerdo a las instrucciones que el MDS propone para la implementación, los proyectos se pueden iniciar estableciendo contacto con los técnicos del PMO que se encuentran en Bs. As. o bien desde los CDR, en ambos casos, de acuerdo a la información de los instructivos, el equipo del CDR interviene ya que si el pedido se hiciera directamente al PMO éste debe contactar a las áreas territoriales para avanzar. Sin embargo, a pesar de que en los instructivos se señale esto, en algunos casos no se dio de esta manera, F.R., técnica del PMO explica, *el involucramiento con los CDR es bastante dispar (...) nunca hubo una política clara, terminó quedando como una situación personal.* Esta disparidad hizo que en algunos casos las organizaciones o instituciones establezcan comunicación directa con Bs. As. con quienes se pauta la presentación y aprobación de los proyectos.

La resolución 2476 deja especificado que el programa tiene como objetivo desarrollar herramientas de promoción y generación de trabajo, puesta en marcha o fortalecimiento de emprendimientos socio productivos. Para que el programa pueda desplegarse necesita “la constitución de un sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local con atención a la escala regional y nacional” (MDS Res. 2476-10).

Los proyectos que se toman para la investigación están dentro de lo que la normativa denomina como “Proyectos Integrales Socioproductivos y Actores de la Economía Social”; éstos son propuestas que presentan organismos gubernamentales y no gubernamentales de abordaje integral,

consideran tanto el tipo de población como las fortalezas, debilidades del emprendimiento, la trama de actores, los recursos, necesidades, oferta demanda y entramados. Tienen en cuenta el seguimiento, la capacitación, transferencia metodológica en metas a corto y mediano plazo, apoyando el inicio de un proyecto o mejorando el trabajo.

El programa alude a los titulares de derecho que a él acceden como “unidades económicas” que pueden ser tanto personas individuales, como cooperativas o pre-cooperativas. Dentro del fortalecimiento de las unidades económicas, se considera a) desarrollar instrumentos para la promoción laboral, b) brindar oportunidades para la mejora de ingresos, c) profundizar el sentido del trabajo, d) promover el desarrollo de la economía social (con apoyo técnico y financiación de bienes de uso) e) apoyar y orientar factores de economía social tiendan a la formalización, unificación de productos y mejoramiento del hábitat, f) fortalecer la capacidad institucional y la gestión asociada.

El PMO contempla tanto el tipo de reproducción de las unidades ejecutoras, como las estrategias y los canales de comercialización y los niveles de conformación de las organizaciones, esto permite que el programa pueda adaptarse a las diferentes realidades del país y, específicamente en la región de investigación haya sido demandado para su implementación. Si bien su formulación no ha sido especialmente pensada para estas zonas, el PMO es implementado en distintas regiones del país, logrando en las ciudades pequeñas o en las zonas rurales un impacto mucho más visible que en las grandes ciudades, no solo por la transferencia del recurso monetario para la actividad productiva, también por lo que esto genera en el contexto donde se implementa, F.R., técnica evaluadora lo señala de esta manera, *es la zona rural donde encuentra su mayor despliegue, su mayor riqueza, su mayor impacto... mejorás ingresos y mejorás condiciones laborales... modificabas seguramente el entorno, impactabas en el desarrollo local.* En coincidencia con los que manifiesta F.R., B.F., ex articulador del CDR, menciona *es un programa que en los grandes centros urbanos no tiene impacto, generalmente se manejan con otras posibilidades de acceso económico. Ahora en la zona rural funcionó de manera excelente (...) y si eso lo podés seguir acompañando tiene un desarrollo importantísimo con los microemprendedores y los pequeños productores. El techo se lo va poniendo uno porque va permitiendo trabajar en diferentes escalas y podés pasar de algo incipiente y le cambiás la cara a un grupo de productores, a una región y hasta a una provincia. Si tenés claro cuál es el eje que le querés dar a una región lo podés poner a jugar en encadenamientos de otros programas (...) de ese programa se nutrían otros organismos del Estado, que desde lo técnico impactan muy fuerte en el desarrollo territorial como el INTA, el INTI y la SAF”.*

Para la implementación se plantea un proceso participativo con intervención del CDR con gradualidad y adecuando los instrumentos programáticos del plan; accesibilidad, a través de una

transferencia metodológica apropiable apostando a la transformación social; institucionalidad, respetando los acuerdos institucionales; articulación y especificidad, es decir estimulando las relaciones de cooperación, coordinación, intercambio y con propuestas diferenciadas.

Para su acompañamiento en territorio el programa cuenta con la asistencia de técnicos evaluadores distribuidos por regiones cuya función es estar en contacto con los equipos territoriales y las organizaciones administradoras de fondos tanto en la etapa de diseño del proyecto como de ejecución y rendición presupuestaria. La evaluación que se hace antes de otorgar el financiamiento tiene en cuenta principalmente la sustentabilidad y el impacto.

Además, se cuenta con una serie de documentos que actúan de “instructivos” para completar las guías de proyectos. Las guías son orientativas en tanto facilitan información de cómo completar el cuerpo del proyecto, organizar la documentación, analizar los presupuestos y redactar las notas de solicitud y adhesión.

En cuanto a la documentación que se solicita para el programa, la misma se focaliza en el respaldo legal de la institución u organización como ser designación de autoridades y fotocopia de identificación de las mismas, actas constitutivas, estatutos, claves de identificación tributarias. Para el caso de las personas involucradas en los proyectos sólo las copias de sus documentos y sus claves de identificación laboral, no siendo solicitada otro tipo de documentación como balances de las cooperativas, documentos de todos los miembros del grupo familiar además del titular, papeles de tenencia de los campos o bien documentación del área de sanidad animal. Por otra parte es importante destacar que si bien la documentación no es del todo compleja, se requiere de cierto acompañamiento por parte de los agentes de terreno; al déficit en comunicación y comprensión de lecto escritura para hacer los trámites se suma que en la zona de investigación, tal como se señalara, las sucursales bancarias se encuentran en las grandes localidades, y para poder llegar a ellas hay que desplazarse desde el campo al pueblo más cercano y de éste a Bariloche o Jacobacci. Las oficinas de los contadores, de al AFIP y de la Dirección de Cooperativas, también están en las ciudades, por la tanto el acceso de los pobladores es complejo. El desplazamiento no solo implica dinero, también significa la pérdida de uno o dos días de trabajo predial al no contar con transporte público que una las zonas dispersas con el trazado de la línea del ferrocarril o la ruta por donde una vez al día pasa el transporte interurbano. En este sentido, F.R., técnica evaluadora del programa, señala, *cómo respondés a la demanda de un tipo que para darte una cuenta bancaria tiene que hacer 4 horas a caballo (...) a mí me parece que una respuesta provisoria es fortalecer los CDR para que eso no lo tenga que hacer el paisano sino que lo puedan hacer los técnicos, no solo del CDR, la SAF, el INTA, los maestros de escuela... me parece que en ese sentido hay una percepción equivocada (...) te dicen 'si están pidiendo un subsidio de 1 millón de pesos y después no te pueden traer una cuenta bancaria no termina de entender cómo pueden administrar la plata', pero son dos*

cosas absolutamente distintas porque una cosa es administrar la plata de una actividad ancestral que saben perfectamente por qué la hacen, cómo la hacen y cómo la tienen que hacer y otra cosa es lidiar con un trámite en el banco Nación (...) tendría que haber gente que tiene que hacer eso, ya sea vía el pago de asistencia técnica, mejorar los recursos del CDR, habría que pensar cuál es la manera, pero hay gente que no debiera tener que ocuparse de eso... si querés llegar a organizaciones de productores autóctonas.

En términos generales puede establecerse que el PMO es un programa con trayectoria en el MDS y con amplio despliegue territorial, si bien las evaluaciones técnicas finales se realizan en Bs. As. requiere formalmente de la intervención de los equipos del CDR.

Si bien existe un marco técnico que delimita el programa, el desarrollo del mismo permite desplegar distintas interpretaciones y ser aplicado en diferentes zonas del país, con distintas características sin la necesidad de alterar el programa pero al mismo tiempo respondiendo a las demandas de las organizaciones ejecutoras, en este sentido F.R., técnica evaluadora señala *Una de las principales características fue tratar de no ser un programa enlatado... respetando la diversidad del territorio, creo que es la principal y la mejor característica del programa.* Y por otra parte, más allá de los aspectos espaciales, temporalmente y a medida que el contexto nacional se fue modificando, el programa también fue sufriendo modificaciones y el proceso de implementación siguió estas transformaciones.

Las transferencias que realiza este programa pueden ser definidas como “fondos de inversión social” en tal sentido, no dejan de ser “intervenciones acotadas” que incentivan la participación de la población vulnerable involucrada en la solución de sus problemas y tienen como “supuesto que la condición de vulnerabilidad es transitoria, y será superada una vez que esas personas accedan a empleos remunerados” (FAO: 49).

Este programa podría clasificarse como homogéneos en cuanto a la definición de las tareas, programabilidad alta y con interacción media/alta con los destinatarios, lo que genera un alto nivel de incertidumbre en su ejecución (Martínez Nogueira, 2004: 10) De acuerdo a las características de este tipo de programas el autor menciona que se trataría de “servicios profesionales” en donde se supone que se dispone de una comprensión de las relaciones causales operantes y de las necesidades de los receptores, en este caso el programa plantea fortalecer las cadenas de valor, los ingresos, los emprendimientos, mediante el otorgamiento de este subsidio no reintegrable. Otra de las características de este tipo de programas es la discrecionalidad, en tanto que el operador dispone del control disciplinario, y en este punto se pueden encontrar las evaluaciones técnicas que se realizan desde los equipos evaluadores, los formularios que proponen dar cuenta del impacto de los recursos transferidos por el programa en los proyectos productivos, entre otros.

Algunas observaciones en cuanto a los programas

En todos los casos, luego de analizar las normativas se observa que las mismas resoluciones se van modificando sobre si mismas introduciendo nuevos requisitos, sacando otros, moldeando objetivos. En el caso de las AUF, tal como se mencionara, las modificaciones que se realizan no cambian el sentido ni los objetivos del programa, solamente se 'simplifican' algunos aspectos para facilitar su instrumentación, caso contrario se presenta con el PMO, donde de acuerdo a la coyuntura nacional establece un salto de promoción del pequeño emprendimiento familiar a fortalecimiento de emprendimientos asociativos de mayor impacto. En cuanto a las capacitaciones del CD las mismas no tienen desde lo normativo aspectos que señalen modificaciones, pero tal como se verá en el capítulo siguiente, la puesta en marcha de los cursos es discutida con los equipos de Bs. As. Antes de su implementación.

En cuanto a la tipología para distinguir los programas desarrollada por Martínez Nogueira (2004) para las variables de homogeneidad/heterogeneidad en la tarea y los niveles de interacción/incertidumbre, los programas analizados se sintetizan en el siguiente cuadro:

Baja Interacción Baja Incertidumbre en la ejecución	Homogeneidad Alta en la Tarea Programabilidad Elevada Uniformidad en el Servicio Transferencia de Bienes y Recursos AUF	Heterogeneidad en la Tarea Baja Programabilidad Especificidad en el Servicio Dotaciones asistenciales y de emergencia
Alta Interacción Alta Incertidumbre en la ejecución	Servicios Profesionales PMO CD en su dimensión de capacitación	Servicios Humanos y Desarrollo de Capacidades CD en su dimensión de prestación del servicio

En cuanto a los programas se ha podido observar cuáles son las principales características de cada uno, también cuáles son las metodologías propuestas para su implementación y las pretensiones en cuanto al logro de los objetivos. Las normativas en general no presentan grandes precisiones en cómo instrumentarse, dejando en manos de cada una de las instancias de conducción la potestad para llevar adelante su puesta en marcha tal como se desprendió de los testimonios de las entrevistas. Desde el punto de vista conceptual el CDR actuaría como “agencia mediadora”

contribuyendo “al sentido de la acción, promoviendo expectativas y una comprensión convergente de la problemática entre los actores” (Martínez Nogueira, 2004: P10). En los capítulos que siguen se analizará el proceso de implementación de cada uno de estos programas en un territorio particular como es el “desierto patagónico” en un contexto ambiental afectado por la caída de cenizas del volcán Puyehue.

Capítulo 5

La implementación de las Políticas Sociales

Luego de analizar cuáles son las principales características del CDR y de cada uno de los programas seleccionados para esta investigación, se propone hacer una descripción y análisis del proceso de micro implementación de los mismos en la región. Para ordenar el capítulo se propone comenzar por la presentación del CDR y continuar con el Curso de Cuidadores Domiciliarios Rurales, luego el programa de asistencia directa a través de las AUF y los proyectos del PMO.

Dentro de la temporalidad con la que se desarrollaron en la Región Sur Rionegrina, cabe señalar que si bien el curso de formación de CD tuvo un tiempo acotado de gestión el mismo formó parte de las planificaciones de años anteriores, mientras que los proyectos del PMO se extendieron a lo largo de todo el período de investigación al igual que los relevamientos y las entregas de las AUF. En este sentido se advierte a los lectores y se los invita a pensar estas intervenciones en forma simultánea desde lo temporal y lo espacial.

Por otra parte es necesario aclarar que el CDR ha realizado diferentes tipos de intervenciones en el territorio e implementado diversos programas, también desde las oficinas centrales del MDS se han financiado y puesto en marcha otros; esta investigación se centrará únicamente en la aplicación de las AUF gestionadas a través del CDR, del Curso de Cuidadores Domiciliarios Rurales realizado en la zona y de tres de los cuatro PMO realizados desde el esta oficina local. La selección de estos programas responde a que los mismos se ejecutaron específicamente en parajes y zonas dispersas, priorizando la población más alejada. También que los mismos no formaron parte de “demandas espontáneas” sino que surgieron como producto de las planificaciones del CDR con la clara intencionalidad de profundizar los abordajes territoriales. En el caso de las AUF y el PMO, las intervenciones surgieron de la problematización de las demandas de actores y familias. En cambio, tal como se analizará más adelante, el curso de formación de CD surgió como propuesta del equipo técnico del CDR.

El CDR

La provincia de Río Negro cuenta con 3 CDR: uno ubicado en la localidad de Roca; otro en la capital provincial, Viedma; y un tercero en la ciudad de San Carlos de Bariloche, este último tiene dentro de su radio de acción esta ciudad, El Bolsón y los departamentos de Pilcaniyeu, Ñorquinco, 25 de Mayo y parte de 9 de Julio en la Región Sur. En esta dependencia se realizan las gestiones de Monotributo Social, Pensiones no Contributivas, el programa Abordaje Comunitario de la Secretaría de Política Alimentaria, se encuentran agentes que dependen de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y aquellos que dependen directamente de la Dirección de Centros

de Referencia. Cuenta con una oficina en Bariloche donde se concentra la mayoría del personal. Desde este CDR se despliegan gran parte de las intervenciones que el MDS hace en territorio y se planifican las salidas de Pensiones Asistenciales, SENAF y Monotributo Social a las diferentes localidades de su área de influencia. B.F., ex articulador del CDR, lo define de esta manera, *tenés un equipo formado y capacitado con iniciativa, innovador y lo podías capitalizar... dejar hacer y confiar en el equipo... que cada uno con su andamiaje desarrolle y lo fortalecés para llevarlo adelante... se logran cosas muy buenas*. Se enfatiza de su relato, la importancia de la interdisciplina y la formación académica de los integrantes del equipo, que es en definitiva parte de lo que desde la documentación oficial se transmitía bajo el concepto de “polivalencia”, en relación a la importancia de atender diferentes temáticas y estar abiertos a lo que se construía en el territorio. (MDS, Territorios)

Si bien desde el MDS se venían realizando intervenciones en el territorio a través de la ejecución de programas que se pautaban entre los equipos de Bs. As. y algunas instituciones y organizaciones de la zona, es desde la creación de los CDR que el MDS empieza a tener mayor presencia física y a participar más en los procesos locales.

En la región sur, y desde la creación de los CDR, las estrategias que se han utilizado en la implementación de proyectos estuvieron orientadas a la promoción del desarrollo regional y local, excediendo la especificidad de cada programa y la fragmentación que esto acarrea. Junto a los diferentes actores del territorio se analizaron las necesidades de las zonas dispersas y de los poblados rurales de la región para desplegar las diferentes herramientas del MDS. En la voz de los usuarios, la multiplicidad de acciones en el territorio es explicada de esta manera *los logros fueron que la familia se pudo afirmar en el campo, muchos de los que recibieron chivas, recibieron ayudas del camión, además de mejorar en el campo mejoraron la vivienda*. E.M., Dirigente Organización.

Si bien durante los primeros años (entre el 2006 y el 2010) las intervenciones se concentraron en los municipios, paulatinamente se pasó a trabajar en los parajes y en las zonas más dispersas. Los motivos de esta inserción en las zonas rurales agrupadas y dispersas se fundaron en primer lugar el nivel de deterioro y el aceleramiento en la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las familias producto de la caída de cenizas. Por otra parte, eran las zonas que menos atención habían recibido, puesto que las intervenciones se habían concentrado en los ejidos urbanos por muchos años. Esta concentración se debía a varias causas entre ellas el protagonismo a nivel político y organizativo que tienen los ejidos municipales y el caudal de demandas que éstos habían presentado, pero por otro lado también la “invisibilización” de la zona rural, al no conocer en profundidad la zona y sus actores; también por la falta de recursos para movilidad, aspecto que se resolvió coordinando acciones junto a otros organismos que contaban con vehículos institucionales. Una vez que se “empieza a salir al campo” las demandas se fueron reproduciendo y el listado de

lugares a relevar fue incrementándose en las planificaciones. Este proceso también se es causa y consecuencia del mismo proceso de inserción del CDR en el territorio. El entramado también del CDR se fue modificando, algunas organizaciones e instituciones se fueron fortaleciendo, de esta manera muchas de ellas fueron tomando protagonismo y actuando como ejecutoras de los programas del Ministerio. M.V., es comisionada de fomento y artesana, es miembro del Mercado de la Estepa, una organización que está muy vinculada al MDS. Su primer contacto con el CDR fue a través del Mercado, luego se acercó a las oficinas de Bariloche y en conjunto se planteó la intervención en su paraje. Ella explica cómo se acercó y comenzó a trabajar con el CDR de esta manera, *Nos enteramos del Ministerio por el Mercado de la Estepa, ahí te conocí y vimos que se podían presentar algunas necesidades, y ahí llegué a las oficinas del Ministerio; en ese tiempo yo era artesana. Cuando vine acá (por la oficina de Bariloche) yo ya había quedado a cargo, pero los conocí en el Mercado, cuando se armó el salón de artesanas que llegó mucho del Ministerio.* En este ejercicio de acercamiento y construcción, de ir conociendo y armando el entramado, la comisionada explica su recorrido, enfatizando desde dónde partieron ella y su gestión, desde “el mercado”. En términos similares y en lo que hace a las organizaciones, O.P., Dirigente Organización, explica con estas palabras (...) *ya había un poco de movimiento de técnicos, pero después se vino más fuerte* dando cuenta del proceso de inserción del CDR en la zona y de cómo se van visibilizando las acciones.

Las acciones que se realizaron desde el CDR estuvieron relacionadas tanto a cuestiones familiares como aspectos productivos. Se realizaron intervenciones vinculadas a solucionar deficiencias en el hábitat, erradicación de letrinas, promoción de la niñez, adolescencia y adultos mayores, entre otras. *Hay que agradecer al CDR, Pensiones venía acá y se constituía acá, la gente nunca fue a ningún municipio a golpear la puerta, la gente hacía todo en el paraje. Eso fue gestión y gracias a que me ayudaron mucho resolvimos esos problemas.* Explica M.M., Comisionado de Fomento de un paraje alejado en donde se han realizado varios relevamientos para AUF y donde el CDR participa del espacio/mesa de “Desarrollo Territorial”.

En cuanto a las acciones que se desprenden del CDR, se trata de un tipo de intervención que requirió del trabajo coordinado con los actores del territorio, tanto los municipios y sus equipos ejecutivos, como equipos técnicos de organismos provinciales y nacionales y referentes de organizaciones de la sociedad civil. *Esta solidaridad entre “ministerios y referentes” consolidó redes de trabajo que han facilitado la llegada de los recursos a las zonas más alejadas* (CDR Planificación 2015).

De acuerdo a las planificaciones del CDR, el objetivo general para el abordaje en la RS es *Promover el desarrollo de las personas que habitan en la Región a través del fortalecimiento de sus prácticas productivas y la mejora en sus condiciones de reproducción* (CDR Planificación

2015) señalando entre los específicos: optimizar la eficiencia de los sistemas productivos existentes contemplando la sustentabilidad ambiental; facilitar el acceso a materiales para la refacción de viviendas y fortalecer la capacidad de agencia de las organizaciones.

La posibilidad de contar con una planificación, equipo y mirada específica en la RS permitió que se sostuvieran de manera constante las intervenciones y que las mismas tuvieran una orientación específica, *hasta en los momentos más fuertes y demandantes de Bariloche pudimos sostener la mirada y el trabajo en la Línea Sur (...) si lo mirás desde lo cuantitativo electoral no es lo mismo un taller de capacitación en un barrio de Bariloche que en un paraje, pero mirado desde la perspectiva social tuvo más impacto en el otro B.F. ex Articulador CDR.* En su relato señala no solo la importancia de poder “sostener” las actividades en términos de situaciones coyunturales difíciles, pero por otro lado en términos de la “competencia” que se establece en la distribución de los recursos a nivel territorial y su “visibilización electoral”.

El CDR en términos de Hintze (2009) actúa como 'gestor' porque determina el uso de los recursos, mientras que la sociedad establece quién es el decisor político y es el decisor político quién define el destino de los fondos y quiénes son sus gestores. Los beneficios que se desprenden de los proyectos emanados desde esta dependencia tienen como producto subsidios directos a organizaciones donde varias personas o familias participan o bien beneficios directos inmediatos que las organizaciones otorgan a sus prestatarios. Podría sintetizarse que se trata de una “gestión hacia adentro” en términos institucionales, pues el margen de acción que tiene esta dependencia dentro del MDS está acotada por los límites del propio ministerio al que pertenece. Además la estructura de CDR no cuenta con recursos económicos propios, pero sí con recursos de tipo técnico administrativos y en algún punto recursos ideológicos, de acuerdo a la caracterización de Repetto (2009). La dirección a la que pertenece cuenta con programas o proyectos propios, teniendo el CDR como misión el gestionar para luego implementar. La capacidad para descifrar el contexto en términos de recurso técnico y la posibilidad de contar con presupuesto para ejecutar hacen que estas oficinas se constituyan en el entramado de actores local.

Implementación del curso de formación Cuidadores Domiciliarios Rurales

Se fueron sumando las piezas y se armó el monstruo, dijo...

J.P., Especialista en Gerontología

La propuesta de realizar una capacitación destinada a la gente de la zona rural empezó a ser pensada por los técnicos del CDR en el año 2010, sin embargo, hasta el año 2015 no pudo llevarse adelante. Años anteriores se habían realizado capacitaciones para personas que residían en las zonas urbanas

de la Región Sur pero no se pudo alcanzar una propuesta que sea especialmente diseñada y convocada para los habitantes de los parajes. Todo el período previo a su formulación se consultó a referentes locales y agentes territoriales acerca de la posible demanda para formar cuidadores que atendieran a la población anciana del campo. Si bien todos decían que era importante, el curso no lograba ponerse en agenda. La caída de cenizas del Volcán Puyehue, tal como se menciona en apartados anteriores, fue una oportunidad de dar visibilidad a la zona, pero también requirió la presencia sostenida y permanente del CDR en el territorio. Esta presencia facilitó la profundización en el conocimiento de la zona, de las zonas más alejadas y del entramado de actores. La implementación de las AUF y el PMO consolidó la presencia y la vinculación con organizaciones e instituciones. El haber podido fortalecer esta relación entre el CDR y los actores de la zona facilitó que se pudiera mejorar la propuesta para el proyecto de formación de CD. Es entonces que, a fines del año 2013, se logra avanzar con una propuesta desde el CDR pero no se logra dar con una organización que actuara como ejecutora. Unos meses más tarde se retoman las conversaciones con las oficinas de Bs. As., quienes dan cierto aval para poder empezar a diseñarlo, pero en la Región Sur no se contaba con recurso humano idóneo para poder hacer la coordinación. Es recién a mediados del 2014 que tras largas gestiones, conversaciones y acuerdos se propone al Municipio de Pilcaniyeu como ejecutor con la posibilidad de contratar a una coordinadora de Bariloche. La propuesta que había formado parte de planificaciones del CDR durante varios años, toma forma con la presentación del proyecto.

El primer paso para dar inicio a la micro implementación fue establecer la posible población destinataria del programa, tanto en la demanda para capacitación, como en la demanda para contar con la prestación de los servicios de cuidado; para ello se tomó contacto con los hospitales de la zona quienes facilitaron la información, también se le propone a la Municipalidad de Pilcaniyeu que actúe como ejecutora de los fondos. *Llamamos a todos los hospitales de todos los pueblos y armamos un cuadro con toda la información... cuántos adultos mayores, cuántos con cobertura, cuántos había en la zona rural (...) todo, no faltaba nada* explica J.P. especialista en gerontología, que forma parte del equipo técnico SENAF/CDR; estuvo en la gestión del proyecto, tanto en el armado de la documentación a presentar como en las comunicaciones permanentes con los equipos de Bs. As. Al haber hecho la especialización en gerontología, no solo contaba con un conocimiento experto del tema, también tenía acceso a técnicos y directores del programa que habían participado de post grado con él. Su testimonio deja claro la solidez con que se presenta la propuesta, no solo por la investigación previa, también por la puesta en juego de su saber específico en gerontología y en el territorio, en conocer las características del programa y las necesidades de la población.

Se presentó a la DINAPAM la necesidad de hacer un curso que variara en su metodología entendiendo que dadas las características de la zona se necesitaba adecuar la modalidad de

presencial a semi presencial, con internado y cursadas intensivas, pero llevó varios meses de negociación poder acceder a una respuesta positiva.

Ante las dudas por parte del equipo de Bs. As. acerca de la respuesta que habría por parte de la población para poder asistir, ellos propusieron que se realizara una jornada de sensibilización y según los resultados de este evento, plantear el curso para el año siguiente. Pero lo más complejo fue poder transmitir hacia las oficinas centrales, no solo la importancia del curso, también las características de la zona para que se pudieran hacer las adaptaciones en el diseño de la capacitación. La propuesta de las jornadas fue una “puesta a prueba” que sirvió para poder continuar en el camino de la “gestión” del curso. *En la previa lo difícil fue lograr que compañeras del área de Bs. As. pudieran visualizar y se pudiera hacer algo en lo que parece casi un desierto (...) en un momento llegamos a mandarles mapas mostrando el radio que abarcaba.* J.P., especialista en gerontología SENAF/CDR. El relato del trabajador del CDR, también deja expuesta como la idea de desierto instalada con la campaña sigue funcionando en la Capital o urbe, y cómo ésta es desarticulada en la práctica. De esta manera a fines del año 2014 se realiza la 'Jornada Construyendo Cuidados' con un modesto presupuesto para coordinación, alojamiento, refrigerio y traslados. Para cubrir la carga docente se apela a gestiones con hospitales, municipios, PAMI, provincia, gran parte del equipo técnico del CDR es afectado para cubrir horas docentes, coordinación y logística. Como producto resulta una jornada de dos días con 53 participantes de 23 parajes de la Región Sur.

El Cordillerano REGIONALES Miércoles 15 de Octubre de 2014 Página 11

EN PILCANIYEU

Capacitaron a cuidadores domiciliarios de toda la región

■ Con el objetivo de capacitar y sensibilizar a profesionales y personas de la comunidad en general, acerca de la temática gerontológica, especialmente en cuanto a los cuidados domiciliarios, se realizó una Jornada de Sensibilización en el marco del Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios.

Con emoción, expectativas por lo que vendrá, muchísimo entusiasmo y la satisfacción de haber compartido dos días de productivo trabajo, finalizaron las Jornadas “Construyendo Cuidados”, que realizó el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en Pilcaniyeu. Allí se compartieron miradas sobre intervenciones y abordajes desde las particularidades territoriales y culturales, para seguir construyendo una mirada positiva e integral sobre la vejez y promover el curso de cuidadores domiciliarios destinados a los adultos mayores de zonas rurales. La actividad se llevó a cabo en conjunto con el municipio local de Pilcaniyeu, DINA-PAM (Dirección Nacional Para Adultos Mayores) y el CDR (Centro de Referencia Bariloche) de pendientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Además, acompañaron desde PAMI, el Equipo Técnico MDS provincial, Comisionados de Fomento y la Asociación de Cuidadores Domiciliarios Bariloche. La actividad estuvo presidida por el intendente de Pilcaniyeu, Néstor Ayucelef y el coordinador de CDR Bariloche, Daniel Barrio. ■



En estas jornadas se invitó espacialmente a las técnicas de Bs. As. Para que participen y colaboren. Además de los aportes específicos que ellas hacen, la venida a territorio facilitó la presentación y aprobación del proyecto y presupuesto final. Al preguntarle a J.P. acerca de la gestión del proyecto explica, *hasta que no lo vieron con sus propios ojos no podían entender qué hacíamos nosotros ahí... cuando vinieron hubo un quiebre (...) Después de la Jornada tuvieron más herramientas para poder defender la propuesta en Bs. As. con sus jefes... me contaron que les mostraron el mapa (...) Después de la jornada todo fluía.* Terminada la jornada, se comienza a trabajar en algunos detalles de la formulación del proyecto de formación “Cuidadores Rurales” que finalmente se realiza desde fines del 2015 hasta principios del 2016.

El documento final aprobado, si bien triplicaba el monto usual de financiamiento standard para estos cursos, sufrió recortes para los componentes de pasajes y coordinaciones locales por parte de la DINAPAM. Por este motivo se resolvió acotar el área de influencia y solicitar a las Comisiones de Fomento y Municipios que actúen como contraparte para resolver los traslados. La capacitación que pretendía cubrir hasta la localidad de Sierra Colorada a 400 km de Bariloche se propuso que sea hasta Jacobacci, a 250 km de Bariloche. El proyecto constó de 4 jornadas de 4 días cada una donde se cubrió la totalidad de la carga presencial y luego se hicieron las prácticas domiciliarias e institucionales bajo la supervisión de la coordinación general y los coordinadores locales. Incluyó a los municipios de Pilcaniyeu, Comallo, Jacobacci y Ñorquinco y toda su área de influencia.

Respecto a las adecuaciones que se tuvieron que hacer contemplando los aspectos académicos desde las oficinas de la DINAPAM en Bs. As. M.R., ex directora DINAPAM señala, *dimos vuelta todos los programas, había que ser muy flexibles (...) era inviable para la zona rural, lo cambiamos con la gente del CDR y con la gente que llevaba adelante el curso, cambiamos que se juntaran cada 15 días y se les daba el teórico y donde la gente vivía, hacía la práctica. Tenés que ser flexible y tener una amplitud para poder generar un modelo de gestión diferente.*

Por otra parte, desde las oficinas de Bariloche se trabajó en conjunto con el área central para lograr como producto una modalidad semi presencial que estuviera a la altura de las necesidades de los cursantes. Al respecto J.P., SENAF/CDR explica, *Readecuamos todo de tal manera que logró ser algo interesante para todos, que puedan mantener las changas que hacían o el ritmo de vida que llevaban en su pueblo, independientemente de hacer algo que en el mediano plazo les iba a dar resultados, porque les iba a generar laburo porque les daba una formación específica que les iba a servir.* Tal como se explicara en capítulos anteriores, las dificultades geográficas son un gran obstaculizador para poder llevar adelante determinadas actividades. Las grandes distancias, el estado de los caminos, la falta de transporte público y el costo de cada desplazamiento hacen que las ofertas de capacitación sean escasas y que haya que pensar la resolución de traslados, permanencias y costos para poder llevar adelante cualquier tipo de actividad; máxime cuando se está pensando en

población de zonas dispersas y donde se intuía que la mayoría serían mujeres. Hubo que contemplar cada uno de estos aspectos para poder llegar a un esquema que fuera “accesible”.

Una vez que los equipos de Bariloche y Buenos Aires se pudieron poner de acuerdo, se convocó al equipo coordinador y se les compartió la propuesta elaborada, este equipo había participado de otras capacitaciones de Cuidadores Domiciliarios y de otras temáticas en la zona. El equipo coordinador fue vital para el desarrollo del curso, la técnica contratada había estado vinculadas al CDR como becaria años anteriores sumándose a las actividades que se realizaron luego de la caída de cenizas, formaba parte de una organización que brindaba capacitaciones en diferentes localidades y conocía profundamente la zona. El poder contar con este recurso calificado y con conocimiento del territorio, del MDS y del CDR hizo que sin mayores conflictos se pudiera desplegar rápidamente la puesta en marcha del curso.

En cuanto al diseño y la elaboración de la propuesta L.F., la coordinadora del curso menciona, *Hasta donde yo sabía no había demasiadas experiencias en territorios rurales se trabajaron algunas cuestiones a la aplicación en el territorio donde iba a ser implementada, las distancias eran muy grandes, el alcance era muy amplio. Esas fueron las adaptaciones más importantes en la propuesta.*

Con un total de 33 personas inscriptas se inició el curso en octubre del año 2015, las clases se dictaron en el predio “Pilca Viejo”, a 70 km de Bariloche y 15 km de Pilcaniyeu, si bien el Municipio de Pilcaniyeu administrativamente figuraba como ejecutor de los fondos, la convocatoria del equipo técnico, los encuadres de trabajo, las tareas de difusión y otros acuerdos previos estuvieron a cargo del equipo técnico del CDR. Se trató de una experiencia novedosa en Patagonia y en el resto del país, porque era la primera vez que se realizaba un curso destinado exclusivamente a población rural. Durante su implementación, la experiencia fue complejizándose en la práctica *la logística era un despiote importante, implicaba no solo coordinar municipios, hospitales, comisiones de fomento que no tenían el ejercicio de coordinar con otros este tipo de proyectos; a eso, sumarle los docentes, el equipo técnico que no era de la localidad, a nivel logístico te diría que era un desafío que sobrepasaba a cualquier CDR (...) En el papel y en las letras era todo muy bonito, hacerlo en pueblos con gente que no tiene nada... fue un desafío personal, profesional, de equipo.* J.P., SENAF/CDR.

Para poder realizar el curso, el CDR se comunicó con varias instituciones y puso al equipo coordinador en contacto. En general todos los actores del territorio respondieron satisfactoriamente y pusieron lo que tenían a su alcance. Se llegaron a utilizar los programas radiales de AM de INTA y SAF para contar la propuesta al aire y ampliar información a los pobladores rurales. También se solicitó a Hospitales y Municipios que difundieran y alentaran a posibles interesados en la capacitación.

Articulamos con los hospitales de Pilca, Comallo, Jacobacci en algunos con más compromiso que otros, el equipo completo del municipio de Pilca, el CDR de Bariloche, algunos centros de Jubilados en algunos pueblos, la residencia de adultos mayores de Jacobacci, las comisiones de fomento que en varias oportunidades aportaron traslados de cursantes, la cooperativa agropecuaria de Jacobacci que nos dio el alojamiento cuando hicieron las prácticas en el hospital de allá, PAMI Bariloche, el Hospital de Bariloche, el área de Adultos Mayores de Provincia, la Comunidad Mapuche de Colán Conhué y Radio Nacional. L.F., coordinadora curso

Se priorizó la inscripción de personas de zonas dispersas y población agrupada y luego se incorporaron a residentes de los ejidos municipales. El equipo coordinador se hizo responsable de las entrevistas de admisión donde se explicaron los objetivos del curso, las exigencias académicas y los aspectos de logística. Este equipo tenía como prioridad la incorporación de cursantes de las zonas dispersas y agrupadas, en caso de que quedaran vacantes sin cubrir se podrían incorporar las de los ejidos urbanos. En este sentido L.F., coordinadora del curso que estuvo a cargo del proceso de entrevistas y selección, explica *Se tuvo en cuenta la incorporación de los cursantes con una distribución muy interesante con la idea de que sean de parajes rurales y población dispersa, porque los de los pueblos ya habían tenido capacitaciones.*

Para poder facilitar la información de los lugares de entrevista de admisión se solicitó a los futuros cursantes que se comunicaran con el Municipio, para que la información llegara a todos los hogares se usaron los programas radiales mencionados. Es importante recordar que en la zona no hay telefonía fija o móvil, las personas cuando escuchan los “mensajes al poblador” por los programas de AM se trasladan a los lugares más altos para poder tener señal y responder en caso de que sea necesario. G.M., es una pobladora de la RS, vive en una de las zonas más altas y alejadas del Departamento de Pilcaniyeu, a pesar de todos los déficits de comunicación que tiene siempre está atenta a los mensajes radiales, participó del curso y actualmente trabaja como cuidadora. En relación a cómo se enteró y se inscribió explica, *Me enteré porque escuché en radio nacional el aviso y quedé atenta a cuando empezaban las inscripciones (...) siempre me entero por la radio, fui a la señal ahí en el campo y llamé a la municipalidad para inscribirme.*

El equipo coordinador se ocupó de llevar adelante las actividades propias del curso como ser entrevistas de admisión de participantes, convocatoria a docentes, selección de centros de prácticas institucionales y domiciliarias. Los hospitales de las diferentes localidades colaboraron en la difusión, facilitaron sus instalaciones para la realización de las entrevistas, aportaron datos de personal capacitado para tareas docentes y acompañaron las prácticas de los estudiantes.

Motivados por realizar el curso, las dificultades u obstáculos se superaron en pos del objetivo de realizar la capacitación. *De entrada me explicaron que no había movilidad para ir... hacía dedo... iba como podía... pero siempre estuve el día que tenía que estar y llegaba temprano”* explica G.M.,

participante del curso y pobladora RS; logrando una participación de los distintos parajes y zonas rurales dispersas que asombró a los mismos participantes *“me sorprendí porque había gente de todas partes de la línea sur, pensaba que no le iban a dar tanta importancia...”* A.P. participante del curso, poblador RS.

La modalidad semi presencial con internado, que no era novedosa para el CDR porque ya había promovido proyectos de capacitación con este tipo de logística, fue novedosa para el curso de CD y requirió de adaptaciones en cuanto a cantidad de horas de cursada, actividades domiciliarias y supervisiones particulares en las prácticas; todas estas tareas fueron llevadas adelante por el equipo coordinador del curso en acuerdo con el CDR, éste colaboró en gestiones para poder resolver algunos imprevistos que surgieron durante la micro implementación.

A lo largo de todo el curso se destacó el aporte de los hospitales de los pueblos, la colaboración de los gobiernos locales para el traslado de los estudiantes y las innumerables cuestiones logísticas que se resolvieron desde el Municipio ejecutor. *Si bien hacían falta recursos, mucho se resolvía con voluntades y con articulación eso era muy notorio (...) conociendo el territorio. Eso es más visible en zonas rurales que en las urbanas cuando se aplican estas políticas.* L.F., coordinadora curso, en relación a las innumerables cuestiones que en el día a día se fueron resolviendo.

Los estudiantes pudieron realizar tanto su aprendizaje áulico, como prácticas comunitarias, institucionales y domiciliarias. Se priorizaron aspectos como los saberes locales en cuanto plantas medicinales, cosmovisión mapuche; *ya estaba bien planteado para la realidad, le sumamos cosas que enriquecen en función del territorio, por ejemplo, talleres de plantas medicinales para que pudieran socializar los usos tradicionales y se hicieran intercambios de saberes, los talleres de yoga (...) Hicimos cosas vinculadas a la convivencia, mirar películas, acceso a experiencias culturales.* L.F., coordinadora del curso; incorporándose transversalmente los aspectos de género, ruralidad, identidad...*los saludos al sol que hacíamos con Don Mario nos servían para despertarnos.* B.J. participante del curso, pobladora RS.

La trasposición didáctica fue supervisada por un docente de Pilcaniyeu con amplio conocimiento y experiencia en el trabajo con familias rurales, que además al ser instructor de yoga incorporó estos saberes a los contenidos del curso. Una de las prioridades en la selección de docentes y equipos fue el trabajo con recursos humanos calificados locales, se convocó y trabajó con el comité de docencia del Hospital de Jacobacci y las coordinaciones grupales se hicieron con gente de las localidades. Se cubrió la carga docente con médicos, enfermeros, y otras especialidades con profesionales de la zona a fin de que los contenidos sean apropiados para ser aplicados en este territorio. *Los contenidos eran bastante accesibles, además viviendo en el campo uno tiene la experiencia ayudar, de cuando vivís... la mayoría de los profesores eran de ahí del campo, otras habían sido misioneras y conocían las distancias y cómo se vive.* G.M. participante del curso, pobladora RS. Lo que

menciona G.M. es importante de destacar, porque formaba parte de uno de los temores en cuanto a la posibilidad de que los aspectos específicos del curso pudieran llegar a transmitirse sin perder contenido, pero a la vez sin que los participantes sintieran una brecha entre la propuesta y sus realidades.

La escasa oferta de capacitación fue una de las motivaciones para proponer este curso, ya que las personas raramente pueden acceder a experiencias de este tipo. El producto fue la graduación de 26 personas, con la formación adquirida, algunas han podido insertarse laboralmente y otras se han motivado para continuar otros estudios, un participante del curso señala *uno de mis motivos era que quería arrancar enfermería y cuando terminé cuidadores y empecé enfermería y ya voy por segundo año en el hospital de Bariloche. Estuvo bueno porque yo seguí, no me quedé (...) fue más interesante que el curso de agente sanitario que ya había hecho.* En relación a los resultados y al impacto que esto ha tenido en su formación y en sus actividades, otro de los participantes, quien estuvo a cargo de los cuidados de su madre, explica que *el beneficio es que los médicos te miran con otra cara, tenés más llegada a los médicos.* J.C., participante del curso, poblador RS.

El equipo de coordinación del curso trabajó junto a los participantes para que puedan evaluar su proceso y pensar su inserción laboral, L.F., coordinadora del curso explica, *nos tomamos un tiempo para hacer las devoluciones a cada uno de los cursantes, hablamos de las expectativas y cómo les resultó la experiencia. La gente más joven se plantea esto como una necesaria salida laboral de las escasas que hay en las zonas rurales por fuera de las productivas y la necesidad de formación. Y la gente más grande porque ponían en valor toda la experiencia que tenían porque estaban muy alertas a modificar prácticas y a aprender, a profesionalizarse (...) hubo mucho agradecimiento por el acercamiento de una política concreta al territorio.* El reconocimiento de los cursantes en términos de 'acercamiento de la política pública al territorio' es un indicador por un lado de la 'extrañeza' de este tipo de acciones en la zona, por otro lado, también da cuenta de la capacidad de visibilizar al Estado más allá de la entrega de las chapas o los proyectos agroproductivos. También es importante señalar que al tratarse de una formación relacionada a aspectos que no se vinculan directamente al 'trabajo manual' en el predio, facilitó que hubieran muchas instancias para que la palabra circule.

Resultados del Curso de formación de Cuidadores Domiciliarios Rurales y algunas reflexiones

El resultado no pasó inadvertido en la Región, el haber podido realizar esta capacitación fue muy importante no solo para las personas que asistieron, también para las instituciones que trabajaron juntas en una experiencia inédita, y por otra parte permitió visibilizar la importancia de atender a la población anciana del campo. La población de la Región, en general no tiene acceso a ningún tipo de formación por fuera de las agropecuarias específicas como manejo de ganado, sistemas de riego

o invernaderos entre otras; tampoco tienen la posibilidad de acceder a acreditaciones formales, en este caso se les extendió el mismo certificado que se emite para todo el país que está reconocido por el MDS y les facilita el acceso al Registro Provincial de Cuidadores Domiciliarios. L.F., coordinadora del curso explica, *Para la gente del campo es otra cosa, ponen un montón de expectativa en participar en estos espacios y son muy aprovechados (...) No es como la gente de la ciudad que ve un curso y se anotó.* Coincidentemente con esta valoración que notan los capacitadores en las personas de la zona rural, un participante del curso afirma *el curso había que tomárselo en serio, estás trabajando con personas. Si no te gustaba no ibas a ir.* A.P. poblador RS.

Por otra parte, implicó la inserción laboral en una actividad diferente, L.F., coordinadora del curso comenta, *Algunos no habían terminado el curso y ya habían empezado a trabajar, otros ya estaban trabajando cuando empezaron el curso y otros consiguieron trabajo después.* En cuanto a la calidad del empleo se destaca que al haberse capacitado y contar con todos estos saberes, pudieron acceder a un reconocimiento formal y monetario, en este sentido, G.M., participante del curso explica *Tener el curso me ayudó a tener una entrada más de dinero, ahora estoy trabajando como cuidadora, ya va a ser un año (...) no me querían pagar y les dije vayan al PAMI y que ellos me paguen, y llegamos a un acuerdo. Le insistí a mi cuñada para que haga el curso también, le dije te va a venir bien porque así vos podés trabajar y tenés tu plata.* La experiencia de esta mujer informando a sus 'empleadores' cómo debían gestionar su pago, poniendo en valor su formación y además pudiendo obtener su dinero mediante la realización de una actividad técnica rentada, da cuenta de la pertinencia en promover este tipo de cursos de formación. En un video institucional se explica *Con esta propuesta se intenta 'juntar las partes' población envejecida en el campo, mujeres en edad media sin formación, obras sociales que cubren las tareas de cuidado.* (Video Institucional Jornada Construyendo Cuidados) Las variables de género, cuidado, empleo, ruralidad, formación se trataron de condensar en el armado de este dispositivo.

En términos generales, la mayoría de la gente que se capacitó pudo insertarse laboralmente, desde los Hospitales se reconoce esta formación y son los que se encargan de poner en contacto a las familias con los cuidadores, también se los contrata directamente desde los hospitales para que vayan a acompañar a algún paciente que requiere de este servicio.

Otra cuestión a señalar es que, más allá de esta experiencia específica, este antecedente impulsó la realización de capacitaciones similares en otras partes del país, J.P., SENAF/CDR explica *La gente de Bs. As. No había salido a ámbitos rurales, después de esa experiencia se animaron (...) Después lo presentamos en un congreso interdisciplinario fui contando todos los pasitos me dijeron 'cómo lograron hacer esto' (...) se fueron sumando piezas y se armó el monstruo, dijo.*

Al interior del equipo territorial se planteó el desafío de poner los saberes de los técnicos

especialistas en gerontología de la SENAF, el conocimiento del territorio por parte de los técnicos de CDR en conjunto con las gestiones del articulador. B.F., ex articulador explica, *que el programa CD sería implementado en zona rural era algo que iba totalmente consustanciado a lo que sería el respeto a los sujetos de derechos y sin importar en qué lugar estén insertos (...) creo que fue una experiencia innovadora.*

J.P., SENAF/CDR hace una reflexión en torno a lo que fue el proceso al interior del equipo y resalta la importancia en el trabajo del CDR, el haber creído en la propuesta, y luego de haber pasado por todas las negociaciones con los técnicos de Bs. As., en este sentido menciona, *el laburo que se hizo fue, no te voy a decir ejemplar... pero casi, porque con los mínimos recursos que había se logró hacer, si alguien te decía que esto era imposible, sobre todo viniendo de Buenos Aires tenía razón. Tiene que haber 3 ó 4 locos que tengan ganas, las autoridades después dirán si tienen ganas de hacerlo.* En este testimonio se puede observar claramente cómo fue la instancia de “movilización” (Berman, 1993) en términos de lograr los apoyos políticos, el armado de coaliciones, para poder llegar a la implementación misma.

En cuanto a las debilidades, puede señalarse la imposibilidad de dar seguimiento a las gestiones con otros organismos como obras sociales o direcciones provinciales para ampliar la población que accede a la prestación de los servicios de los cuidadores, los tiempos políticos institucionales impidieron que esto se pudiera sistematizar y profundizar quedando una tarea pendiente. Tal como se mencionaba en la descripción del programa, para poder implementar el servicio de cuidados se requiere el acuerdo formal con las obras sociales; en el caso de Río Negro, si bien existe el registro provincial de Cuidadores Domiciliarios donde las personas capacitadas están inscriptas, aún queda pendiente la inclusión efectiva y agilizar los mecanismos para el pago a los cuidadores. La puesta en marcha de este dispositivo no es suficiente con solo capacitar a la gente o con los acuerdos que se puedan hacer a nivel técnico, son necesarias otros compromisos de tipo político e institucional, al respecto B.F., ex articulador del CDR señala, *si eso no se pone donde las instituciones trabajen en conjunto, lamentablemente no tienen impacto, esas personas quedaron formadas y pueden desarrollar la actividad; que tengan el acompañamiento, que convenien con las obras sociales tiene que haber un acompañamiento de las otras instituciones, eso hace al éxito estructural del programa.*

Tal como se menciona en párrafos anteriores la intencionalidad del curso tenía dos orientaciones, por un lado responder al derecho de la población anciana y discapacitada de contar con la prestación del servicio, por otro, diversificar los ingresos familiares por fuera de los aspectos estrictamente “agropecuarios” (FAO, 2012: 59) capacitando a las personas que estuvieran en condiciones y

deseaban ejercer la actividad. Es importante señalar que lo que se implementa es un “curso de formación” de CD. En este sentido, lo que se estaba desarrollando era una capacitación. El despliegue de las estrategias para poder facilitar el cuidado y garantizar este derecho a las familias requiere de intervenciones y gestiones a niveles más elevados que exceden lo que la formación de los CD podía alcanzar. Sin embargo, se destaca haber dejado visible la importancia del “cuidado como un derecho” e instalar la posibilidad de que la población de la zona lo perciba como tal.

Puede señalarse que para poder llevar adelante el Curso de Cuidadores tuvieron que realizarse una serie de modificaciones tanto hacia adentro de las oficinas de Bs. As. como al interior del CDR y, también hacia la zona de influencia. Podría decirse que se trató de una “micro implementación efectiva” (Berman, 1993) entendiéndose que tanto proyecto como contexto organizacional se adaptaron mutuamente. En este tipo de implementaciones se da una “interacción bilateral” entre prestador y usuario con un uso intensivo de técnicas y recursos, estableciéndose una retroalimentación donde tanto prestador como destinatario se definen en la configuración de sus roles. En este sentido se puede mencionar el “sistema público de prestación de servicio” (Berman 1993) dado que el contexto llevó a que tanto el Municipio de Pilcaniyeu como organismo administrador de fondos, el CDR que hizo los acuerdos y las presentaciones y la DINAPAM a través de los aportes técnicos específicos, se organizaran para poder llegar al producto final.

En el capítulo anterior se señaló la importancia de la articulación para poder lograr la puesta en marcha del Programa de Cuidadores Domiciliarios, sin embargo para poder instrumentarlo en la zona de investigación fue necesario que se desplegaran acuerdos con muchísimas organizaciones e instituciones de la región. Los acuerdos desplegados fueron de carácter informal, entendiéndose que carecían tanto de “mecanismos de articulación contractual” o “relaciones jerárquicas” (Hintze, 2009). Pero tal como se explicó en las debilidades, los acuerdos macro para la instrumentación a través de las Obras Sociales quedaron pendientes.

La implementación del programa Ayudas Urgentes Familiares “Los Camiones del Ministerio”

En el caso de los programas de Transferencia de bienes y recursos AUF – TF y AUI, durante el período 2011 – 2015 se realizaron varios relevamientos en los departamentos de Pilcaniyeu, Ñorquinco y 25 de Mayo, que estuvieron a cargo del equipo técnico del CDR Bariloche. Si bien desde el CDR se había trabajado tanto en los municipios como en las zonas rurales, a partir del año 2012 se priorizó el trabajo en comisiones de fomento y con población dispersa. “Desde el año 2012 las intervenciones se han focalizado en los parajes dado que la población que reside en ellos es la

más vulnerable y la que ha permanecido más alejada de las intervenciones que se realizan desde las distintas áreas ministeriales sociales nacionales y provinciales”. Informe Planificación CDR 2015.

TOTAL DE AYUDAS PAÍS Y ÁREA DE INVESTIGACIÓN PERÍODO 2011-2015

	AYUDAS A FAMILIAS	AYUDAS A INSTITUCIONES	TALLERES FAMILIARES	TOTAL
TOTAL PAÍS 2011 – 2015	146112	2724	106336	255172
TOTAL PAÍS 2003-2015	262110	5903	131062	399075
TOTAL REGIÓN SUR 2011-2015	562	14	325	901
PERÍODO 2011-2015 TOTAL DE AYUDAS POR DEPARTAMENTOS ÁREA INVESTIGACIÓN				
TOTAL AYUDAS DTO 25 DE MAYO		506	871	
TOTAL AYUDAS DTO ÑORQUINCO		40		
TOTAL AYUDAS DTO PILCANIYEU		325		
Elaboración propia según base de datos página oficial Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Base de Datos CDR Bariloche				

Para poder cubrir el área y llegar a los rincones más alejados se realizaron acuerdos para movilidad con Parques Nacionales, se trabajó en conjunto con Comisiones de Fomento, Municipios, Comunidades Mapuche, INTA y SAF. “La posibilidad de trabajar en forma conjunta con estos grupos permitió el acceso a zonas de la provincia donde nunca antes se había llegado desde el CDR y donde prácticamente no existe intervención desde otros organismos públicos”. Informe CDR 2013. Para instrumentarlo se optó por no trabajar con la “demanda espontánea” de gente que se acerca cuando ve a los empleados del MDS, sino de acordar con cada una de las organizaciones e instituciones qué zonas y a qué familias se visitaría. M.V., Comisionada de Fomento, explica cómo se instrumentó en el paraje, *Nos enteramos de los camiones cuando nos contaron acá, no los había visto. (...) Ya van como 40 familias que han recibido, (...) es la mayoría, quedan muy pocos que necesitan. (...) El primer viaje fue en Laguna (por el paraje), fueron 10, el próximo hicimos como 20, después hicimos el campo.*

Esta modalidad de implementación del programa, con esta particularidad en los acuerdos y en los listados previamente consensuados da cuenta de las redes informales entre las instituciones que están en territorio. En ningún caso se trataba de convenios o acuerdos formales; sino de la puesta en común y el respeto al saber que cada actor aporta, de esta manera se podían manejar las demandas individuales de cada localidad tratando de priorizar las familias desde un abordaje interinstitucional, evitando las demandas puntuales a personas puntuales. También se fortalecen las organizaciones e instituciones locales en su rol de gestión y conducción, en este sentido, M.V., Comisionada de Fomento explica *Para mi está bien esto, porque le sirvió mucho a la gente, y también a la misma*

comisión de fomento que tanta demanda tuvo muchas veces de materiales, era de gran ayuda tener las chapas, las puertas las cosas que vienen para los baños, también se fueron instalando los baños en Laguna (por el paraje) porque todos tenían letrina, ya quedan muy poquitos con letrina. Cuando la entrevistada enfatiza “a la misma comisión de fomento” deja en claro el fortalecimiento de la misma institución que ella conduce.

Puede señalarse que en cierta manera se omiten prácticas que podrían desnaturalizar la esencia del programa referida a la reivindicación de derechos, B.F., ex articulador CDR, lo explicita en su testimonio *los programas son interesantes, impactan en tanto y en cuanto la lógica de intervención sea técnica y no política.* De esta manera enfatiza la importancia de poner en juego los aspectos disciplinares, saliendo de intervenciones que fácilmente podrían conducir a otros fines. En la misma dirección, M.M., comisionado de fomento, señala *nunca vimos al MDS o al CDR como una bolsa de cosas que se pedía porque total era gratis (...) tampoco lo manejamos como algo electoralista, tratamos de ser coherentes.* La explicación que da el Comisionado de Fomento deja en claro que el programa bien podría ser utilizado de manera clientelar o de manera compulsiva, sin embargo él expresa que lo trató de hacer de otra forma, en función de acuerdos con otros actores de la zona y de planificaciones.

Es importante señalar que al extenderse la cantidad de actores presentes en los relevamientos, se extienden los acuerdos y compromisos “informales” que forman parte de esta micro implementación, como ser: 1) el cumplimentar documentación *“Cuando se hizo la reunión en la cooperativa volví a hacer el pedido, Carlitos (refiriéndose al Agente Sanitario) me ayudó con los papeles”* C.P., Pobladora RS; 2) guiar o “hacer de guías” a los camiones cuando llegan para hacer las entregas: *Me llevaron las cosas al campo, yo también fui porque acompañé al camión, fui de baqueana, andaban dos personas más del ministerio.* S.J., Pobladora RS; 3) explicar y dar información sobre lo que se estaba entregando: *cuando llegaron las cosas vino el de la municipalidad y me explicó* B.P. Pobladora RS; 4) el aporte de mano de obra para poder hacer las refacciones de las viviendas: *la municipalidad ayudó a hacer las obras de la casa, pude hacer el techo, pude terminar el pasillo y lo que me faltaba.* M.P. Pobladora RS; y 5) en algunos casos de extrema vulnerabilidad, el aporte de otros materiales complementarios para poder refaccionar las viviendas: *en algunos casos complementamos entre desde la CF y Provincia la mano de obra y los materiales.* M.M., Comisionado de Fomento.

La imagen que se presenta a continuación fue tomada al momento de la entrega de materiales en uno de los parajes, en la misma se observan las placas de OSB que son utilizadas para los aislamientos térmicos, cocina a gas y artefactos sanitarios. También puede observarse la construcción típica de la zona rural con los materiales predominantes de paredes y el estado de los techos.



Foto. Gentileza Comunidad Colán Conhué

Durante las entrevistas de solicitud se informó a las personas los plazos, los elementos que podía solicitar y la modalidad de entrega, S.J., pobladora de la RS, explica cómo fue el momento de la entrevista, *Fue una entrevista tranquila, con mucha explicación, así uno lo puede entender.* Para la realización de los informes socioambientales se hicieron las visitas domiciliarias y se elaboró junto a la familia el listado de los ítems que se incorporarían, C.P., pobladora de la RS, señala que *fue una entrevista buena porque vinieron a mi casa y les mostré y pudieron ver.* En relación a esta cuestión del “ver” M.P., pobladora de la RS, agrega, *la entrevista estuvo bien, entraron a la pieza a ver cómo estaba todo, pedí lo que necesitaba.* La realización de entrevistas en las viviendas, que tal como se explicara es un requisito para la elaboración de los informes, significó para los pobladores “que entraran y vean”. Esta situación de “ver”, que es parte de un tecnicismo, es destacada y valorada positivamente, uno de los pobladores lo manifiesta así, *hay programas que dan pero no miran nada.* T.C., Poblador RS. El momento de la entrevista era clave, no solo por el ver, también por estar y conversar, explicar, escribir y hacer firmar; varios de los programas que se implementan en la zona no tienen esta metodología, las planillas se confeccionan en oficinas. Es en este sentido que el ir, entrar, mirar y anotar causaba extrañeza en los pobladores, sin embargo siempre fue algo valorado por destinatarios y referentes de organizaciones e instituciones, M.V., comisionada de fomento menciona lo siguiente, *Cuando se hizo la entrevista la gente entendía porque se le explicaba ahí, veía la casa a ver si era verdad lo que necesitaba, por ahí sabían estar con un poco de vergüenza cuando entraban a los dormitorios, pero después entendían lo que se les decía; y después llegaba las cosas.*

Por otra parte, al hacer los relevamientos se informaba de la importancia en que adelantaran las obras necesarias en las viviendas para poder tener las obras listas para techar cuando los materiales llegaran; se trató de establecer un 'cronograma' donde las familias por sus propios medios iban haciendo las refacciones o bien desde las instituciones se colaboraba con los materiales y la mano de obra, en los momentos de mayor auge en la implementación del programa, es decir cuando los circuitos de relevamiento y entrega estuvieron más aceitados, se logró hacer coincidir los tiempos, incluso las épocas del año para hacer las construcciones de los techos y baños, todo esto permitió optimizar los recursos del programa, M.M., Comisionado de Fomento, en relación a los tiempos de espera explica, *demoraron siete meses que era lo que habíamos planificado, le dimos ese tiempo a la gente para que levantara las paredes.*

De acuerdo a las condiciones que se pautaban desde las áreas de coordinación del programa, no se podían hacer construcciones nuevas, solo mejorar las existentes; muchas veces las demandas estaban vinculadas a “agregar una pieza” o “construir una casa nueva”, en estos casos se evaluaba junto a los agentes territoriales la capacidad de cada poblador o institución para realizar las compras de materiales y conseguir la mano de obra. Si las condiciones estaban dadas para que puedan avanzar en levantar paredes, se solicitaba el compromiso en las obras para que “cuando llegaran los camiones vieran algo”. Desde lo formal y lo escrito no quedaban registros de estos acuerdos, sin embargo, se cumplieron, tanto por los pobladores como por las instituciones. Este acuerdo informal, verbal, era parte del proceso de implementación y formaba parte también de las “herramientas” con las que se contaba en el momento del relevamiento.

Durante el período de espera entre la entrevista y la llegada de los materiales, las organizaciones e instituciones con las que se hicieron los relevamientos en permanente comunicación con el CDR fueron indagando y facilitando información a los pobladores acerca del estado de los trámites, actuando como interlocutores.

A medida que se fue aceitando el mecanismo burocrático entre el CDR y el equipo de logística y entrega, los pedidos fueron incrementándose, M.M., Comisionado de Fomento, explica cómo la gente del paraje se sentía respecto a este programa, *la gente pensaba que era una encuesta más y que no nunca iba a llegar, entonces cuando llegan los camiones, encima viene toda la flota (entre 8 y 9 camiones) generaba un acontecimiento importante, después fue muy creíble, cuando vieron que se podía y que las cosas llegaban aumentó la demanda.* Junto a los Comisionados de Fomento, o a las organizaciones e instituciones con las que se trabajaba, se iban pautando las nuevas familias a entrevistar en la zona para hacer los pedidos siguientes. En sintonía con lo anterior, M.V., comisionada de fomento agrega, *La primera vez llegaron 6 camiones, que la gente que no habíamos hecho el relevamiento corrían atrás de los camiones, se me enojaron de por qué a ellos no le habían hecho, porque no los habían visitado, después para hacerle entender que bueno que la*

próxima le tocaba a ellos. Luego, de este primer relevamiento se intensificó la misma zona y se fueron sumando parajes y otras áreas que solicitaban al CDR que se hiciera el relevamiento.

La posibilidad de proyectar la presencia del programa permitió que algunas familias recibieran en dos oportunidades y pudieran completar refacciones o equipamientos *yo pedí tres veces (...) con lo que trajeron la primera vez pude hacer el corredor, eran chapas y tirantes. Después vinieron roperos, camas, ladrillos y las placas de OSB y con lo último pude hacer el baño.* Explica E.B. Pobladora RS quien presentó varios pedidos de AUF. Y también esta proyección permitió que dentro de las organizaciones y los parajes se incorporen paulatinamente nuevas familias, H.R., Agente de terreno explica, *Fueron dos o tres tandas de eso, pantallas solares también entraron. Fueron gestiones con la oficina de Bariloche, no con Buenos Aires.* En relación a las pantallas solares, es importante mencionar que a medida que se afianzaba el trabajo en territorio se pudieron sumar a los “cerrados” listados que se enviaban desde Bs. As. algunos ítems específicos como pantallas solares, placas de OSB, cocinas a leña entre otros. B.F., ex articulador CDR, señala en cuanto a las modificaciones en los listados lo siguiente, *había particularidades en un territorio tan dispar cuando había cosas que se desconocían desde nivel central... las modificaciones son posibles y son flexibles... había respeto y reconocimiento al trabajo territorial.* Sin embargo, las modificaciones fueron solo en términos de agregar algunas pequeñas modificaciones a los listados, pero no otros aspectos más duros del programa, como la necesidad real de incidir en los problemas habitacionales.

Entre las cuestiones positivas en la implementación de este programa se destaca la posibilidad de facilitar los materiales de refacción de viviendas en zonas donde la situación de deterioro de las mismas es alarmante y, tal como se explicara, no hay políticas públicas específicas que respondan a este problema. Los pobladores señalan la importancia de haber podido arreglar sus techos, construir baños y mejorar el equipamiento de sus viviendas. B.J., pobladora de la RS señala, *Los materiales del techo me ayudaron muchísimo porque pude hacer un cambio en mi casa... pedís ayuda y ellos están.* El impacto en términos de mejora de vivienda fue sentido, M.V., Comisionada de Fomento lo explica de esta manera, *esto de las viviendas impactó, se ve mucho en los techos de las casas, yo que soy criada ahí, antes era todo chapa de cartón, (...) tienen cielorraso, con las placas que vinieron. [por las placas de OSB] Eso se nota. La gente que ve de afuera que conoce de antes dice: 'antes llegabas a Laguna Blanca y las casitas eran todas de chapa de cartón'.*

Entre las complejidades, pueden señalarse algunas características propias que son del diseño del programa como los listados (punto 1); otros aspectos que son propios del proceso burocrático que el mismo acarrea (punto 2) y otras cuestiones que no están en torno a su “manual de aplicación” pero que hacen a cómo se implementa en el territorio (puntos 3, 4 y 5)

1. Los listados de los elementos que se distribuyen a través de estos programas son limitados y básicos, no contemplando especialidades.

2. Si bien el nombre de esta línea de acción se denomina ayuda “urgente” y la normativa enfatiza lo “abreviado” del trámite, en los documentos de creación y aplicación no se explicitan tiempos. Desde el inicio de la intervención, a través de la entrevista en domicilio, hasta la entrega de los elementos solicitados, intervienen áreas tales como CDR, la Dirección de CDR en Bs. As. Compras y Logística. “Dicho relevamiento constituye el inicio de las actuaciones, en base a las cuales intervienen diferentes áreas hasta lograr su materialización, con la entrega de lo solicitado al titular de derecho” (Informe Ayudas Urgentes MDS 2016). Al respecto los pobladores señalan, *Vino un asistente social de nación... por algún motivo mi carpeta había quedado en la municipalidad, vi al coordinador del CDR y le dije y me hicieron la entrevista y se llevó la carpeta... muchos decían que se demoraba mucho, que no llegaba nunca.* B.J., Pobladora RS. En este caso más allá de las demoras o las complicaciones, esta pobladora intenta por otros medios poder obtener una respuesta; otra pobladora señala, *Tardó, pero yo pensaba si llega, llega.* F.P., Pobladora RS. *En ese tiempo me olvidé, hasta que llegó el camión. Tenía expectativas de que iba a llegar porque en el pueblo y en otros lugares estaba llegando.* S.M., Pobladora RS. A través de estos testimonios se desprende también que por un lado existen las demoras, y que más allá de los tiempos las personas siguen esperando que se pueda acceder a los materiales solicitados, por otra parte, deja claro que no existen otros programas o acciones que den respuesta a esta problemática, aunque sea a través de la entrega de algunos materiales.

3. El programa no tiene pautas de monitoreo y evaluación. La efectividad de la intervención, en cierto sentido, es consecuencia de la visita y realización del informe de solicitud, S.J., pobladora de la RS lo señala en estos términos, *me dijeron que iban a hacer un seguimiento, pero no hicieron nada, está bueno el seguimiento porque hay gente que pide cosas pero después la tiene tirada.* Sin embargo, el haber trabajado con otras instituciones y organizaciones, indirectamente facilitó que se pueda hacer algún tipo de seguimiento; E.P., poblador de la RS y miembro de una cooperativa explica, *de la cooperativa si controlaron. Es bueno que se controle, que vaya la gente y se anote está bien.*

4. La “transmisión oral” y la experiencia en el uso de estas herramientas es lo que facilita su implementación tratándose entonces de gestión más que de tecnicismos, en este sentido se transforma en discrecional la solicitud, pues la experiencia y el conocimiento del profesional que actúe genera intervenciones diferenciadas.

5. Tal como se mencionara en el punto anterior, las subjetividades en cuanto a la transmisión oral y destrezas del “entrevistador” eran vitales al momento de completar los listados de solicitud. Por otra parte también se ponían en juego las capacidades de las personas entrevistadas para transmitir

sus necesidades, cuestiones como vergüenza “no somos de andar pidiendo” o lo contrario, también la desconfianza ante la llegada de personas extrañas o poco conocida a sus hogares.

Por otra parte también se ponen en juego otras discrecionalidades que están relacionadas a cuestiones de aspecto personal de los técnicos encargados del relevamiento, como ser el compromiso al “anotar” que una vivienda requiere materiales para ser refaccionada o terminada, cuando en realidad se había pautado con los pobladores “que harían las obras necesarias antes de que llegara el camión”. Se suma también de otro conjunto de subjetividades vinculadas a los aspectos emocionales como cansancio, empatía, “el apuro en terminar porque hay muchas familias por visitar” entre otras. Retomando lo que mencionaba Mussetta (2014) “habrá tantas formas de implementar como personas y organizaciones involucradas”.

Para analizar la implementación de este programa se propone utilizar la conceptualización que hacen Elder y Cobb acerca de la definición de problemas “Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención como problema de política pública. Los límites de la plausibilidad de una definición están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recursos. Un problema será tomado seriamente en consideración solo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles” (1996: 94).

En primer lugar, y tal como se mencionó en el capítulo 2, la problemática del hábitat en las zonas dispersas y agrupadas no es considerada por las diferentes Políticas Públicas que se implementan en la zona, tanto desde las áreas sociales o de infraestructura como de los diferentes niveles (municipal, provincial, nacional); más allá de la provisión de los garrafones para las zonas agrupadas o alguna inversión específica, el déficit en cuanto a la precariedad de las viviendas rurales no forma parte de la agenda.

La implementación de las AUF tuvo como intencionalidad mejorar las condiciones de hábitat de la población, esto se hizo de una manera paliativa y únicamente se orientó a la provisión de materiales o equipamiento, no se realizaron intervenciones vinculadas a los servicios, o mejoras profundas, solo “techos” y “baños”. La complejidad del problema de la vivienda no se pudo abordar de manera integral dando una solución definitiva. Ante esta situación la alternativa posible fue desagregar el problema en pequeños “problemas” para ser abordados con los recursos que se disponía. Este recorte no solo fue arbitrario, en el sentido que la priorización se desprendió de la demanda de la población que llega a través de sus referentes organizacionales o institucionales; también fue discrecional en términos de que la demanda fue recepcionada por “funcionarios” de una dependencia nacional, el CDR en este caso, donde finalmente se hace un “listado” de destinatarios a los que se les hace un informe para recibir materiales en función de otro “listado” (el que provee el

programa).

La rigidez y lo esquemático del programa impidió que algún tipo de flexibilización se pudiera hacer sobre el mismo. En cuanto a la caracterización que realiza Berman sobre la micro implementación, puede señalarse que en este caso se trataría de un “aprendizaje tecnológico” en tanto no se modifica el programa, pero si se hacen algunas adaptaciones al comportamiento rutinario. (1996: 303). Las salidas al campo, la permanencia en los parajes, la realización de los listados, formaron parte de estas leves modificaciones en los comportamientos, como así también los reclamos para la incorporación de ciertos elementos como las cocinas a leña o los equipos de energías alternativas. Sin embargo, la esencia del programa no se modificó.

Una mención resulta interesante de hacer y es respecto a cómo las personas se refieren al programa, la expresión “los camiones del ministerio” le otorga propiedades humanas al programa, al mismo Ministerio, impidiendo que se vea más allá de la entrega de los materiales, ocultando su carácter heterogéneo con sus ambigüedades y contradicciones internas (Cowan Ros, 2016: 13). Esta “fetichización del Ministerio” que homogeneiza la idea de Estado le quita visibilidad a las tensiones, los acuerdos, las contradicciones, los “intersticios de creatividad” desde donde se pautan los acuerdos en territorio, la priorización de zonas de abordaje, para poner en funcionamiento algo que parece tan mecánico como relevar en un formulario para luego descargar desde un camión. En cierta manera esta representación del Ministerio es en parte construida también desde todos los agentes de territorio, incluidos los que pertenecen al CDR.

Implementación del Programa Manos a la Obra

Desde sus inicios el PMO se ejecutó en varios puntos del país, llegado a la Provincia de Río Negro y a la zona rural a través de un financiamiento otorgado en convenio con el EDRS. J.L., agente territorial, en referencia al antecedente del PMO en la zona explica, *En el primer proyecto armamos sub proyectos, que eran emprendimientos productivos personales: un taller mecánico, invernadero, alguna infraestructura o equipamiento.* Por otro lado, H.N., dirigente de una cooperativa menciona *con el MDS nos había llegado la gomería y la bloquera para la otra familia, los bloques de los gallineros se hicieron ahí, fue una fuente de trabajo para la zona.* En ambos casos, dan cuenta de la inserción del programa y de la manera específica en que se implementaba a los inicios.

Durante el período, en la zona de investigación se llevaron adelante 4 proyectos del PMO. Para el análisis propuesto se tomarán 3 de ellos que fueron ejecutados en las zonas de Corralito, Ñorquinco y Jacobacci. En todos los casos se trató de fortalecimiento a la actividad primaria que realizan las Cooperativas Agropecuarias. Los proyectos surgieron en acuerdo con el CDR y los técnicos de diferentes instituciones que están en territorio. Los equipos del PMO de Buenos Aires concurren a reuniones de evaluación y de cierre.

“GALPÓN DE CORRALITO”

Somos como las ovejas si se largó una, se larga el resto

H.N., Dirigente de la Organización

El primero proyecto en implementarse fue de la Cooperativa Pichi Cullin quien solicitó una estructura móvil para el resguardo de maquinaria. El proyecto fue presentado en el mes de Abril del 2013 y el financiamiento fue recibido unos meses más tarde, finalizándose la obra en agosto. Con los recursos obtenidos se hizo la compra de los materiales para la estructura móvil y la contratación del equipo que la instalaría. La coordinación de la propuesta estuvo a cargo del técnico del EDRS quien hizo la presentación de la documentación y las gestiones para la ejecución de los fondos.

La organización trabaja formalmente desde el año 2007. *En el 2004 nos empezamos a juntar, algunos tenían experiencia en la venta de lana y compra de mercadería. La idea fue tener una cooperativa organizada, con personería jurídica, vino una persona a capacitarnos nos llevó bastante tiempo y en el 2007 empezamos a tener los papeles* explica H.N., Dirigente Organización.

Al momento de la presentación del proyecto contaban con 38 socios de las zonas rurales de Cerro Alto, Corralito, Panquehuao y Paso Flores. En el año 2012 la organización había logrado gestionar maquinaria agrícola ante un organismo provincial, las mismas se encontraban sin resguardo y la idea de contar con un galpón circulaba entre los socios *teníamos todas las máquinas a la intemperie (...) fue la primera vez que le pedíamos al Ministerio* H.N., Dirigente Organización. Es a fines de ese año que con motivo del cierre de un viejo expediente el equipo evaluador del PMO junto a la técnica del CDR se acerca a la zona; los socios de la organización solicitaron una reunión y plantearon la necesidad de contar con un lugar de resguardo para la maquinaria. Se acordó que se puede hacer la presentación, pero como no se pueden hacer construcciones se sugiere la compra de materiales para la realización de una “estructura móvil”. Inmediatamente se hicieron las gestiones para terminar de regularizar algunas cuestiones legales del predio de la cooperativa y se envió la documentación a las oficinas del PMO en Bs. As. El expediente no tardó en caratularse e iniciar su circuito administrativo.

Es importante señalar que se trataba de un agente territorial que desde su rol de técnico del EDRS ya había trabajado en varias oportunidades con el PMO y con el CDR *el primer contacto con el ministerio fue un proyecto integral con inversiones familiares (...) después estuve en otro plan integral en la zona centro de la provincia (...) y después se presentó el del 2013.* J.L., Agente Territorial

En cuanto a los tiempos, este proyecto tuvo un recorrido eficaz, J.L., agente territorial explica, *fue rápida, se dieron varias cosas, vinieron los técnicos evaluadores a Bariloche, el CDR ya nos conocía (...) el tema ya lo veníamos conversando y el paso siguiente fue armar la ingeniería de*

proyecto y los presupuestos. Sin embargo y a pesar de que una vez presentado el expediente la organización cambió de autoridades, J.L., agente territorial, destaca el haber sabido de algunas cuestiones administrativas propias del MDS para poder subsanar las demoras o las trabas en la presentación administrativa del proyecto, al respecto señala, si las autoridades son otras, va todo para atrás (...) pero esa aclaración de los técnicos de Buenos Aires, más el puente que hacía el CDR, nos permitió hacerlo rápidamente y que no se atrase, si no lo hubiéramos sabido nos iba a trabar todo.

Una vez que se depositaron los fondos se hizo “la compra” de la “estructura móvil” y su instalación en el campo. J.L., agente territorial explica, *la misma empresa que cotizó lo pudo hacer, cuando la mano de obra depende de la familia o no está la capacidad de trabajo de la familia por la edad o la capacidad operativa más el costo operativo de los traslados, todo eso es un despropósito cuando tenés una empresa que lo puede hacer y puede sostener los transportes y las compras que van faltando.* La obra fue rápida y la empresa que la instaló trabajó eficazmente, el municipio colaboró con traslados de áridos. En general no se presentaron dificultades y, la rendición de gastos se hizo inmediatamente después.

Tanto socios como técnicos afines a la organización destacan la importancia de contar con este galpón. El incremento en la producción avícola hizo necesaria la construcción de una sala de empaque para estos productos, y se ubicó al lado de la estructura del PMO, quedando un “polo productivo” en el predio de la cooperativa. Respecto al impacto en términos productivos J.L., agente territorial, hace una descripción del sector y de la importancia de poder contar con infraestructura adecuada, *El problema de escala con la producción familiar hace que si no tenés escala no podés saltar a la siguiente, es como una trampa que no te permite la inversión, no te permite el apoyo financiero, pero la necesidad está. Que el galpón sea de ese tamaño permite que se guarde la maquinaria y permite que la cooperativa pueda administrar un banco de forraje y elaborar su propio alimento balanceado, que dos personas que tengan un aporte económico porque se ocupa de la venta, también el reconocimiento económico de la persona que fabrica, todo esto permitió que la cooperativa tenga un plan de desarrollo territorial.*

El “galpón” permitió el despliegue de otras cuestiones y la posibilidad de que otros proyectos que vinieron más tarde con financiamiento de otras instituciones pudieran realizarse. El antecedente como organización tanto en la presentación como en la administración de fondos es importante para proyectos posteriores, el tamaño y la calidad del galpón visibilizan esta experiencia adquirida por el grupo. Tal como se explicara en la descripción en el apartado anterior, el PMO en sus inicios se orientó al fortalecimiento de pequeños emprendimientos familiares, en el caso de esta organización ellos mismos lo explican, “la bloquera”, “la gomería”, pero luego, con las modificaciones en cuanto al impacto que se pretendía alcanzar, el PMO salta de escala y fortalece emprendimientos colectivos

más grandes, esta organización con este galpón es un buen ejemplo para demostrar estos “dos momentos del programa”

Se notó positivamente el impacto después del galpón, gente que viene de afuera y los mismos socios valoran lo que tenemos, el forraje acá (...) antes te faltó una bolsa de maíz y a salir a buscarla a Bariloche. Somos como las ovejas, si se largó una, se larga el resto, después del galpón se acercó más gente para asociarse. Esto sirve para ir proyectándose, el mismo socio empieza a sacar ideas, ahora falta eso, falta aquello. H.N., Dirigente Organización

“GALPÓN DE LA PEÑI MAPU”

el proyecto sigue produciendo cosas

O.P., Dirigente Organización

La Cooperativa Peñi Mapuche de Ñorquinco recibió financiamiento para la realización de una estructura móvil para acopio. El proyecto, de similares características que el de la Cooperativa Pichi Cullín, contemplaba la compra de materiales para la estructura y el ensamblado de la misma. Para poder acceder al financiamiento se hicieron las gestiones necesarias ante el municipio a fin de obtener un lote en condiciones, la posibilidad de contar con el terreno, desplegó no solo la realización de este proyecto sino de otros posteriores, tal como se analizará más adelante. En este sentido H.R., agente territorial explica *Se gestionó el terreno que permite gestionar otras cosas. La organización contaba con un pequeño galpón de acopio, pero solo tenía 68 m² y un salón adjunto de 36 m². (...) Juntaban 50000 kg de lana que son 200 fardos de 300 kg., antes del galpón la lana se repartía por todos lados, 20 fardos en un galpón, 20 en otro.* Por otra parte, estaba la inquietud de los socios porque la cooperativa recientemente había adquirido maquinaria que debía ser resguardada y no contaban con infraestructura acorde; además estaban gestionando recursos para adquirir maquinaria para procesamiento de fibras, H.R., agente de terreno agrega, *Buscando en las carpetas viejas encontré unos dibujos del galpón, estaba la perspectiva de salir del commodity de tener la minimills¹⁶ para que los pibes tengan laburo.* Al no contar con la infraestructura necesaria para el acopio la organización debía repartir la fibra en otros galpones de los socios que los ofrecían en calidad de préstamo, O.P., dirigente de la organización explica la urgencia que tenían como grupo en poder subsanar este déficit en cuanto a la infraestructura, *el galpón llegó en un momento muy adecuado, teníamos el galpón pequeño donde empezó la cooperativa pero no alcanzaba, teníamos la suerte de que uno de los socios nos prestaba el suyo, cuando él vendió otro socio nos prestó y al siguiente ya estaba el galpón que vino del ministerio.*

¹⁶ La “minimills” es una maquinaria canadiense que permite el procesamiento de fibras a nivel industrial. Puede procesar hasta 10.000 kg. al año. Se trata de un tren de maquinaria donde la fibra entra en “bruto” y sale en hilado. Varias organizaciones de la zona están tratando de gestionar la tenencia de una de estas máquinas, pero el costo es elevado.

Esta organización contaba con 65 socios al momento de la presentación de la propuesta, y también había recibido otros financiamientos por parte del MDS. Se había establecido un fuerte vínculo institucional entre el técnico del EDRS y el equipo del CDR. O.P., dirigente de la organización, resalta las intervenciones del MDS en la zona, más allá del aporte específico para la realización del galpón, *con el MDS nos llegó mucho apoyo, sobre todo del 2006 en adelante, con apoyo concreto en muchos rubros*. Además de recibir asistencia técnica en forma permanente del técnico del EDRS, fue él quien se encargó de la presentación de la documentación y en asistir a los socios en la ejecución de los fondos.

Vale destacar que si bien el objetivo de la Peñi Mapuche es la mejora en las condiciones de producción y el acceso a los bienes de consumo a través de las compras comunitarias, la organización actuó como ejecutora de otros proyectos con finalidades netamente sociales, H.R., agente territorial explica, *antes del manos había trabajado unos talleres de jóvenes y otro de carpintería, era la única institución por fuera del municipio que podía ejecutar fondos. Hubo varios de alambres, postes varillas, que fueron individuales pero a través de la cooperativa. Vinieron también techos y cosas para las viviendas. Hubo otro proyecto que fue un acuerdo del MDS con el EDRS 2008/2009 y ellos [por el EDRS] destinaban los fondos, ahí vino la prensa y algo de varilla y poste*.

La organización presupuesta una estructura móvil emplazada en Ñorquinco y con eso el proyecto se aprueba. Al igual que en el caso de la Pichi Cullin se contrató a una empresa que lo hizo, la foto que se presenta a continuación da cuenta del tamaño de la construcción, *en el proyecto original era de 6 por 8 pero se hizo de 12 por 18 más una ampliación* (H.R., Agente territorial). Los fondos llegaron con cierta agilidad, sin embargo, el proceso de ejecución de obra fue más lento de lo previsto por cuestiones vinculadas a los acuerdos entre socios y proveedores, lo que generó algunos conflictos al interior de la organización. Recuperando un poco la historia, H.R., agente territorial comenta, *el constructor no daba la cara, el corralón no entregaba los materiales... le terminamos haciendo una carta documento con una abogada y al otro día estaban los materiales, se tuvo que poner a laburar (...) pero se armó todo un lío bárbaro cuando vino la auditoría del ministerio*. La cooperativa tuvo celeridad en la resolución del conflicto, superado esto las obras se finalizaron y el antecedente les sirvió para poder aclarar algunas debilidades que existían a nivel interno¹⁷.

¹⁷ La cooperativa había contratado una empresa vinculada a un socio miembro de la comisión directiva para la realización de las obras. A pesar de las desigualdades económicas y de poder, la organización pudo establecer los acuerdos y sanciones para poder finalizar las obras y hacer las rendiciones formales ante el MDS.



Galpón Cooperativa Peñi Mapuche, Ñorquinco. Abril 2018. Foto: Jessica Gallardo

Entre las reflexiones acerca de la incorporación de esta infraestructura se destaca la posibilidad de proyección que adquiere la organización, el tamaño del galpón permite que se pueda no solo acopiar fibra, también resguardar maquinaria, además de ser utilizado para el emplazamiento de maquinaria para agregado de valor de materia prima¹⁸. Por otra parte, el terreno gestionado tiene mucha superficie disponible para hacer otras actividades productivas lo que permite la posibilidad de ampliar las opciones incorporando otras actividades con agregado de valor y por ende nuevas fuentes de trabajo. En un contexto en donde prácticamente no se ofrecen oportunidades laborales, como se mencionó en capítulos anteriores, la oportunidad de sumar la maquinaria que requerirá de la contratación de 4 personas, genera un gran impacto a nivel local. H.R., Agente de terreno señala: *el galpón ayudó a desplegar y pensar otras cosas, como el procesamiento industrial de la fibra, el engorde de ley ovina, hay un parque de maquinarias que está guardado en el galpón. Hay 2% de laburo genuino por fuera del estado, meter esa lógica de que podés hacer otra cosa, que la lana en lugar de venderla así nomás se puede venderla manufacturada, que los animales los podés engordar y hacés otro número y refiriéndose puntualmente a la maquinaria para procesamiento de fibras, O.P., dirigente de la organización explica el impacto del galpón de la siguiente manera, no sé si hubiera venido la minimills si no había un galpón, tenerla ahí... con toda la lana acopiada, el proyecto sigue produciendo cosas.*

¹⁸ Hace unos años, la organización firmó un convenio con otra organización para actuar como comodataria de la máquina de procesamiento de fibras que se adquirió a través de un proyecto del Ministerio de Ciencia y Tecnología; la organización pudo acceder a este acuerdo gracias a que este galpón de dimensiones considerables.

“CHIVAS CRIOLLAS”

tengo una puntita... si me pasa algo, sé que estas aguantan más

A.F., Agente Territorial

El último proyecto en ejecutarse fue el de la cooperativa Ganadera Indígena de Jacobacci. Esta organización presentó la documentación en el mes de septiembre de 2013 y recibió los fondos en abril del año siguiente.

La zona de Jacobacci fue la más afectada por las cenizas y la que más mortandad de animales sufrió. En la búsqueda de estrategias para resolver esta situación, socios y técnicos afines a la organización propusieron la compra de chivas criollas del norte neuquino, animales que presentan mucha robusticidad y son aptos para faena y venta de productos cárnicos. A.F., Agente Territorial, explica en torno a cómo se originó la propuesta, *La idea surgió en una reunión después de la ceniza, conversado con otros productores que ya tenían animales criollos. Fueron ellos los que empezaron (...) después de dos años de la ceniza, éramos muy críticos en cuanto a cuáles eran las propuestas... tuvimos muchas diferencias con INTA y creo que agudizó el ingenio, se nos habían quemado los papeles, no se vislumbraba cómo hacer una recuperación, creo que a veces decimos mucho y hacemos poco: que es complementar saberes y gestiones (...) fue un momento de lucidez donde algunas instituciones dijeron vamos por acá.* Es importante destacar la manera en que el contexto de emergencia da el marco para el surgimiento no sólo de ideas innovadoras, también para la generación de nuevos acuerdos y alianzas, incorporación de nuevos actores, y en este sentido, tal como se analizará más adelante, la incorporación del equipo del CDR en el armado de un proyecto con mucho arraigo en cuestiones técnicas agropecuarias.

Resulta interesante destacar que en este proyecto la propuesta sale de la experiencia e iniciativa de los socios de la organización quienes solicitan el asesoramiento a la SAF y entre todos empiezan a construir la propuesta de incorporar este tipo de especie caprina en la zona. E.M., dirigente de la organización explica cómo ellos vivieron el surgimiento de la propuesta y la incorporación del MDS a través del PMO, *con las chivas nosotros planteamos la idea a los técnicos y ellos la toman. A partir de que vamos y hablamos y se empieza a formular el proyecto (...) en realidad se empieza a buscar fuente financiera y la que aparece ahí es la del Manos a la Obra.*

De esta manera se plantea un proyecto que tiende a repoblar campos con animales que pueden ser consumidos por las familias y pueden generar además un excedente para la venta, es decir que no solo se supera el obstáculo de alimentación sino que también se promueve el componente de diversificación productiva, no se ejerce presión sobre los animales para esquila y se mantiene el equilibrio ambiental al no promover el sobrepastoreo, ya que son animales que deben ser destinados

a alimento, P.L., agente territorial desarrolla algunas cuestiones técnicas en términos de cantidades y metodologías, lo expresa de la siguiente manera, *un núcleo de 29 hembras iba a estar en 4 años en 100 ó 120 y ya garantizaba el consumo de carne. Por otro lado nos permitía en un camión abastecer a 8 familias (...) con 29 estaba bien, daba tiempo de aprender (...) si bien conocían las cabras, no conocían las criollas pero desde el punto de vista de la soberanía alimentaria estaba bien, desde la logística era viable y desde el aprendizaje del productor estaba bien.*

Para la presentación del proyecto, y dado que se trataba de algo muy novedoso, fue necesario que se hicieran viajes al norte de Neuquén y que se establecieran muchos acuerdos entre la comisión directiva y los socios, *fuimos a Chos Malal y ahí se empezó a amasar la idea, empezamos a escribir* A.F., agente territorial

La Ganadera Indígena contaba con 180 socios al momento de la presentación del proyecto, pero solo 30 familias fueron las primeras en recibir. Se acotó a 30 la cantidad de familias receptoras porque era un número que permitía manejar la logística de mover animales desde Neuquén, además de que al tratarse de una primera experiencia solo accedieron aquellas familias que tenían antecedentes en el manejo de caprinos. Por otra parte, como la organización desde el inicio se propuso hacer un “fondo rotatorio” con este subsidio no reintegrable, el número de 30 familias para iniciar era suficiente y óptimo en términos de devolución y distribución posterior. Se hizo una reunión con técnicos de CDR y SAF y la comisión directiva, donde se hizo un análisis socio por socio a fin de determinar quiénes contaban con infraestructura y experiencia de manejo con chivas para poder ser incluidos en el proyecto. Desde la presentación de la idea, a la finalización del documento a presentar y su financiamiento se demoró siete meses. Se pudo cumplir con el plazo de recibir los fondos en el otoño que es el mejor momento para poder trasladar a las chivas desde los campos de veranada a los puntos de acopio, evitando los traslados durante los meses de invierno (que no solo perjudican a los animales por las bajas temperaturas, en invierno también se dificulta la transitabilidad en los caminos rurales, y las ovejas ya están preñadas). Por lo que era fundamental que los fondos estuvieran disponibles antes del mes de mayo. P.L., agente territorial explica la importancia de los tiempos y la urgencia que se vivió meses antes del desembolso, *No tuvimos problemas en la presentación, la plata apareció a principios de abril, si estuvimos preocupados de que llegara a tiempo y llegó bien, ahora vemos los resultados y el momento de compra es fundamental, la compra no era algo sencilla, la logística menos... comprábamos de a 10 o de a 20 había que resolver el acopio, los papeles, los choferes, eso nos llevó unos meses de preparación en territorio. Cuando llega la plata ya teníamos todo aceitado; sacábamos la plata de la cooperativa, íbamos, comprábamos y alguno de los productores era condición que se volvieran en el camión para controlar y cuidar las chivas... no sin problemas pero funcionó perfecto.*

El PMO no financia fondos rotatorios, sino subsidios no reintegrables, pero la organización, a modo

interno, hizo documentos y acuerdos para que los socios 'devolvieran' animales y otros socios produzcan chivas criollas. A.F., Agente territorial, explica cómo se está llevando adelante y la importancia en que se haya constituido el criterio de devolución, *Se está haciendo la devolución. Este año, si todo sale bien, estaríamos juntando unas 500 chivas (...) si todo sale bien en algún momento ya no tengamos que salir a buscar chivas a Neuquén.*

En cuanto a la incorporación de los animales en la producción familiar, la misma fue exitosa, las señaladas arrojaron resultados superiores a los esperados y la venta de carne se fue consolidando a través de los canales de comercialización con que la organización contaba, más otros nuevos mercados que se abrieron. *A dos años tenemos los resultados que esperábamos para 5 años, hoy el problema es la comercialización porque hay mucha producción y hace dos años no tenían qué comer. Lo tienen como un reaseguro ambiental... 'tengo una puntita... si me pasa algo, sé que estas aguantan más'* A.F., Agente Territorial.

Vale destacar que este proyecto de “replamamiento animal” fue el primero en ejecutarse y financiarse en la provincia de Río Negro. Esto fue destacado por las organizaciones y por otros organismos públicos teniendo amplia difusión no solo a nivel local, también en lo regional. El día que llegaron las cabras a Jacobacci, el diario de mayor tirada en Patagonia Norte publicó una nota explicando la importancia del proyecto para la región.

Llegaron las cabras para repoblar los campos

José Melado

- La Región Sur rionegrina intenta recuperar su producción, diezmada por la sequía.
- El plan apunta además a fortalecer el arraigo de familias en campos de la zona.

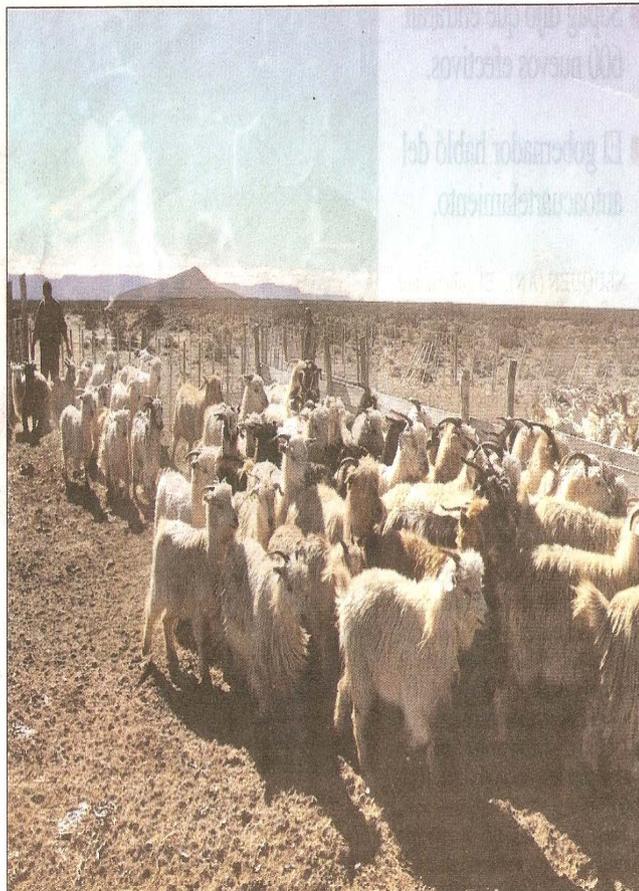
INGENIERO JACOBACCI (AJ).- Campesinos de la zona de Jacobacci manifestaron ayer su satisfacción ante la llegada de la primera remesa de cabras criollas cuyo destino es el repoblamiento de los campos y el fortalecimiento productivo de numerosas familias.

En horas del mediodía dos camiones cargados con unas 500 cabras criollas de un total de 900 arribaron a esta ciudad procedente de Chos Malal. Son los primeros animales cabríos que llegan en el marco del proyecto de recuperación y fortalecimiento productivo de las familias campesinas afectadas por sequía y ceniza que llevan adelante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Centro de Referencia zona Andina y la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, Delegación Río Negro, junto a la Cooperativa Ganadería Indígena de Jacobacci.

El objetivo es generar una estrategia para fortalecer el arraigo de las familias campesinas a partir del repoblamiento de sus campos con chivas criollas.

El objetivo a corto plazo es mejorar el autoconsumo y originar ingresos para hacer frente a los gastos mínimos anuales de una familia rural, y en el mediano plazo desarrollar la producción de carne y la vinculación con el mercado interno. En esta primera instancia fueron seleccionadas 30 familias que recibirán cada una 29 cabras y un reproductor.

Según detalló el Referente Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, Daniel Barrio, el proyecto demandó una inversión de 700.000 pesos en la compra de los animales y en trabajos de mejoramientos de infraestructura de los campos. "Es un proyecto muy interesante que tiene el apoyo y la asistencia técnica de los dos organismos nacionales y que busca brindar un acompañamiento a aquellas familias de campesinos que han sufrido una gran pérdida de animales por la sequía y la ceniza y que si no tienen una ayuda del Estado, abandonan el campo. Estamos trabajando en forma articu-



Las cabras ya están en el sur rionegrino. Los animales llegaron desde Chos Malal. Son 30 para cada familia seleccionada.

lada con los campesinos y apostando a este proyecto que no tenemos dudas va a dar sus frutos en poco tiempo", detalló.

El repoblamiento de los campos con cabras criollas, nació mediante un trabajo previo reali-

zado durante el 2013 con organizaciones de productores del norte neuquino y de la Región Sur de Río Negro en colaboración con técnicos de la subsecretaría de Chos Malal, Delegación Neuquén. Durante estas semanas se

está realizando, un intercambio que involucra a más de 60 familias de ambas provincias en el traslado de 900 cabras, mejoras en algunos predios, forraje para los arreos y provisión de carros para traslados de animales.

Atrás vinieron otros financiados por el Ministerio de Trabajo de Nación y, por el Ministerio de Producción de Provincia entre otros. Incluso el proyecto ganó un premio a nivel internacional. Los fondos recibidos por el premio se utilizaron para hacer actividades de evaluación y monitoreo. P.L., agente territorial señala el impacto que tuvo al interior de las familias y explica, *los productores pudieron aportar carne al consumo, se armaron de unos pesos vendiendo los chivitos, el 19% de las familias dice que volvió algún joven del pueblo o que pasa más tiempo en el campo (...) se aumentó el tiempo de permanencia rural, o que alguien de la familia se agrega o que el tiempo que pasa es mayor. Se compraron algún auto, arreglaron la casa. El aporte de la economía fue importante. El producto vedette es la carne, pero está el cashemere, el cuero, la leche... hay proyectos para elaborar quesos.*

Entre otras cuestiones interesantes para señalar de este proyecto pueden enumerarse las siguientes:

1. Por un lado se trató de una experiencia novedosa para el MDS en cuanto a la compra de animales, no había hasta ese momento, y se estima que hasta el momento de la realización de esta investigación tampoco, antecedentes de financiamiento de compra de animales ni desde el PMO ni desde otros programas de este Ministerio. F.R., Técnica Evaluadora del PMO explica cómo este proyecto sentó precedente de alguna manera en los equipos de Bs. As., *Las chivas sentaron un precedente histórico en el Ministerio porque fue la primera vez en el país que se compró animales (...) imagínate la cara de la gente de jurídicos cuando le dijimos 'necesitamos 20 boletos de compra venta para comprar chivas', pero se pudo hacer, esto es voluntad política y cierta apertura mental de la gente... de no creer que los bienes de uso son solo la máquina de coser.*

2. Por otro lado, el monto que se financió sobrepasaba el normal de los proyectos que suele financiar el MDS. La situación de vulnerabilidad en la que se encontraban los productores, la visibilización de la región luego de la caída de cenizas, la participación de la SAF y el involucramiento del equipo del CDR junto a los técnicos evaluadores se reflejaron en la aprobación de la propuesta. F.R., técnica evaluadora lo explica de la siguiente manera, *Ahí está la destreza de las autoridades políticas del Manos a la Obra porque daban mucha bola a lo que vos le decías, porque el manos a la obra cuando se formuló en su momento se formuló de tal manera de no encasillar lo que vos podías comprar porque un bien de uso que en un lugar es una cocina en otro podía ser una chiva.*

3. Por otra parte la organización que ejecutaba fondos es una de las más reconocidas en la zona, A.F., Agente Territorial, señala, *teníamos un trabajo con la Ganadera Indígena, confiábamos en ellos, este proyecto requiere una base organizada.*

4. Cabe señalar que los fondos redundaban en dos organizaciones de pequeños productores, porque la Cooperativa compró las cabras a la Mesa Campesina de Chos Malal. La importancia de que la organización de la provincia vecina pudiera beneficiarse es un aspecto destacado por la Ganadera

Indígena, E.M., dirigente de la organización menciona, *se viaja, se tiene contacto con productores y se ve que en Neuquén había mucha producción y necesitaban sacar de los campos y la otra es que se necesitaba que los productores neuquinos pudieran vender a un precio justo.*

5. Si bien luego hubo varios financiamientos para repoblamiento tanto de organismos públicos nacionales como provinciales, éste fue el primero y sirvió como antecedente a los posteriores.

6. El proyecto resultó novedoso también en cuanto a la incorporación de una especie que no era de las típicas de la zona, y entra en tensión con el modelo de “monoprodutor lanar” que está naturalizado en la región sur, *se cayeron mitos de que iba a ser un despelote con el mohair... la gente sabe sus límites.* A.F., Agente Territorial

Todas estas cuestiones hacen que sea un proyecto al que permanentemente se hace mención desde los equipos del CDR o del PMO a nivel nacional.



Chivas Criollas en un campo en Jacobacci. Agosto 2015. Foto: Jessica Gallardo

Tres proyectos, algunos puntos en común:

En su implementación en zonas rurales el PMO se asemeja a los programas basados en los modelos de “extensión agrícola que buscan optimizar los ingresos, insertar las producciones campesinas en cadenas comerciales y transformar las pequeñas unidades productivas en “mini empresas o

empresas familiares” (Dirven, 2007: 27). Este tipo de programa de crédito subsidiado intentan incrementar la productividad de los pequeños productores y mejorar su inserción al mercado, pero los recursos asignados por el Estado son insignificantes para reducir las desigualdades, si bien en todos los casos permitió el acceso a mejores ingresos y el despliegue de nuevas propuestas, la implementación de cada uno de estos proyectos en si mismo no basta para resolver las cuestiones estructurales.

Respecto a los tres proyectos mencionados, se puede destacar que a pesar de las flexibilidades del PMO, aún fue necesario hacer otras adecuaciones por fuera de las normativas. Lo que se presentara como “estructura móvil” fue la construcción de galpones, y la mano de obra para el armado de los mismos se pagó con el proyecto y no como contraparte organizativa. Respecto al proyecto de las chivas, en sí mismo constituía un fondo rotatorio para la organización, pero los acuerdos se hicieron a nivel interno sin el envío de la documentación que respaldaba los términos de “recupero y devolución” ya que el PMO no financia este tipo de operatorias. Estas cuestiones fueron tomadas en cuenta por técnicos y autoridades del CDR y en acuerdo con los técnicos evaluadores. Mussetta señala que “las normas, reglamentos y demás elementos con que las instituciones intervienen son textos que tienen que luego ser aplicados por actores concretos, es en esas aplicaciones prácticas donde terminan de hacerse” (2014:3). A través de la observación de estos tres casos, se desprende como en 'el querer hacer' se hicieron una serie de omisiones a las normativas para que los proyectos pudieran responder a las necesidades de las organizaciones. En todos los casos esas omisiones se hicieron desde los aspectos formales, pero con conocimiento de las autoridades políticas locales y técnicas nacionales.

Por otra parte, en los tres casos se trató de “inversiones comunitarias”, porque el subsidio no llegaba a una familia en particular sino a la organización para que lo administrara generando bienes comunes. Las chivas también resultaron ser una inversión comunitaria porque formaron parte de un fondo rotatorio y de inversiones que hasta el momento ninguna de las organizaciones había recibido.

Los tres proyectos fueron ejecutados por cooperativas, si bien las capacidades y el nivel de organización difiere dado que la Ganadera Indígena presenta una estructura mucho más desarrollada que las Peñi Mapuche y mucho más que la Pichi Cullín. En todos los casos requirieron del acompañamiento de técnicos de otras instituciones y del mismo CDR.

En las tres experiencias descritas confluyeron diferentes tipos de recursos, tanto los *técnicos administrativos* por parte de las instituciones públicas a través de los saberes específicos en materia productiva como la expertise burocrática y conocimiento de la región por parte del CDR. Las organizaciones legitimadas y reconocidas pusieron en juego sus *recursos políticos e ideológicos* y a través del PMO los *recursos económicos* Repetto (2009).

En cuanto a la composición de los grupos, si bien son organizaciones dedicadas a la comercialización, son actores con mucho anclaje en el territorio y son reconocidos por el resto de las instituciones y organizaciones a nivel local. En este sentido, J.L., agente territorial explica *Muchas veces asociarse para la venta de la lana, permite ser visibilizados, tener una escala diferente de gestión, que los beneficios de la cooperativa también te sirvan como conexión con el mundo urbano, exterior, institucional y en tu desarrollo personal.* Además de las cuestiones productivas y comerciales también hacen compras conjuntas de mercadería y se ocupan de otras cuestiones como las habitacionales.

Las organizaciones están compuestas por “socios”, esta membresía forma parte de un entramado anterior que son las relaciones de parentesco y vecindad. En algunos casos converge cierta intencionalidad política, pero no es en sí misma su finalidad. El vínculo de cada organización con “su técnico” es un facilitador en la gestión de éste y otros proyectos, *de ese programa se nutrían otros organismos del estado que desde lo técnico impactan muy fuerte en el desarrollo territorial como el INTA, INTI, SAF puede tener impacto y modificaciones que no tienen límite* señala B.F., ex Articulador CDR. El contacto que cada técnico establece con las diferentes instituciones, en este caso el CDR, abre puertas para la construcción de proyectos posteriores *en general somos los técnicos que nos hacemos cargo de esos quilombos, con la gente contás los vericuetos, van, firman y chau* explica H.R., Agente Territorial, en coincidencia O.P. dirigente de la organización menciona *Nosotros tenemos la suerte de que el técnico está en la zona y se mueve para todos lados.*

Este entramado de actores que incluye a las cooperativas, sus técnicos, las instituciones a las que éstos pertenecen, los equipos técnicos del CDR, los equipos evaluadores del PMO y el articulador del CDR no surge a raíz de los proyectos, sino que es en parte la causa de la implementación. En este caso el MDS a través de su CDR se inserta en un campo social con una historia de acciones y relaciones sociales a la que difícilmente se le pueda encontrar el origen “las instituciones se insertan en un campo social con una historia de acciones y relaciones sociales que no puede obviarse ni anularse como si no existiesen” (Mussetta, 2014: 8).

El CDR y la implementación de 3 programas, a modo de cierre:

De lo analizado en cada uno de los programas se desprende que si bien se refieren a temáticas distintas, porque uno responde a la formación de cuidadores de personas ancianas o discapacitadas, el otro a la entrega de materiales para refacción y equipamiento de viviendas y un tercero que se aplicó en el fortalecimiento de actividades económicas agroproductivas, tienen en común una serie de características relacionadas con el proceso de micro implementación:

- Se contó con la presencia de otros actores para poder llevarlas adelante

Cuando la naturaleza del resultado perseguido hace que no pueda ser generado sin la participación de sus usuarios, “las redes no son opciones sino necesidades” (Hintze, 2009: 116). Además, entendiendo que los problemas sociales son entendidos como “multicausales”, no puede pretenderse que las respuestas para enfrentarlos puedan quedar acotadas a un único actor (Repetto, 2009: 142) Pero avanzando en términos de recursos, si se toma en cuenta la clasificación de Repetto (2009) habría otros tres aspectos “sustantivos” (además del económico) que hacen a la gestión. Los mismos son el político, el técnico-administrativo y el ideológico. Para el autor, la gestión es el espacio donde confluyen actores estatales y no estatales, y desde allí se influye en la política pública. Las capacidades (y distintos tipos de recursos) de cada uno de los actores involucrados en cada uno de los procesos de micro implementación son los que de alguna manera han permitido el desarrollo de las acciones descriptas.

Para poder explicar el proceso de implementación de la política social en los casos prácticos estudiados, es necesario apelar a un conjunto de organizaciones e instituciones ya que, en ninguno de los casos descriptos es una sola organización la que lleva adelante los proyectos. En este sentido podría afirmarse que se trata de un trabajo en red institucional; en términos de Hintze “los actores institucionales que trabajan juntos para lograr fines compartidos” (2009: 93) Siguiendo al autor se puede plantear que se trata de un modelo “multiinstitucional parcial” (Ibídem: 98) ya que incorpora un poco de cada área y ningún área completa en su interior. Estos acuerdos que realiza el CDR con otras instituciones y organizaciones locales, fueron informales ya que en ningún caso respondieron a órdenes jerárquicas y no fueron formalizados. El tipo de acuerdo da lugar a las reglas de juego, y, en este sentido, se establecieron “algunas reglas propias”. A continuación se describe cómo se integraron los actores en cada uno de los procesos de implementación:

- En el caso de las AUF la realización de los listados con anterioridad omitiendo la práctica “tradicional” de relevar los casos en respuesta a las “demandas espontáneas” implicó una serie de explicaciones y acuerdos con comisionados de fomento, referentes de organizaciones y otros técnicos de territorio. También requirió de los aportes de cada organismo para resolver cuestiones logísticas como movilidad y orientación para llegar a los lugares más alejados, tanto en los relevamientos como en las entregas de materiales. Además en varios casos se apeló al “compromiso” de organizaciones e instituciones para proveer otros materiales que no eran provistos por el programa y, facilitar mano de obra o capacitación, esta última para la instalación de los equipos de energías alternativas.

- En el caso del PMO el subsidio se entrega indefectiblemente a la organización administradora, que en este caso fueron las cooperativas agropecuarias, pero también intervinieron otras instituciones vinculadas a cuestiones técnicas específicas como el EDRS, INTA, SAF; además de algunos

acuerdos sobre aspectos puntuales que se hicieron con los municipios. Las instituciones técnicas fueron las que se ocuparon de gran parte de la elaboración de los documentos proyecto y los aspectos logísticos de compra y distribución.

- Finalmente, el caso del curso de CD presentó como particularidad que el organismo ejecutor, que fue el Municipio de Pilcaniyeu, trabajara en conjunto con el CDR, y entre ambos hicieron todos los acuerdos con el resto de las instituciones que participaron, principalmente con los Hospitales. Pero tal como se mencionó en el capítulo anterior, la lista de organizaciones e instituciones que participaron es extensa.

- La población destinataria reside en zonas agrupadas o dispersas. Esta población accedió a los distintos programas, a veces en forma simultánea, y los entramados organizacionales excedieron a los programas, se “amalgamaron” intervenciones sobre intervenciones

Las intervenciones que se analizan están entramadas dentro de un conjunto más amplio que *antecede y excede* el proceso de implementación puntual de cada uno de los programas descriptos y a la propia dependencia local del MDS, el CDR. La red de vínculos que se establece con las organizaciones, comisiones de fomento, instituciones y todos los actores que atraviesan el territorio, no surge a partir de la presentación de una carpeta para un proyecto o de un listado de “familias a visitar”, lleva consigo una serie de factores implícitos y explícitos que le dan contenido y la sostienen en el tiempo, más allá de lo esporádicas o no que se puedan dar las intervenciones conjuntas. En este sentido, señalar que *antecede y excede*, significa considerar todos los procesos previos, con sus conflictos y aciertos, y lo que se genera alrededor de cada propuesta de intervención, que no queda agotada al hecho mismo de la acción, sino que continúa sin que pueda establecerse una frontera que delimite desde cuándo y hasta dónde se establece cada intervención. De esta manera puede identificarse lo señalado por Mussetta (2014) al referirse que las instituciones se insertan en un campo social con una historia de acciones y relaciones sociales que no se puede *obviar, ni anular como si éstas no existiesen*. las instituciones, en este caso el CDR, forman parte de esta historia.

Siguiendo en esta dirección, es oportuno señalar la “temporalidad-especialidad” en términos de que, tal como se había mencionado, los diferentes proyectos se dieron en el mismo territorio y en el mismo período, superponiéndose entre sí, fortaleciendo este entramado, mezclándose uno con otro. En términos de temporalidad y espacialidad, el curso de formación de CD es un elemento importante a ser considerado. Si bien el mismo surge por iniciativa del CDR, es a partir de que esta dependencia se inserta en profundidad en la zona cuando puede posicionarse y contar con las contrapartes de Hospitales, Comisiones de Fomento, Municipios y otros actores. La implementación de otros programas, principalmente las AUF y en gran parte el PMO, fue facilitadora del proceso de

gestión e implementación del curso de formación de CD.

- Los programas sufrieron modificaciones en su micro implementación o sumaron componentes que no estaban incluidos, es decir no se implementaron en su sentido más estricto

Analizando y comparando las normativas con los procesos de implementación se desprende en los tres programas la presencia de factores que se fueron modificando para ponerse en marcha. Desde una perspectiva lineal el trabajo de las Políticas consistiría en detectar problemas sobre los que intervenir, valorar el abanico de respuestas posibles, seleccionar las apropiadas, implementar acciones y en todo caso, evaluar los resultados para eventualmente re-orientarlas” (Cowan Ross, 2016: 9) Esta linealidad supone un espacio de toma de decisiones “arriba” y otro espacio de destinatarios “abajo”, un encadenamiento que se inicia con un texto que termina con su conversión legislativa y es traducida a medida que desciende por la cadena de mando de varios niveles administrativos hasta llegar a su eventual percepción por parte de la gente. En su proceso de descenso es “envasada” en diferentes tipos de manuales operativos, instructivos de aplicación, presentaciones digitales, entre otro tipo de formatos. Pensarlas desde su interpretación significa “no asumir al estado ni a las prácticas estatales como entidades substantivas, objetivas y delimitadas sino como resultados de las prácticas cotidianas de los sujetos sociales” (Ibídem: 10)

Las modificaciones que se realizaron, en algunos casos fueron de mayor “intensidad” que en otros. En el caso del curso de CD se hizo toda una modificación de carga horaria, encuadre de cursada y se incorporaron evaluaciones domiciliarias, justamente el programa que más costó trabajar con los equipos de Bs. As. Para poder ser implementado, fue el que más modificaciones tuvo, para el PMO se incluyó la mano de obra en la “compra” de las “estructuras móviles” y en la implementación del subsidio no reintegrable como un fondo rotatorio. Las AUF fueron las que menos alteraciones presentaron salvo por la incorporación de escasos elementos a los listados nacionales como placas de OSB o pantallas solares.

Entre las observaciones que se pueden hacer en términos comparativos, se observa que si bien el programa de CD requirió de varias adaptaciones para poder implementarse el mismo no logra ser instituido, en el sentido que solo queda en la capacitación y las estrategias individuales de cada uno de los participantes para insertarse laboralmente, pero se carece de acuerdos formales con las obras sociales para poder llevarse adelante de manera masiva. Sí se destaca en este curso la “mutua adaptación” entre prestadores y destinatarios, los primeros por todas las modificaciones realizadas tal como se viera en la descripción, y los segundos en la asistencia a cursos con internado, la participación de mujeres, la movilidad hacia uno y otro lado para poder asistir a clase.

El PMO realizó adaptaciones de tipo “cooptación” porque para poder ser implementado se

modifican algunas cuestiones internas de tipo administrativo como compra de animales o la “omisión” de ciertos requisitos para adquirir la “estructura móvil”, la población destinataria incorpora los recursos de la misma manera que históricamente incorporaron otros programas de transferencia de recursos para desarrollo productivos, como mencionaran los técnicos y trabajadores “es un programa que bien se adapta a la zona rural” y es esto lo que le había permitido ser ejecutado años anteriores, ejecutarse en el período de investigación y repetirse en 3 organizaciones diferentes. Finalmente las AUF presentan un claro “aprendizaje técnico” en la medida que son las organizaciones e instituciones intermediarias las que adaptan sus comportamientos rutinarios para poder acceder a los materiales. Se destaca en este sentido la anticipación de obras para poder estar listas antes de la llegada de los materiales, o el acotar ciertos aspectos de la vivienda como baños y techos, o bien absorber como contraparte familiar o institucional la mano de obra para la colocación de los materiales. Las AUF quedan instituidas, en cierta manera la rutinización de los procedimientos y ser prácticamente el único programa que responde a la problemática tan compleja y de magnitud como la vivienda rural, pueden establecerse como las causas de que la población y el CDR se adapten al plan para poder llevarlo adelante.

Sintetizando los momentos de 'movilización, implementación e institucionalización' de acuerdo a Berman (1993) en el proceso de cada uno de los programas, puede presentarse el siguiente cuadro:

	MOVILIZACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	INSTITUCIONALIZACIÓN
CUIDADORES DOMICILIARIOS	El CDR junto a SENAF local y DINAPAM en Bs. As. Hacen todos los acuerdos para llegar a la presentación de un documento proyecto	Se modifica la cursada. Se agregan conceptos a trabajar. Se hacen nuevos acuerdos con Hospitales y otras Organizaciones (adaptación mutua)	No se logra institucionalizar...
PROGRAMA MANOS A LA OBRA	El CDR junto a técnicos y organizaciones acuerdan los puntos a incluir y cómo presentarlos	Las organizaciones ejecutan el PMO y se hacen “omisiones” para presentar a Bs. As. (Se adapta el programa, pero localmente no se modifica mucho)	El programa se ejecuta en varios puntos, llegan solicitudes de otras organizaciones y comunidades
AYUDAS URGENTES	Se baja la información desde Bs. As. Se organiza cómo ir a cada lugar	La gente se adapta a los que el programa envía, los diferentes actores aportan lo que queda afuera. Más allá de la incorporación de algunos elementos a los listados no hay adaptación del programa (Aprendizaje Técnico) Las organizaciones y las comisiones de fomento modifican su demanda y la reducen a techos y baños.	En cierta manera queda instituido porque se puede replicar en varios lugares

- Las propuestas estaban incluidas en las planificaciones del CDR

Del análisis de las planificaciones y de las intervenciones se observa que la definición de las cuestiones se fue estableciendo de acuerdo al proceso de intervención y la construcción que se hizo junto a los actores del territorio. De esta manera resulta interesante señalar que “tanto instituciones como la realidad donde se insertan son componentes inseparables que se van determinando en un mismo proceso” (Mussetta, 2004: 10). Las instituciones no son estructuras, no son entes inanimados, sino que son lo que se establece al interior por las personas que las integran en conjunto con el contexto en que están inmersas. Las instituciones no existen por fuera de los actores

y sus prácticas, no son solo las reglas y los recursos que habilitan y restringen las acciones de los actores, sino que se configuran como la permanente reproducción de esas reglas y esos recursos por parte de la variedad de actores implicados, esto es su mismo ejercicio. Resulta complejo establecer, y tampoco fue asunto de esta investigación, cómo se dio este proceso de entramado entre el MDS y las zonas rurales dispersas y agrupadas, pero si se aproximó a como la implementación de cada uno de estos programas fue causa, proceso y resultado de ese entramado. Siguiendo el análisis de Mussetta se puede señalar que “La normatividad formal institucional configura y se entreteje en las comunidades locales, en la sociedad, y éstas se organizan para hacer frente a las necesidades produciendo un orden propio de estrategias que a la vez generan otro tipo de institucionalidades.” (Ibídem: 12) Por lo tanto, el problema no es que las instituciones sean más o menos obsoletas sino que el conjunto de prácticas de los actores que forman esas instituciones y son alcanzados por ellas constantemente replican con acciones cotidianas esas reglas y estructuras del orden.

- Las inversiones sociales en la zona de investigación en términos monetarios, fueron superiores a lo que normalmente se invierte en zonas rurales

En el caso de los gastos de flete de las AUF para que pudiera llegar a cada lugar alejado en la zona rural, considerando la dispersión entre casa y casa y el recorrido desde los centros urbanos. En el caso del curso de cuidadores domiciliarios es más fácil de establecer porque se trató de una inversión de casi el 60 por encima de las habituales. El proyecto de las chivas criollas, en su momento estaba por encima de lo que históricamente se había financiado en la provincia y en cuanto a los galpones, se proyectó el monto hasta el máximo alcanzable. En este sentido se presenta un correlato en la necesidad de hacer inversiones proporcionalmente más altas, entendiendo que las condiciones de inicio son peores. (FIDA, 2001:16)

Conclusiones

La implementación de la Política Social, materialización de intencionalidades y complementos

En la puesta en funcionamiento de un programa se crean y se recrean metodologías, protocolos, acuerdos, desacuerdos, es decir un “código” instrumental propio. Es en su puesta en marcha que el programa social va progresivamente formando parte de una determinada política social. Es en este sentido que a lo largo de esta investigación se ha referido en forma permanente a la “política social” entendiendo que el “programa” se refiere a la “construcción meramente técnica” de acciones que se orientan a objetivos definidos conforme a un determinado diagnóstico de una situación problema (Chiara y Di Virgilio, 2009: 55). Es decir, que lo que se ha analizado a través de la descripción de la zona y su historia es el análisis de cada uno de los marcos normativos de los programas y de su ejecución, es el análisis mismo de la política social.

Para poder analizar de qué manera se implementan las políticas sociales se hizo un recorte temporal y espacial, se tomó el proceso de implementación en una zona rural en la Patagonia Argentina, luego de la catástrofe producto de la caída de cenizas del volcán Puyehue. Para comenzar a explicar este proceso de implementación fue necesario reforzar que la homologación de ruralidad con sector agropecuario establece un sesgo en la orientación de la política pública, este sesgo en materia de política social se manifiesta, entre otras cosas, en la definición de la cuestión social y en la determinación de la población objetivo. Bajo el supuesto de que “en las ciudades hay pobres y en el campo pequeños productores” adjetiva de “pequeños” a los productores y de esta manera se los hace sujetos destinatarios de las políticas vinculadas a su actividad económica, condensa las inversiones para las cuestiones productivas en el campo “para que sean más grandes”. Por otra parte, para la atención de “la pobreza” se generan distintos tipos de programas para ser implementados en las ciudades. El recorte en la atención de la población es producto de la “focalización” que, de acuerdo al modelo de política social asigna los atributos para “el merecimiento” (Danani, 1995). A partir de estas aclaraciones se pudo entonces empezar a describir e intentar explicar el proceso de implementación de tres programas.

En los programas descriptos se observó y analizó que cada uno se dirigía a su “su población objetivo”, entendidas en estos casos como adultos mayores de las zonas dispersas, personas de más de 18 años de las zonas rurales que quieran capacitarse, familias que residen en la región y que necesitan hacer refacciones en sus viviendas, pero no cuentan con los medios para tales fines, cooperativas de pequeños productores. Como lo explica Danani, “pobre merecedor no es el pobre a secas” (2009:42) la definición de a quién o para quién es determinada política, es parte misma de la política social.

Las políticas focalizadas carecen de capacidad para eliminar las desigualdades y para atender las problemáticas desde su nivel más estructural, los procesos de implementación analizados dan cuenta, en parte, de estas limitaciones. En el caso de los programas de asistencia directa, las AUF, se actuó sobre un aspecto del problema habitacional, pero las cuestiones de provisión de servicios o tenencia de tierras, requieren de otros organismos que respondan. Con este programa se intervino sobre un 'sub problema', que fue recortado de acuerdo a los recursos, posibilidades y 'diferentes miradas' técnicas y no técnicas. Las tensiones descritas en cuanto a su materialización, son producto de estos recortes, pero en cierta manera también son parte de cierta intencionalidad política en el abordaje (no integral) de la cuestión habitacional.

Se observó que el programa de capacitación de CD dejó capacidades instaladas para la atención de la población adulta mayor y fue producto de una intencionalidad política la formación para el cuidado. También fue producto de intencionalidades técnicas y políticas que se pudiera implementar en un contexto adverso 'casi en un desierto', usando las palabras de los agentes de terreno. Pero si no hay cobertura de la prestación por parte de las Obras Sociales o una normativa específica por parte del Ministerio de Salud para garantizar la atención, el programa en sí mismo no responde o resuelve 'el cuidado'. La política social queda en cierta manera a la espera de otras, que se sumen a este “complemento” o “vaso comunicante”.

Y para el caso de las inversiones del PMO para los sistemas productivos, los productos fueron claros y visibles y los resultados fueron positivos. En este sentido el aporte de asistencia técnica de otros ministerios nacionales y provinciales, también se destacó. Pero más allá de estos dos aspectos (la transferencia de fondos de un programa de un ministerio y el acompañamiento y asistencia técnica del otro) se necesitan políticas claras en materia de Desarrollo, perceptibles y visibles. ¿Hasta qué punto los proyectos descriptos pueden atender al incentivo a mejorar la situación productiva en el campo de manera rentable y sustentable? O ¿cómo podrían éstos promover la generación de empleo y otras oportunidades para que los jóvenes 'se queden'? Son respuestas que exceden al PMO, son preguntas que invitan a pensar en un desarrollo integral, pero tal como se señaló, al no haber organismo público responsable en sintetizar las estrategias, las respuestas se encuentran en cuestiones específicas, aisladas unas de otras, podría decirse metafóricamente que están 'esparcidas por el campo'.

En síntesis, las políticas sociales son “complemento” o “vasos comunicantes” con otras políticas (Repetto, 2009: 9), es decir que 'solas no pueden', y es por esto que no se les puede delegar la responsabilidad absoluta en la atención de una determinada cuestión, pretendiendo que con la mera inyección de recursos o la puesta en marcha de determinado programa algo se modifique en un sentido amplio o estructural.

Recordando a Oszlak-O'Donnell (1995), las políticas no son unívocas, no son homogéneas no son

permanentes; los procesos de implementación tampoco, las coyunturas técnicas, políticas, locales hacen que en cada caso sea necesario poner en agenda a “la cuestión”, observar las particularidades del entramado y desplegar nuevos interrogantes y nuevas respuestas para poder iniciar un nuevo proceso de implementación. La implementación de la política social, como se ha señalado, no es la mera “ejecución” de un programa, pues en el proceso de implementación aparecen otros actores, otros problemas y otros objetivos que exceden el marco normativo y la intencionalidad de las oficinas técnicas. Como se ha observado en esta investigación, la configuración de cada una de las estrategias de intervención para cada programa, requirió el armado de nuevos códigos, algunos más o menos explícitos que otros.

El CDR: arte – parte y aporte

En el proceso de micro - implementación las políticas son discutidas en el CDR en términos de cómo ser aplicadas, pero no en su esencia. Los objetivos ideológicos o políticos que son propios de cada uno de estos programas quedan por fuera del ejercicio de los CDR. Estas dependencias “reciben” o “descubren” una batería de herramientas para ejecutar y poner en marcha. El punto de partida para la acción y la reflexión se encuentra en cómo llevarlo adelante. Las tensiones que se cristalizan para la implementación se encuentran en las “traducciones” de estos programas en recursos adaptados al territorio.

En este sentido, es clave señalar el papel del CDR no solo mediante la facilitación de información hacia las organizaciones o hacia las oficinas centrales del MDS, sino también en su rol activo en las diferentes fases de movilización, implementación e institucionalización (Berman 1993) de los programas y en la inclusión de los distintos actores de la zona.

Pueden desprenderse tres cuestiones a desarrollar; en primer lugar que la especificidad del CDR está en la configuración de los entramados; en segundo lugar, que su rol se va constituyendo en tanto y en cuanto pueda participar en las diferentes fases de la micro implementación y de los procesos de adaptación; en tercer lugar, es en la síntesis del entramado y los procesos de adaptación donde se generan los aprendizajes y donde el CDR adquiere sentido. A continuación se desplegarán cada uno de estos supuestos, en un intento de aporte a la implementación de las políticas sociales.

Configuración de los entramados. En el proceso de implementación de los diferentes programas, el CDR es “apropiado” por su comunidad de destino. Por normativa éstos tienen que “fortalecer” a las organizaciones locales, entonces es la misma especificidad del CDR como agente territorial que permite y “exige” estar permeable a reconocer y sumar nuevos actores. Por otro lado, los actores que aparecen en escena van convocando a otros nuevos a través de su participación y sus demandas, se va construyendo 'la agenda' y la priorización, las temáticas y la modalidad de abordaje. Cuando

la comisionada de Fomento menciona “los conocí en el Mercado... luego me acerqué... luego de que vinieron acá fueron a otras comisiones de fomento” ejemplifica de qué manera se va materializando esta construcción. Es decir que el CDR se constituye en el escenario como productor y a la vez producto de su función como agente territorial, *su constitución misma está en el entramado*.

Implementación y adaptaciones: Otro aporte en términos de especificidad de estas dependencias está en 'las adaptaciones del proceso de micro implementación'. Tal como se explicó el proceso de micro implementación tiene 3 momentos, uno de movilización, otro de implementación propiamente dicha y un último momento de institucionalización. En el segundo momento se producen las adaptaciones, éstas implican que o bien los comportamientos de los actores se adapten al plan, o el plan a los comportamientos de los actores, o que entre los dos se genera una adaptación mutua; puede también presentarse la ausencia de las adaptaciones, en donde ni uno ni otro se alteran. En las conclusiones del capítulo 5 se presentó un cuadro comparativo entre los momentos y los programas, donde se desarrollaron estos puntos, lo que se pretende destacar en este apartado es que en el mismo proceso de inserción del MDS en territorio, a través de su CDR se moldea la misma rigidez de los programas, o al menos lo intenta, en algunos casos con mayor éxito que en otros.

En tercer lugar, queda señalar que las tensiones que se enfrentaron desde el CDR para poder implementar cada uno de estos programas, dejan instalada cierta capacidad. Esta síntesis que se construye en el armado del entramado y en las adaptaciones está en este aprendizaje, retomando a Mussetta “las instituciones son contestadas, interpeladas y transformadas bajo la influencia de normativas particulares (...) y son dinámicas, heterogéneas (...) aunque su carácter obsoleto nos haga creer que son inertes e inamovibles” (Mussetta, 2014: 17). Cada uno de estos procesos significó a nivel territorial, a nivel institucional macro y a nivel institucional micro, un recorrido y una experiencia que se podrá ser ignorada o podrá ser considerada. Sea como sea en alguna parte la huella se imprimió.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). La implementación de las Políticas Públicas (pp. 14 – 74). Colección Antologías de Política Pública / 4. México: Porrúa.
- Andrenacci, L. (1999-2000). Constant, Tocqueville, Marx, la república y la cuestión social. Algunas reflexiones acerca de los orígenes de la cuestión social moderna. Cuadernos del Centro Interdisciplinario de Estudios Sociales Argentinos y Latinoamericanos (CIESAL) N° 6-7. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana: Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En C. G. Molina (editor). Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina. Washington: BID-Planeta.
- Aparicio, S., y Tapella, E. (2004). Campesinos, proyectos y políticas: de la teoría y la práctica a través de un estudio de casos. Revista Argentina de Economía Agraria, Nueva Serie, 7 (2), 51-68.
- Balazote Oliver A. y Radovich J. (1992). El Pueblo Mapuche en la Actualidad. En La Problemática Indígena, Estudios Antropológicos sobre pueblos indígenas de la Argentina (pp. 159 - 186). Buenos Aires: Ed. Centro Editor de América Latina.
- Berman, P. (1993). El estudio de la macro y la micro planificación. En Aguilar Villanueva L. F. (Ed.), La implementación de las Políticas Públicas (pp. 281 - 321) Colección Antologías de Política Pública 4. México: Porrúa.
- Cáceres, D. (2006). El Campesinado Contemporáneo. En Cáceres, D., Silvetti, F., Ferrer, G. y Soto, G. Y... Vivimos de las Cabras, Transformaciones Sociales y Tecnológicas de la Capricultura (pp. 23 - 46) Buenos Aires: La Colmena.
- Capobianco, S. (2009). La Cuestión Agraria Clásica. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Cátedra de Economía Agropecuaria.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la Cuestión Social. En Gestión de la política social. Conceptos y herramientas (pp. 56 - 86). Buenos Aires: Prometeo.
- Cowan Ros, C. (2016). Estatalidades, Políticas Públicas y Movimientos Sociales en su Configuración Interdependiente: Una perspectiva analítica. Madrid: WPCC-160007. Contested Cities.
- Cowan Ros, C. y Berger, M. (2018). 'Sujetos' a la organización. Prácticas asociativas y políticas en procesos de desarrollo rural en Jujuy y Formosa, Argentina. Buenos Aires: CEUR-CONICET. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/326579713_'Sujetos'_a_la_organizacion_Practicas_asociativas_y_politicas_en_procesos_de_desarrollo_rural_en_Jujuy_y_Formosa_Argentina
- Danani, C. (2009). La Gestión de la Política Social: Un intento de aportar a su problematización. En Gestión de la política social. Conceptos y herramientas (pp. 25 – 51).

Buenos Aires: Prometeo.

- Dirven, M. (2007). Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. Red de Desarrollo Agropecuario Unidad de Desarrollo Agrícola División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile: CEPAL
- Elder, Ch. Y Cobb, R. (1996). Formación de la agenda: El caso de la política de ancianos. En Aguilar Villanueva L. F. (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 77 – 104) Colección Antologías de Política Pública. México: Porrúa.
- FAO-RLC (2012). Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina. En Pobreza Rural y Políticas públicas. FAO-RLC. Disponible en: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1037075/>
- FIDA (2011). Informe sobre la Pobreza Rural. Nuevas realidades, nuevos desafíos nuevas oportunidades para la generación del mañana. Disponible en: <https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/109-spa-ed2011.pdf>
- Guber, R. (2011). La etnografía, método, campo y reflexividad. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez, P. (2001). La Lucha Social por la Tierra en Río Negro. El Consejo Asesor Indígena. En La Protesta Social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país (pp. 289 – 310). Buenos Aires: Alianza.
- Hintze, J. (2009). Modelos Organizativos para la Gestión Social y sus Lógicas. En Gestión de la política social. Conceptos y herramientas (pp. 87 – 118). Buenos Aires: Prometeo.
- Irisarri, M., Oesterheld M. y otros (2012). Impacto de la Erupción del Volcán Puyehue y el déficit de precipitaciones sobre la producción de materia seca del Sudeste de Río Negro Buenos Aires: Facultad de Agronomía UBA.
- Martínez Nogueira, R. (2004). Desafíos Estratégicos en la Implementación de Programas Sociales. Provisión, Participación y Coordinación. Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales. Washington: BID.
- Mazoyer, M. (2001). Defendiendo al Campesinado en un Contexto de Globalización. FAO.
- Modonesi, M. (2012). Subalternidad. Méjico: Universidad Nacional de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Mussetta, P. (2014). Instituciones y Recursos Hídricos: aportes conceptuales para una práctica política congruente con las necesidades locales. Mundo Agrario, vol. 15, no 28. Disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>
- Niremberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2005). Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.

- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pérez, E. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En: *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 141 - 167). Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, F. (2009). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 169 - 198). Buenos Aires: Prometeo.
- Roqué, M. (2010). *Manual de Cuidados Domiciliarios*. Mar del Plata: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Vinocur, P. (2014). *Planificación y Evaluación de Políticas Públicas. Clase 5. Maestría en Desarrollo Humano*. Buenos Aires: FLACSO.
- VVAA (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados Definitivos Serie B. Tomos I y II*. Buenos Aires: INDEC.
- VVAA. *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular Tomo I*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- VVAA. *Territorios: Huellas y horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en "<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/6-Territorios1.pdf>"

Documentos Analizados

- Documento Proyecto “Curso de Formación de Cuidadores Domiciliarios” Municipalidad de Pilcaniyeu, Pilcaniyeu 2015
- Documento Proyecto “Evento: Jornadas Construyendo Cuidados” Municipalidad de Pilcaniyeu, Pilcaniyeu 2014
- Documento Proyecto PMO “Galpón de Acopio -Infraestructura Móvil” Cooperativa Pichi Cullin, Pje. Corralito 2012
- Documento Proyecto PMO “Galpón de Acopio – Infraestructura Móvil” Cooperativa Peñi Mapuche, Ñorquinco 2012
- Documento Proyecto PMO “Recuperación y fortalecimiento productivo de familias campesinas afectadas por ceniza y sequía a partir de la compra de chivas criollas” Cooperativa Ganadera Indígena, Jacobacci 2013.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Centro de Referencia Bariloche, Río Negro. Planificaciones CDR 2012, 2013, 2014, 2015.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 1023/09.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 1120/02.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 1375/04.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 235/06.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 2476/10.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 2616/04.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 269/05.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 938/02.
- Municipalidad de Pilcaniyeu “Jornadas Construyendo Cuidados” Video Institucional, Pilcaniyeu 2014.