

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**



**FLACSO**  
ARGENTINA

**Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión  
Social**

Director: Dr. Daniel García Delgado

Tesis de Maestría

**“El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la  
gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista.**

Un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el  
cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy  
durante el periodo 2003 - 2009”

**Tesista:** Lic. Agustina Gradin

**Director de Tesis:** Mag. Sergio De Piero

**Buenos Aires, 20 de Mayo de 2013**

## INDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>P. 7</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>P. 9</b>
<b><u>CAPÍTULO I</u> – Introducción</b>	<b>P. 11</b>
I. 1. Introducción	P. 11
I. 2. Preguntas de investigación	P. 15
I. 3. Objetivos	P. 17
I. 4. Hipótesis	P. 18
I. 5. Aspectos metodológicos	P. 20
<b><u>CAPÍTULO II</u> – Aspectos teóricos y contextuales del análisis del Estilo de Gestión</b>	<b>P. 24</b>
II. 1. Marco teórico	P. 24
II. 1. 1. El Estado en acción: el análisis de las políticas públicas.	P. 24
II. 1. 2. Régimen político y Burocracia, la compleja relación entre administración y política.	P. 26
II. 1. 3. El estilo de gestión: principales aspectos para su análisis.	P. 31
II. 2. El estilo de gestión de las políticas sociales en nuestro país: una perspectiva histórica.	P. 34
II.2. a) El estilo de gestión normativo tradicional	P. 35

II. 2. b) El estilo de gestión gerencial	P. 37
II. 3. Resumen	P. 45
<b><u>CAPÍTULO III</u> – El régimen político y el proceso de integración de los Movimientos de Desocupados durante el periodo 2003 – 2009.</b>	<b>P. 47</b>
III. 1. Introducción	P. 47
III. 2. El régimen político Kirchnerista durante el periodo 2003 – 2009: aspectos relevantes	P. 47
III. 2. 1. La salida del 2001: antecedentes del nuevo régimen político	P. 50
III. 2. 2. El proceso de reconstrucción del poder presidencial.	P. 51
III. 2. 3. El proceso de reconstrucción del poder estatal.	P. 53
III. 2. 4. La reconstrucción del sistema de partidos.	P. 58
III. 2. 5. El régimen democrático durante el periodo Kirchnerista	P. 60
III. 3. Los movimientos de desocupados post crisis de 2001 - 2002: de la movilización a la institucionalización.	P. 61
III. 3.1. El Movimiento Barrios de Pie: Del piquete al organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la nación.	P. 61
III. 3. 2. La inscripción política en el Kirchnerismo	P. 63
III. 3. 3. La experiencia de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.	P. 65
III. 4. Reflexiones finales	P.71

**CAPÍTULO IV – Las políticas sociales y el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 - 2009: estudio de caso del proceso de implementación de los Programas Promotores Territoriales para el cambio social, y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy. P. 75**

IV. 1. Introducción P. 75

IV. 2. El regreso del Estado: Las políticas sociales en el régimen kirchnerista. P. 76

IV. 2. 1. El Ministerio de Desarrollo Social y el nuevo modelo de gestión social estratégico e integral. P. 79

IV. 2. 2. El estilo de gestión técnico político en los programas sociales Kirchneristas P. 82

IV. 3. Estudio de caso: Presentación de los Programas seleccionados P. 88

IV. 3. 1. Programa de Promotores Territoriales para el cambio social (2004 – 2009) P. 88

IV. 3. 2. Programa de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy (2006 – 2009) P. 95

IV. 4. Reflexiones finales P. 101

**CAPÍTULO IV – La forma de ejercer el poder y el estilo de gestión del movimiento Barrios de Pie en los programas analizados. P. 102**

V. 1. Análisis de los casos P. 102

V. 1. 1. Interdependencias Burocráticas P. 102

V. 1. 2. Interdependencias Jerárquica	P. 104
V. 1. 3. Interdependencias Funcionales	P. 109
V. 1. 4. Interdependencias Materiales	P. 116
V. 2. Las principales características de la forma de ejercer el poder de BDP en los casos analizados.	P. 118
V. 2. 1. El estilo de gestión y sus componentes	P.120
V. 2. 2. El estilo de gestión del movimiento Barrios de Pie	P. 122
V. 2. 2. a). “Militar el Estado”: La dimensión simbólica	P. 122
V. 2. 2. b). “Disputar el Estado”: La dimensión práctica	P. 127
V. 2. 2. c). “Gestionar el Estado”: La dimensión procedimental	P. 134
V. 3. Comentarios Finales	P. 140
<b><u>CAPÍTULO VI – Reflexiones finales</u></b>	<b>P. 141</b>
VI. 1. Introducción	P. 141
VI. 2. El estilo de gestión político – militante	P. 141
VI. 3. Los diferentes estilos de gestión: continuidades y rupturas	P. 146
VI. 3. 1. Continuidades	P. 147
VI. 3. 2. Elementos de ruptura	P. 150
VI. 3. 3. Novedades y tensiones del estilo de gestión político – militante	P. 153
VI. 4. Comentarios finales	P. 160

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>P. 165</b>
<b>DOCUMENTOS INSTITUCIONALES</b>	<b>P. 182</b>
<b>PRENSA ESCRITA</b>	<b>P. 183</b>
<b>PÁGINAS WEB</b>	<b>P. 183</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>P.184</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

Cuando asumí el compromiso de encarar esta tesis, me enfrenté con dos desafíos. Por un lado, el desafío que significa “dejar madurar las ideas”, eso que tanto escuchamos durante nuestra formación de grado y posgrado, pero que hasta que uno no lo vive, no cobra significado. Y por otro lado, saber cuando decir basta, y dejar de leer y releer las mismas palabras, para, por fin, “entregarla”.

En ese camino, muchos merecen mis agradecimientos. Un poco de cada uno de ellos se ve reflejado en mi trabajo. Al Área de Estado y Políticas Públicas en su conjunto, por brindar el soporte institucional y académico necesario para el desarrollo de esta tesis. A Daniel García Delgado y Alejandro Casalis por su confianza, apoyo y acompañamiento.

A Sergio De Piero, mi Director, quien me abrió las puertas del mundo académico de FLACSO y quién tuvo la paciencia, el respeto y la humildad necesaria para acompañarme y guiarme en esta empresa. A él un especial reconocimiento y agradecimiento.

Al Movimiento Barrios de Pie, y a cada uno de sus integrantes, por haberme permitido inmiscuirme en su pasado y en su experiencia, y por abrirme con total naturalidad y sinceridad todo su mundo. A quienes brindaron con total honestidad su relato en las entrevistas, y que permanecen sin ser nombrados por pedido de ellos mismos, mi sincero agradecimiento.

A mi madre y mi hermano quienes nunca dejaron de creer en este proyecto, y que por haberme preguntado tantas veces “¿Cómo venía?”, me presionaron lo suficiente para terminar.

A mis hijos, Martina, Joao y Arnaud por haber llenado de risas, berrinches, juegos, y de líos, cada una de estas páginas, recordándome en todo momento

donde reside lo importante en la vida. También a Pancho, un hijo que me regaló la vida.

Y por último, a José Luis, mi compañero en esta historia, por su incondicionalidad y su persistente apoyo. Por todo el esfuerzo familiar que fue necesario para que esta tesis fuera una realidad. Por estar siempre que lo necesité y mucho más. Por soportarme tiernamente y con todo amor. A él, el mayor de mis agradecimientos.

## RESUMEN

En esta tesis nos proponemos analizar la relación entre el Estado y los Movimientos de Desocupados, a partir de la participación de éstos en las políticas públicas. En esta línea, consideramos que la integración a la gestión de políticas públicas es una forma institucional de participación de dichas organizaciones en el Estado. Este proceso de institucionalización, a su vez, posibilitó la constitución de estas organizaciones, y específicamente del caso analizado, en actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la agenda pública ya que se encontraron, por primera vez, frente a la posibilidad de pensar, decidir y ejecutar políticas sociales. Consecuentemente, su incorporación a la administración pública comenzó a vislumbrar un nuevo modelo y una nueva forma de gestión, transformando la práctica cotidiana del Estado y de las mismas organizaciones. Es en este novedoso estilo de gestión donde, consideramos, se pueden encontrar algunas claves que nos permitan desentrañar las complejas formas que asumieron la participación de los MDS en la implementación de diferentes políticas públicas nacionales de la etapa 2003 - 2009.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo general: Analizar las implicancias del proceso de integración política de BDP en el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009.

Sus objetivos específicos son: Identificar las características principales que adquiere el régimen político y el estilo de gestión de la política social durante el periodo 2003 – 2009, focalizando el análisis en la integración política de los Movimientos sociales al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante dicho periodo; Caracterizar las principales dimensiones del estilo de gestión desplegado por BDP en los programas de promoción social implementados a través de los espacios ocupados

en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 - 2009.;

E Identificar los principales aportes del estilo de gestión de BDP a la gestión de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo analizado. Para esto, se analizaron los siguientes programas: el Programa de Promotores Territoriales para el cambio social periodo 2005 – 2009; y el Programa Juana Azurduy periodo 2006 – 2009.

## **CAPÍTULO I – INTRODUCCIÓN**

### **I. 1. Introducción**

El escenario de crisis económica, social y política de 2001-2002 en nuestro país, se caracterizó por presentar cambios significativos a nivel del modelo de acumulación y desarrollo, del régimen político y del sistema de partidos, del Estado y de su relación con la sociedad civil. La crisis de representación enmarcó el proceso de consolidación de nuevos actores sociales y políticos, y acompañó la emergencia de un nuevo gobierno que, a partir de mayo de 2003, intentó reconstruir la institucionalidad estatal desde la recuperación y resignificación de algunas de las demandas de la etapa anterior. Este nuevo gobierno, encabezado por Néstor Kirchner, presentó una forma particular de construcción política caracterizado por: una fuerte identidad anti - neoliberal y con la amplitud necesaria como para contener dentro de la alianza de gobierno a diferentes expresiones y tradiciones políticas y sociales. Los recursos simbólicos y económicos contenidos en la gestión pública, como los cargos de dirección, el empleo público, la obra pública y los bienes públicos fueron una de las principales herramientas utilizadas por el gobierno para ampliar y consolidar su armado político. En un escenario de debilidad política, con baja legitimidad de origen debido a las circunstancias que acompañaron la elección presidencial, y con una fuerte disputa interna dentro del Partido Justicialista, principal sostén político y territorial del gobierno electo, la necesidad de construir una base de sustentación propia llevó al entonces Presidente a convocar a diferentes actores políticos y sociales a integrarse a su gobierno y por lo tanto, a la gestión pública.

Una de las novedades del gobierno electo, fue que, a partir de 2003 se incorporaron a la alianza de gobierno y a la gestión pública, algunas organizaciones

sociales, entre ellas el Movimiento Barrios de Pie (BDP), vinculados directamente a proponer y ejecutar soluciones a sus propios problemas (Massetti, 2010). Desde la mirada de estas organizaciones, el viraje en la estrategia gubernamental, que implicó el pasaje de la represión a la integración política, representó un cambio en sus márgenes de acción, resignificando sus prácticas y métodos de lucha, abriendo un abanico de posibilidades que anteriormente no habían sido siquiera concebidas.

La cuestión de la participación de los Movimientos de Desocupados (en adelante MDS) en la implementación de políticas públicas, y por consiguiente su relación con el Estado, ha sido analizada por la comunidad académica, desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas. Sin embargo, siguiendo a Gómez (2010), podemos decir que existe hoy un “paradigma normal” integrado por un conjunto de conceptos e hipótesis, relacionadas entre sí, que constituyen los principales enunciados analíticos utilizados para abordar el fenómeno de los movimientos sociales, las nuevas formas de acción colectiva y su relación con el Estado. Categorías provenientes de la teoría de la movilización de los recursos (McCarthy y Zald, 1977) como “oportunidad política” son frecuentemente utilizadas para caracterizar el fenómeno de alineamiento político de estas organizaciones con el oficialismo y su relación con las políticas de asistencia social (Massetti, 2011; Bukart et al, 2008; Natalucci, 2008; Freytes Frey y Cross, 2007; Freytes Frey y Cross, 2005; Svampa, 2004). Una versión matizada de esta línea de análisis propone pensar esta integración a partir de la “demanda de normalidad institucional” que acompañó la masacre del puente Pueyrredón en el año 2002<sup>1</sup> durante la Presidencia de Eduardo Duhalde. En este marco, hay diferentes lecturas sobre la asunción de Néstor Kirchner

---

<sup>1</sup> El 26 de Julio de 2002, la represión de una manifestación de “piqueteros” en el Puente Pueyrredón de la localidad de Avellaneda de Provincia de Bs. As. deja como saldo dos piqueteros muertos, Kosteki y Santillán.

en 2003 donde su escasa legitimidad de origen<sup>2</sup> o, al contrario, su capacidad política, definen la estructura de oportunidades que favorecieron y determinaron la integración política y a la gestión de los recursos públicos de los MDS (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008; Natalucci, 2008; Gómez, 2006). Desde un balance del proceso político y sobre el supuesto de una posición de debilidad de estos actores en relación al Estado, diferentes autores (Masseti, 2009; Bukart y ot., 2008) plantean el concepto de estrategias neutralizadoras, es decir represión acompañada de negociación, para pensar desde el propio gobierno la incorporación de estas organizaciones al gobierno. Las mismas tuvieron como consecuencia la fragmentación de estas organizaciones, su desdibujamiento programático y en definitiva, la pérdida de su potencial político transformador que, se suponía, tenían. Dentro de esta categoría podemos incluir las hipótesis de incorporación subordinada o de cooptación (Svampa, 2009). En esta línea de análisis subyace la idea que a través de la distribución de recursos materiales, vía políticas públicas y de cargos políticos en la gestión, estas organizaciones resignaron su capacidad de movilización y confrontación<sup>3</sup>. Esto relega a los MDS al lugar de meros actores sociales sin la posibilidad de pertenecer, construir y aportar a proyectos políticos nacionales.

Desde la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), con la consecuente participación de estos actores en su ejecución, varios autores han señalado el rol de los planes sociales en la consolidación de dichas organizaciones (Gómez, 2006 y 2010; Garay, 2007; Freytes y Frey, 2005 y 2007) o el “efecto disolvente” que tuvieron sobre las mismas (Fornillo, 2008). Sin embargo, en la mayoría de los trabajos recién citados, la relación de los MDS con las políticas

---

<sup>2</sup> Ver capítulo III

<sup>3</sup> Un interesante trabajo de Paula Klachko (2010) demuestra en base a datos empíricos, como se modificaron las acciones de protesta de BDP cuando se integraron a la alianza de gobierno. En contra de lo que se plantea de que esto desmovilizó a la organización, Klachko demuestra que la cantidad de acciones de protestas se mantuvieron. Lo que se modificaron fueron sus sentidos.

sociales ha significado un “salto cualitativo” para estas organizaciones y, para algunos, cuantitativos en relación a su capacidad de organización y movilización. Los procesos de “institucionalización” (Masseti, 2009) o de “estatalización” (Svampa, 2008) refieren a la, supuesta, “burocratización” de estas organizaciones en la medida que se adaptan a las formas estatales de mediación de intereses y de respuestas a la demandas. Esta burocratización se presenta como un “obstáculo” para preservar los rasgos distintivos como la horizontalidad, la autoorganización y la participación, que habían acompañado su auge. Esta tensión entre la lógica política propia de los MDS, y la lógica burocrática administrativa propia de las políticas públicas, está presente en los debates sobre la capacidad de éstos de desplegar estrategias autónomas o heterónomas en relación al Estado y el sistema político (Natalucci, 2010; Cortés, 2010 a y b; Perelmiter, 2010, Massetti, 2010; Pérez y Natalucci, 2010; Massetti, 2009; Gómez, 2007). En esta misma línea y abonando la perspectiva de la autonomía de estas organizaciones, su participación en la implementación de políticas pública y en la gestión propiamente, abrió diferentes debates al interior de las organizaciones y de la comunidad académica sobre la utilización de estos recursos. Desde diferentes perspectivas, se destacó la resignificación que estas organizaciones hicieron de los planes sociales a través de la promoción de emprendimientos comunitarios y productivos (Colectivo situaciones, 2002; Giménez, 2004; Quirós, 2006). La “institucionalización de la militancia” (Masseti, 2010) o la “movimientización del Estado” (Fornillo, 2009) proponen también elementos para analizar la capacidad de autonomía de los MDS en el escenario estatal. La “politización militante de la gestión” (Gómez, 2010) es una característica de la práctica cotidiana de estas organizaciones en el Estado y en la implementación de políticas públicas, que ha sido poco

profundizado. Su análisis puede aportar elementos para pensar la autonomía de estas organizaciones o por el contrario, su burocratización.

En esta tesis nos proponemos analizar la relación entre el Estado y los Movimientos de Desocupados, a partir de la participación de éstos en las políticas públicas. En esta línea, consideramos que la integración a la gestión de políticas públicas es una forma institucional de participación de dichas organizaciones en el Estado. Este proceso de institucionalización, a su vez, posibilitó la constitución de estas organizaciones, y específicamente del caso analizado, en actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la agenda pública ya que se encontraron, por primera vez, frente a la posibilidad de pensar, decidir y ejecutar políticas sociales (Masseti, 2010). Consecuentemente, su incorporación a la administración pública comenzó a vislumbrar un nuevo modelo y una nueva forma de gestión, transformando la práctica cotidiana del Estado y de las mismas organizaciones (Perelmiter 2010). Es en este novedoso estilo de gestión donde, consideramos, se pueden encontrar algunas claves que nos permitan desentrañar las complejas formas que asumieron la participación de los MDS en la implementación de diferentes políticas públicas nacionales de la etapa 2003 - 2009.

## **I. 2. Preguntas de investigación**

En este marco general, el propósito de esta tesis es conocer las características que asumió el estilo de gestión pública desplegado por el Movimiento Barrios de Pie (BDP) en su participación de diferentes espacios de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009. La primera pregunta que nos introduce a nuestro problema sería ¿Cuáles fueron las características de las políticas y programas implementados por BDP a través de los espacios de gestión

ocupados en el Ministerio durante el periodo analizados? Seguidamente nos preguntamos ¿Cuál fue el estilo de gestión utilizada en cada caso? ¿Qué elementos novedosos introdujeron en el estilo de gestión general del Ministerio durante dicha etapa? En definitiva ¿qué implicancias tuvo ¿Para quién? la integración de BDP en la implementación de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo social de la Nación?

De esta forma, nuestro objeto de estudio será el estilo de gestión pública desarrollado por el Movimiento Barrios de Pie en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009. A tales efectos, se analizará la experiencia desarrollada en programas e iniciativas formuladas, diseñadas e implementadas por dicho actor en la gestión de los diferentes espacios ocupados dentro del MDS. Los mismos son: el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, y el Programa Juana Azurduy, ambos de la Dirección Nacional de Educación Social y Popular de la Subsecretaría de Organización y Capacitación popular. De todas las iniciativas de políticas públicas implementadas por BDP en el MDS, elegimos las señaladas por dos razones: Una de índole metodológica basada en la posibilidad de comparar elementos del mismo nivel o de la misma naturaleza. Es decir, comparar acciones que comparten elementos comunes en su formulación, diseño, implementación y evaluación. En este sentido entendemos por Programa a un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen los mismos objetivos y que tienden a la atención de problemas específicos relacionados con algunos de los aspectos señalados en un plan general.

Por otro lado, elegimos estos programas porque, de todos aquellos que se implementaron durante la gestión de BDP, los mismos han sido inspirados, pensados, formulados e implementados por este actor.

Nos interesa reconstruir el estilo de gestión de BDP en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ya que este actor social particular expresa una de las vertientes de las organizaciones que ocupó una gran cantidad de espacios en la administración pública nacional durante el periodo de 2003 – 2009. En el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ocupó la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria durante el periodo 2004 – 2006, la cual tuvo a su cargo 5 direcciones de línea; participó de la Dirección Nacional de Juventudes durante el periodo 2005 – 2009, y en 2006 asumió la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, de la cual dependían 2 Direcciones Nacionales, 4 direcciones de línea, y 2 Coordinaciones<sup>4</sup>. En el mismo periodo, BDP como parte integrante del Movimiento Libres del Sur, ocupó cargos en otras dependencias de la Administración Nacional<sup>5</sup>. Sin embargo, a pesar de participar de diferentes espacios de gestión, BDP sostuvo un nivel relativamente alto de autonomía con respecto al gobierno nacional, cuestión que cristalizó en sus diferentes estrategias y alianzas electorales, al punto de retirarse de la alianza de gobierno a fines de 2008 por diferencias políticas<sup>6</sup>.

### **I. 3. Objetivos generales y específicos**

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo general:

- Analizar las implicancias del proceso de integración política de BDP en el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009.

---

<sup>4</sup> Las mismas serán detalladas en el Capítulo II, apartado 3.

<sup>5</sup> Durante dicho periodo, se incorporó un militante funcionario como Asesor de la Secretaría General de la Presidencia. En 2005 Isaac “Yuyo” Rudnik se incorpora como asesor de la Subsecretaría de Política Latinoamericana. En el mismo año, Laura Velázco, Coordinadora Nacional del Área de -Educación popular de BDP asume como integrante de la Coordinación del Programa de Alfabetización y Voluntariado Universitario. Por último, durante el periodo 2008 – 2009, Humberto Tumini asumió como Secretario General del Consejo Nacional de Derechos Humanos, cargo al que renunció como expresión del alejamiento político con el gobierno nacional.

<sup>6</sup> Este tema se desarrollará en el capítulo II apartado 3. 1.

Sus objetivos específicos son:

- Identificar las características principales que adquiere el régimen político y el estilo de gestión de la política social durante el periodo 2003 – 2009, focalizando el análisis en la integración política de los Movimientos sociales al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante dicho periodo.
- Caracterizar las principales dimensiones del estilo de gestión desplegado por BDP en los programas de promoción social implementados a través de los espacios ocupados en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 - 2009.
- Identificar los principales aportes del estilo de gestión de BDP a la gestión de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo analizado.

A los efectos de este trabajo, para caracterizar el estilo de gestión de BDP se analizaron los siguientes programas: el Programa de Promotores Territoriales para el cambio social periodo 2005 – 2009; y el Programa Juana Azurduy periodo 2006 – 2009.

#### **I. 4. Hipótesis**

Subyace a esta investigación el supuesto que el estilo de gestión desarrollado por BDP en su experiencia en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo analizado, se caracterizó por la “politización militante de la gestión” (Gómez 2010) entendida ésta como una racionalidad política basada en la militancia en tanto tecnología legítima de gestión estatal (Perelmiter, 2010; Massetti,

2010, Cortés, 2010). Esto se evidenció en las características que asumieron los espacios y en sus prácticas de gestión, así como en su relación con los cuadros burocráticos, construyendo una relación de trabajo basada en el compromiso para con el proyecto político del Ministerio. La politización de la gestión, en tanto “militar el Estado” en el territorio y “disputar el Estado” hacia adentro del mismo, fue una característica de la práctica cotidiana de estas organizaciones en la administración pública, y en la implementación de políticas públicas, que ha sido poco profundizado. Su análisis puede aportar elementos para pensar la autonomía de estas organizaciones o por el contrario, su burocratización.

La hipótesis que guía esta tesis se afirma sobre el supuesto de que el estilo de gestión construido por BDP en su experiencia en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, implicó para el modelo de gestión de las políticas sociales del periodo, una revalorización de la militancia política, social y territorial como elemento estratégico de la implementación de las mismas. Esto puso en evidencia, a su vez, el lugar central de las relaciones y alianzas políticas como elemento condicionante de las mismas. La experiencia de gestión de este actor, su capacidad de acción, su racionalidad militante y su experiencia organizativa, se encontraron con la racionalidad burocrática, la capacidad técnica y la experiencia de gestión del Ministerio, dejando emerger una síntesis entre ambos estilos de gestión. Esta tensión entre ambas racionalidades dio por resultado un estilo particular de gestión de las políticas sociales.

**Por lo tanto, nuestra hipótesis principal es que la integración política de los MDS a la gestión del Ministerio condicionó el estilo de gestión de las políticas sociales durante el periodo 2003 – 2009 a partir de: una revalorización de la militancia y la organización popular como tecnologías fundamentales en**

**la intervención territorial y en la relación del Ministerio con la sociedad civil; un reconocimiento a las relaciones políticas como elemento estratégico en la implementación de las políticas; y un replanteo del rol y la participación de la sociedad civil en las políticas sociales como protagonista del ciclo de la política.**

Acompañando nuestra hipótesis principal, advertimos que existe una relación de retroalimentación entre el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo analizado, y el estilo de gestión desplegado por BDP en dicho periodo. También advertimos que el estilo de gestión del Ministerio es, en parte y entre otros elementos, producto de la incorporación de estos actores a funciones directivas de la gestión del mismo. En base a estas hipótesis es que decidimos utilizar como marco de análisis del estilo de gestión de ambos actores, Ministerio y BDP, el abordaje propuesto por Oszlak (1980), Mazzuca (2002) y Mancini (2009) donde la relación entre las características del régimen político, y las particularidades de las burocracias estatales condicionan dichos estilos de gestión.

Esta perspectiva de análisis interpela la clásica distinción de los estudios de políticas públicas entre administración, como ámbito natural de la implementación de las políticas públicas, y la política, en tanto ámbito de dirección e imputación de valor a las acciones del Estado, sin responsabilidad en la ejecución de su voluntad (Wilson, 1887; Weber, 1978; Lindblom, 1980; Aberbach y otros, 1981; Offe, 1984). Así, podemos decir que la tensión entre la dimensión política y la dimensión técnica administrativa presente en cada régimen en un momento histórico determinado, influye en el estilo de gestión característico de dicho periodo.

## **I. 5. Aspectos metodológicos**

Este trabajo de investigación fue abordado desde un enfoque cualitativo, orientado al análisis del estilo de gestión del Movimiento Barrios de Pie durante su participación en el Ministerio de Desarrollo Social de la nación durante el periodo 2004 - 2009. A partir del análisis de la experiencia del proceso de gestión de algunos programas promovidos por BDP se intentó caracterizar dicho estilo de gestión y sus diferentes componentes.

El universo de estudio estuvo conformado, entonces, por el Programa de Promotores Territoriales para el cambio social durante periodo 2005 – 2009; y el Programa Juana Azurduy periodo 2006 – 2009. La unidad de análisis elegida fue cada programa particular durante el proceso de implementación a nivel nacional.

En relación a los procedimientos, técnicas e instrumentos de recolección de los datos primarios, determinamos para cada objetivo específico un tipo de herramienta o técnica a utilizar. Se utilizaron fuentes secundarias (documentos oficiales e institucionales, prensa escrita, informes de gestión, evaluaciones, etc.) así como entrevistas en profundidad a diferentes participantes de la experiencia, con el objetivo de caracterizar y analizar el estilo de gestión en el cual se inscribe cada programa.

En lo que respecta a las fuentes primarias, la unidad de recolección fueron los actores principales que participaron de dicho proceso. Los mismos fueron agrupados en categorías en función de su rol y de su afiliación institucional. La muestra utilizada obedeció al criterio de intencionalidad, en tanto se seleccionaron informantes claves que pudieran dar cuenta de la experiencia. En este sentido se comenzó con una muestra intencional diseñada a partir de la accesibilidad a los informantes. Se realizaron un total de 15 entrevistas, de las cuales 12 fueron a funcionarios y

trabajadores vinculados a BDP<sup>7</sup>, y 3 fueron a trabajadores y funcionarios técnicos del Ministerio no militantes de dicha agrupación. Se señalarán entre comillas y con letra Itálica las expresiones correspondientes a categorías nativas (Boivin, Rosato y Balvi 2003). Las mismas fueron extraídas de los relatos reconstruidos a partir de las entrevistas realizadas, los documentos internos, publicaciones, notas periodísticas de medios masivos y de información presente en la página Web de BDP ([www.barriosdepie.org.ar](http://www.barriosdepie.org.ar)). La información brindada por los entrevistados fue contrastada y complementada por fuentes secundarias de información.

Las estrategias de análisis de los datos fue determinadas en relación al tipo de fuente y la herramienta de recolección utilizadas. Para los datos obtenidos a partir de las entrevistas en profundidad la estrategia de análisis se utilizó la codificación de los relatos de los entrevistados en función de las categorías centrales desarrolladas en el marco teórico, sus propiedades e interrelaciones a partir de las cuales se construyeron las hipótesis, conceptos y teoría.

A los efectos de este trabajo, se priorizaron los relatos de las entrevistas realizadas a aquellas personas vinculados a los programas e iniciativas que se analizaran posteriormente. Su condición de militantes y de integrantes del estado los convierte en informantes claves para analizar el estilo de gestión desarrollado en dicha experiencia desde la mirada de los MDS. Debido a que el objetivo de este trabajo es caracterizar las lógicas presentes en las prácticas y el estilo de gestión

---

<sup>7</sup> Del Programa de Promotores Territoriales para el cambio Social, se entrevistaron a 3 Promotores Territoriales, 2 Facilitadores Provinciales y 1 Facilitador Nacional de la Capital Federal pertenecientes a BDP. Del Programa Juana Azurduy se entrevistaron a 2 referentes del Programa Juana Azurduy en el Barrio de la Boca de la Capital Federal, 2 integrantes del equipo de coordinación nacional del Programa, y 1 capacitador del Programa. De la subsecretaría de Organización y Capacitación Popular se entrevistó a 3 integrantes vinculados a BDP, y se entrevistó a 2 integrantes de la Dirección Nacional de Juventudes (DINAJU), también pertenecientes a la organización. El trabajo de campo se realizó en dos partes. Las entrevistas referidas al programa de Promotores Territoriales fueron realizadas entre los meses de Junio y septiembre de 2010. Las ocho entrevistas fueron seleccionadas de un universo de 20 entrevistas, las cuales fueron utilizadas para la realización del trabajo final de la Materia Teoría de las Políticas Públicas (2010) y para el artículo Gradin (2012). Entre los meses de abril y Noviembre de 2012 se realizaron las entrevistas referidas al Programa Juana Azurduy, a la Subsecretaría y a la DINAJU.

desplegado por BDP a partir de la implementación de los programas analizados se decidió conscientemente no incluir en el análisis la perspectiva de otros actores, como los profesionales y técnicos del Ministerio así como sus usuarios, que fueron parte de la experiencia. Esta decisión se fundamentó en la necesidad de recortar el objeto de estudio sin por ello desconocer las tensiones referidas a la relación entre los “militantes” y los trabajadores “de planta” y los “técnicos”, y su diferentes miradas sobre la relación entre gestión y política en el quehacer cotidiano de la burocracia. Tampoco se puede desconocer la tensión propia de los trabajadores, tanto militantes como de planta, a la hora de representar y gestionar en nombre del Estado en el territorio (Perelmiter, 2005). Estos elementos se retomarán en las conclusiones como líneas de futuras investigaciones.

## **CAPÍTULO II - ASPECTOS TEÓRICOS Y CONTEXTUALES DEL ANÁLISIS DEL ESTILO DE GESTIÓN**

## **II. 1. Marco teórico**

En este apartado desarrollaremos los principales aspectos teóricos de nuestro problema de investigación con el objetivo de aportar elementos de análisis para su abordaje. Por lo tanto, en un primer momento presentaremos los principales conceptos teóricos que acompañan el análisis del estilo de gestión en las políticas sociales, para luego, abordar desde una perspectiva histórica las principales características asumidas por las mismas en nuestro país.

### **II. 1. 1. El Estado en acción: el análisis de las políticas públicas.**

A los efectos de analizar la participación de los MDS en el Estado, partimos de la definición de O'Donnell (1979) y consideramos a éste como una relación social de poder entre los diferentes sectores, clases sociales, grupos de poder y actores que componen una sociedad, cuya materialización se puede visualizar en los aparatos administrativos, coercitivos, y de gobierno. En este marco, definimos a las políticas públicas, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1982), como una toma de posición por parte del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada. Esta perspectiva nos permite pensar a las políticas públicas como parte de un proceso social, que se construye alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de las cuestiones problemáticas de una sociedad. En este proceso, el Estado es uno de los actores más importante, pero a su vez, forma parte de una multiplicidad de actores sociales, políticos e institucionales que también se ponen en movimiento a través de los planes de gobierno, programas y proyectos.

Por lo tanto, entendemos como política estatal al conjunto de tomas de posiciones, tácticas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato

estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, con relación a una cuestión que despierta atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil. Las políticas públicas se materializan en la confección de planes de gobierno, programas y proyectos, quienes ordenan y determinan la forma de intervención estatal en una realidad determinada. En base a esta afirmación, entendemos por plan a un documento, producido por niveles centrales, que plantea objetivos prioritarios y explicita un conjunto de directivas generales (políticas), estrategias y asignación de recursos. Dentro de un plan se articulan y coexisten diferentes programas, entendidos como el conjunto, coordinado y ordenado, de propuestas que persiguen los mismos objetivos y que tienden a la atención de problemas específicos relacionados con algunos de los aspectos señalados en el plan. Por último, el proyecto es la unidad más concreta de ejecución y es definida por la ONU (1984) como “conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período dados”.

En este marco general y a los efectos de nuestro análisis, entendemos al Estado como la materialización de las relaciones de fuerzas de la sociedad en un escenario institucional determinado, donde los actores despliegan sus prácticas de gestión y cuya dinámica responde a la interacción entre los diferentes participantes de la misma. De esta forma, sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. Se parte, así, de un concepto de Estado, no como una unidad coherente de acción, sino como un proceso en formación permanente, incompleto y heterogéneo, informal y sobredeterminado (Perelmiter 2007; Oszlak, 1980).

Por otro lado, consideramos al Estado como un conjunto de instituciones históricamente situadas, en donde el rol que están llamados a cumplir es una

cuestión que se disputa en el campo de los valores y se resuelve en el campo de la política, y responde a las ideas, convicciones y relaciones económicas y sociales concretas, que sustentan los actores en cada momento histórico (Bernazza, 2011). En este marco y siguiendo las definiciones de Oszlak y O'Donnell (1981), comprendemos que el estudio de las políticas estatales permiten una visión del estado "en acción", desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. En este proceso, el Estado es el actor más importante, pero a su vez, forma parte de la multiplicidad de actores sociales, políticos e institucionales que también se ponen en movimiento a través de las políticas desplegadas por este. Las características de los actores, sus intereses, preferencias, recursos, experiencias y trayectorias también condicionan el proceso de implementación de una política pública, generando un estilo de gestión particular. Es por esto que entendemos que el estudio de las políticas estatales, sus actores y sus estilos de gestión, son una interesante manera de contribuir al conocimiento del Estado.

II. 1. 2. Régimen político y Burocracia, la compleja relación entre administración y política.

Según Oszlak, "el aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción" (1980: 16 – 17). De esta manera, todo nuevo proyecto político y sus actores introducen tensiones, reacomodamientos y ajustes derivados de las posibilidades e

inclinaciones de cada unidad burocrática, de materializar las políticas de determinado gobierno. Prestar atención a los rasgos distintivos de las burocracias estatales, así como a sus determinaciones históricas y contextuales permite deslumbrar la forma de funcionamiento del estado, sus potencialidades y limitaciones en el proceso de gestión de políticas públicas (Oszlak, cit.). Sobre esta base, definimos burocracia como “un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja” (O’Donnell, 2008:3)<sup>8</sup>.

De esta forma, el análisis del proceso de implementación de una política pública, no puede dejar de considerar la compleja relación entre las características del régimen político y de su burocracia estatal en un determinado tiempo y espacio. Como señala Mancini (2009), al contrastar las características del régimen con las trabas burocráticas presentes en el desarrollo de una política pública, se hacen más evidentes los factores que explican el éxito o fracaso de dichos procesos. El régimen refleja y reproduce determinados patrones de conducta y de distribución del poder, cuya configuración influye de algún modo en el desarrollo de la administración del aparato del Estado y del manejo de las políticas sociales. Siguiendo a Medellín Torres (2006: 105) la importancia del régimen político en el análisis de las políticas públicas reside “en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del Gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas”. Por su parte, Cabrero Mendoza (2007)

---

<sup>8</sup> La burocracia, para [Max Weber](#) en “Economy and Society - An Outline of Interpretative Sociology. Berkeley: University of California Press, 1978, es [la organización](#) eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los [problemas](#) de la sociedad y, por extensión, de las [empresas](#). Sus características principales son: carácter legal de las [normas](#) y de los reglamentos; Carácter formal de las [comunicaciones](#); Racionalidad en la división del [trabajo](#); Impersonalidad en las relaciones de trabajo; Jerarquía bien establecida de la autoridad; Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales; Competencia técnica y meritocrática; Especialización de [la administración](#) y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas); Profesionalización de los participantes; Completa previsibilidad del funcionamiento.

centra su análisis en los límites de los conceptos y las categorías de la *policy sciences* cuando se utilizan para escenarios cultural y políticamente diferentes al de su escenario de origen, Estados Unidos. Así, para este autor el régimen es una dimensión insoslayable al momento de analizar una política pública. Al vincular las políticas públicas con el análisis del régimen político, nos proponemos poner en relieve, la importancia de la dimensión política en el análisis de las políticas de estado y su implementación.

El régimen político se constituye siguiendo a Mancini (2009 y 2011) en “un espacio” en el cual se inscriben y se determinan las políticas de estado. Por ello, es necesario tenerlo en cuenta, atendiendo especialmente a la dimensión de ejercicio del poder y de las burocracias “a través” de las cuales se lleva a cabo la implementación de las políticas (Oszlak, 1980).

Oszlak (1980), siguiendo a O’Donnell (1977) define el régimen político como la modalidad de reclutamiento o acceso a los roles superiores del Estado, y a los mecanismos de representación política vigente. En su trabajo “Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, Oszlak (1980) analiza el estilo de gestión presente en tres regimenes particulares a partir del análisis de casos nacionales: los regímenes burocráticos autoritarios, los democráticos – liberales y los patrimonialistas<sup>9</sup>. En dichas conceptualizaciones, del nivel de apertura del sistema político emerge una determinada estructura de poder, con determinados actores y determinadas formas de mediación entre el Estado y la sociedad civil. La burocracia como materialización del aparato del Estado, es concebida como una “arena de conflicto” donde las interacciones o interdependencias dentro de ella, asumen diferentes rasgos según las

---

<sup>9</sup> Oszlak, O. (1980) “Políticas públicas y regimenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Buenos Aires, Argentina. Cuadernos de trabajo CEDES.

características del régimen en el cual se insertan. En este sentido, el autor señala tres tipos o modalidades de interdependencia intra burocrática: las interdependencias jerárquicas vinculadas a las relaciones de autoridad y a la forma de circulación y acceso a la información; las funcionales, que responden a criterios técnicos administrativos de distribución de competencias, responsabilidades y tareas entre las diferentes unidades funcionales; y por último, las interdependencias materiales o presupuestarias, vinculadas a la forma de distribución y flujo de los recursos materiales y financieros hacia el interior de la burocracia, necesarios para la implementación de cualquier política. De la relación entre ambas dimensiones, las características del régimen político y las interdependencias intra burocráticas, Oszlak (1980) recorta espacios analíticos en los que es posible reconocer el “estilo de gestión” que afecta de diversas formas los procesos de implementación de una política determinada. Si bien la caracterización realizada por Oszlak responde al análisis de casos nacionales en ciertas circunstancias históricas, sus conceptualizaciones nos brindan herramientas para pensar las características del régimen político de la etapa Kirchnerista 2003 -2009, así como las particularidades propias de las relaciones de interdependencias burocráticas del modelo de Estado que se intentó construir en dicho periodo.

En la misma línea de análisis, Mazzuca (2002) nos propone repensar el concepto de régimen político propuesto por O'Donnell (1977) y Oszlak (1980), en base a dos dimensiones de análisis diferenciables analíticamente, y que permiten caracterizar de forma más precisa, en función de nuestros objetivos, los estilos de gestión que presenta cada régimen. Las dos dimensiones que el autor diferencia analíticamente son los mecanismos de acceso al poder y la forma de ejercicio del poder. Los mecanismos de acceso al poder nos proponen pensar en las

características generales del sistema político, su forma de gobierno (distribución vertical y horizontal del poder), sus actores (el sistema de partidos políticos, el marco de alianzas, las identidades partidarias y las características de los liderazgos), y las reglas de juegos (atribuciones y competencias de cada poder, el sistema electoral y de representación política). Estos mecanismos de acceso determinan quiénes, cómo y por cuánto tiempo ejercen el poder en una sociedad determinada, pero no nos aportan elementos para pensar cómo lo hacen. Esta segunda dimensión, el ejercicio del poder, nos invita a reflexionar sobre la dinámica interna del gobierno, y de su aparato ejecutor administrativo, el Estado. La forma de ejercicio del poder se encuentra condicionada por los saberes y valores propios de quienes acceden al poder, sus lógicas, racionalidades y prácticas que ponen en práctica en su paso por el Estado, su forma de vinculación con la sociedad civil y el sector privado, las estructuras de autoridad y las formas de circulación de la información al interior de la burocracia, la distribución de atribuciones, competencias y responsabilidades al interior de las diferentes áreas del Estado, los criterios técnico administrativos que las organizan y controlan, y por último, la forma que adquiere el flujo de bienes materiales y financieros entre las diferentes dependencias, las características de sus recursos, su procedencia y formas de distribución. De la combinación de ambas dimensiones, los mecanismos de acceso y la forma de ejercicio del poder en una sociedad, y de las características de los actores que las desarrollan, podemos diferenciar diferentes estilos de gestión que determinan el proceso de implementación de una política pública.

### II. 1. 3. El estilo de gestión: principales aspectos para su análisis.

Siguiendo el desarrollo de lo expuesto anteriormente, entendemos la gestión de políticas públicas como un proceso integral de transformación de la realidad, que implica desde la definición de la cuestión, su formulación en problema, el diseño de la política, su implementación y evaluación. Este proceso integral de gestión de una política presenta diferentes estilos según el régimen político en el cual se inserta, es decir según las formas de acceso al poder; y las características de las relaciones de interdependencias intra burocráticas, es decir las formas de ejercer dicho poder. En este escenario consideramos que de la implementación de una política pública, presentan estilos de gestión (Mancini, 2011; Mancini, 2009; Schavelzon 2007; Zarembeg 2004; Mazzuca, 2002; Oszlak 1980) propios de cada programa, con dimensiones, características y propiedades particulares que pueden ser pensados como la puesta en práctica de una política o el “estado en movimiento”.

Estos estilos de gestión, en tanto cristalización de un conjunto de discursos y saberes, prácticas de gestión, y tecnologías de gestión sistematizadas a nivel micro, son determinados por las características del régimen político, sus actores, los mecanismos de selección y de reclutamiento de los roles superiores, en el cual se inscriben y del cual son expresión. Y, por las formas en que se ejerce el poder, las características burocráticas, su cultura y requisitos técnicos funcionales, su normativa, rutinas y procedimientos, y sus interdependencias, que determinan la formas de implementación de una política.

Desde esta perspectiva, las políticas sociales, y como parte de ellas los programas e iniciativas aquí analizadas, son el resultado de complejos procesos de interacción, negociación y compromiso que involucran una diversidad de actores quienes definen el entramado de intereses y que concentran desiguales capacidades de control, diferentes tipos y cantidades de recursos y habilidades (Di

Virgilio y Galizzi, 2009: 319). En este sentido, el estilo de gestión dependerá de la composición del entramado de intereses en el cual se insertan los diferentes actores intervinientes. Este entramado comprende, según Subirats (1989) a todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema. De esta forma, cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí. Son estos actores, con un perfil determinado, sus características, intereses, perspectivas y recursos de poder quienes moldean y construyen las formas, procedimientos y mecanismos presentes en el proceso de gestión de determinado programa o iniciativa.

La relación dinámica y compleja entre el régimen político, el aparato estatal y su burocracia, como el estilo de gestión en un lugar y tiempo determinado, merece un profundo análisis que será desarrollado en el capítulo siguiente. Debemos señalar, asimismo, que el estilo de gestión aquí analizado es producto y expresión del proceso sociopolítico que comenzó con la crisis de representación y legitimidad de 2001 y 2002, continuó con la asunción y gobierno de Néstor Kirchner (2003 – 2007) y su convocatoria a la “transversalidad<sup>10</sup>” como nueva forma de construcción política y social, que condicionaron las características del régimen político del periodo.

---

<sup>10</sup> Entendemos por “Transversalidad” una forma alternativa de representación y de construcción de un nuevo espacio de poder y de consenso frente a la crisis de legitimidad de los partidos tradicionales y de la dirigencia política en general. En este marco general, Torre (2004) señala “De qué hablamos cuando hablamos de transversalidad? Por medio de esta palabra, puesta en boca por la prensa, se hace referencia a la operación política puesta en marcha por el presidente Kirchner con vistas a incorporar a su empresa política a sectores de la izquierda peronista y no peronista marginales a las estructuras del partido Justicialista. Esa operación persigue dos objetivos. El primero, dotar al presidente Kirchner de recursos partidarios propios para compensar el déficit de apoyos organizados que exhibió al llegar al gobierno. Recordemos algo ya sabido: la mayoría de los votos que lo colocaron en la presidencia no le pertenecía en primera persona; eran más bien votos que respondían a quien apadrinó su candidatura, Eduardo Duhalde, el caudillo peronista del Gran Buenos Aires. El segundo objetivo de la operación política de la transversalidad es más ambicioso y consiste en utilizar a los sectores de la izquierda peronista y no peronista para impulsar una transformación del partido Justicialista, desplazando las ramas viejas del aparato partidario y promoviendo un viraje hacia la izquierda, congruente con las credenciales setentistas levantadas por el presidente Kirchner.”

Los diferentes marcos de alianzas, los actores políticos y los interlocutores sociales validados o soslayados en cada periodo, las decisiones políticas de fortalecer o favorecer a alguna organización en desmedro de otras, son elementos que perteneciendo al nivel de régimen político, condicionan e influyen en los diferentes estilos de gestión desplegada en cada política. A nivel macro, influyen en el estilo de gestión de lo público desde el Estado nacional. A nivel micro, establecen qué cuestiones sociales se interviene, qué actores tienen la posibilidad de acceder a cargos en la gestión y de qué nivel, qué tipo de políticas públicas se implementan, cuáles son sus características, potencialidades e impactos. A su vez, cada actor se incorpora a la gestión pública con sus propias experiencias, trayectorias, capacidades e intereses. En esta línea, las lógicas, sus rutinas, sus formas de organización y de resolución de problemas, son diferentes elementos que constituyen las prácticas de gestión que los diferentes actores involucrados despliegan en el marco de una política. Dichas prácticas son resultado de la propia experiencia de los diferentes actores en los procesos de gestión, que si bien se adecuan al marco normativo que las rige, lo transforman y re significan a partir de su propia experiencia.

Enfocar el análisis en la forma de ejercicio del poder pero sin perder de vista su relación con la dimensión de acceso al mismo, nos permite analizar la racionalidad puesta en juego por BDP al interior de las agencias estatales, sus campos de acción y estrategias, así como sus límites, en tanto arenas de conflicto político situadas, y no como mera expresión indiferenciada del fenómeno organizacional (Perelmiter, 2005).

En este marco general, nos interesa caracterizar el estilo de gestión de BDP en la implementación de políticas públicas, indagando sobre su inscripción en el

régimen político del periodo, y sus formas de inserción en el aparato estatal, sus prácticas, lógicas y la racionalidad que estructuró y caracterizó su forma de pensar e implementar diferentes iniciativas desde el Estado. La pregunta que subyace a este trabajo es cómo actuó BDP al interior de los organismos públicos y qué impacto tuvo esto en la propia organización. Consideramos que analizar los estilos de gestión aportará elementos novedosos al debate sobre la capacidad de este actor de desplegar estrategias autónomas en relación al estado y a su propia participación en políticas públicas. De esta manera, un enfoque microsocial sobre el estilo de gestión de BDP en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación permite echar luz sobre las limitaciones, las potencialidades, los aportes de los MDS a la construcción del estado, y como éste a su vez, los transformó a ellos. Un enfoque micro situado nos propone trasladar el foco de preocupación de la clásica mirada normativa por la productividad, la eficiencia o la capacidad estatal, a un interés puesto en el funcionamiento concreto de dichos espacios.

## **II. 2. Los diferentes estilos de gestión presentes en las políticas sociales de nuestro país desde una perspectiva histórica.**

Como señalábamos en el apartado anterior, esta tesis considera que el estilo de gestión de BDP forma parte y es deudor del estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la nación durante el periodo estudiado. A su vez, consideramos que éste estilo de gestión es producto de un proceso histórico, político y social que tiene como antecedentes a los estilo de gestión normativo tradicional, por un lado, y al estilo gerencial por otro. De esta forma, el estilo de gestión del Ministerio presenta continuidades y rupturas con ambos estilos, cuestión que se retomará en las conclusiones de esta tesis. En esta instancia, procederemos a caracterizar los estilos

de gestión normativo – tradicional y el gerencial, presentes en la Administración pública nacional y en las políticas sociales en particular, de nuestro país en diferentes etapas históricas.

## II. 2. a) El estilo de gestión normativo tradicional

Para definir el estilo de gestión normativo tradicional, partimos de la definición de Weber (1978) de la Burocracia en la cual se la considera la forma de organización y administración racional. Este sistema era considerado “eficiente, en términos de la definición de atribuciones específicas, de la existencia de una jerarquía rigurosa, de funcionamiento con base en el expediente, y en último instancia, de la aplicación de lo que él (Weber) llama tecnología administrativa (que sería una tecnología jurídica de funcionamiento administrativo)” (Barenstein, 1982: 66). Según Weber, la burocracia es la forma más racional de ejercer la dominación, donde “la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrático ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización.” (Weber, 1978, II: 730-731).

Este estilo de gestión, puede asociarse a la definición de Mintzberg (1992) de burocracia mecánica, donde el trabajo rutinario, simple y repetitivo dio como resultado la consolidación de procesos de trabajos altamente estandarizados, acompañados por una jerarquía de autoridad claramente definida, que se pueden asociar a la imagen de una máquina integrada y regulada. En este tipo de burocracia se distingue claramente entre dirección política y ejecución, remitiendo a la clásica tensión entre política y administración, donde la autoridad formal se filtra descendiendo por una jerarquía claramente definida, a través de la cual el principio

de unidad de mando es cuidadosamente mantenido, como también la rígida distinción entre línea y staff (Mintzberg, 1992: 141).

La eficiencia, el legalismo, el apego a los procedimientos, o el tecnicismo, son elementos característicos de este estilo de gestión, que en políticas sociales encontró en el acto administrativo y en el “expediente” su expresión más acabada de implementación. La preeminencia de las teorías del derecho administrativo, con foco en la legalidad técnica de las acciones del Estado, construyó un discurso, una práctica y un paquete tecnológico que se pueden rastrear en nuestro país desde la conformación del Estado Nación moderno y su andamiaje burocrático, hasta el proceso de reforma del Estado que se inició en nuestro país a fines de la década de los `80 del siglo pasado.

Este estilo de gestión, con una fuerte impronta de rutinización de los procesos de trabajo y de los procedimientos, puede ser rastreado en las políticas sociales de nuestro país durante el siglo XX. Con el acceso del peronismo al poder en la década del ´40, se comienzan a sentar las bases del particular Estado de Bienestar que caracterizó a nuestro país hasta la década de los ´80 (Lo Vuolo y Barbeito, 1994). Se centralizó la acción estatal, y los profesionales del área social se fueron constituyendo en una burocracia que asumió la representación y el control de la cuestión social. En este marco, el seguro social se convirtió en el arreglo institucional central de las principales políticas sociales del peronismo (Grassi, 2003). La universalización de la protección social se expresó en la expansión de la cobertura previsional basada en la relación de trabajo, la consolidación del sistema de las obras sociales y el sistema público de salud. En este esquema, las políticas de asistencia y promoción social fueron implementadas a través de la Fundación Eva

Perón, reproduciendo el estilo de gestión de la beneficencia clásica pero sobre la base de “la justicia social” como elemento diferenciador (Lo Vuolo y Barbeito, 1994).

Recién en 1966 se creó el Ministerio de Bienestar social y la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad, a partir del cual se implementaron las políticas de asistencia no estructuradas y con poco peso presupuestario. Durante este periodo, las políticas sociales implementadas respondieron al estilo de gestión normativo tradicional y se caracterizaron por la implementación de políticas asistenciales y burocratizadas, que se materializaron en la figura del subsidio individual otorgado a través de la carta o el formulario (Pantaleón, 2005).

Por lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que este estilo de gestión, definido como normativo tradicional, se caracteriza por:

- Presentar una mirada liberal de la cuestión social donde la pobreza y la desocupación eran considerados problemas individuales vinculados a la capacitación y a la adaptación al medio,
- Donde el rol de Estado era asistir a quienes por diferentes motivos no pueden ingresar en el mercado, quién en última instancia sería el asignador eficiente de recursos.
- La burocracia mecánica sería su principal actor, quien en base a una racionalidad administrativa basada en el “legalismo”,
- Construiría un aparato legal, funcional y jerárquico, a través del cual se implementarían las políticas.
- El expediente, la carta y el subsidio serían las tecnologías utilizadas para cumplir con sus objetivos.

## II. 2. b) El estilo de gestión gerencial

El estilo de gestión del tipo gerencial es producto de la implantación en nuestro país de las teorías de la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) (Martínez Nogueira, 2008; Aguilar Villanueva, 2007, 2006, 2003; Metcalfe, 1999, Repetto, 2000) y del proceso de reforma del Estado a partir de la segunda mitad de la década de los `90. Siguiendo a Martínez Nogueira (2008) podemos afirmar que estas reformas procuraron modificar las bases sobre las que se habían construido los modelos tradicionales de la administración pública. Se buscó, así, redefinir las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, de la mano de la desestructuración del Estado de Bienestar. En este contexto, las teorías de la economía institucional de North (1990) y diferentes estudios neo institucionales, junto con las teorías de la agencia y de la elección pública, sustituyeron, según Martínez Nogueira, “a los viejos sustentos disciplinarios y normativos sobre las cuales estaban construidas las administraciones públicas” (2008: 64). En este sentido, el autor afirma que la introducción en el ámbito de lo público de tecnologías organizacionales de amplia difusión en el ámbito de la empresa privada, tuvieron como resultados un fuerte impacto en los diseños, los mecanismos de asignación de recursos y en las formas de articulación con la sociedad civil. La NGP intentó brindar mayor autonomía a los decisores y ejecutores de políticas públicas a partir de diferentes estrategias como la desregulación, la flexibilización y la gestión por resultados. En este sentido, es iluminadora la siguiente afirmación:

“En lugar de considerar a la administración pública como un sistema de reglas dirigidas a proteger la imparcialidad, la equidad y el imperio del derecho, se pasó a privilegiar metas y objetivos. Bajo su manto se institucionalizó la evaluación como práctica sistemática y como condición para la “responsabilización” (...) En el proceso, los límites preexistentes de la

administración pública fueron desafiados y las nociones sobre lo público como equivalente a lo estatal fueron abandonadas. A su vez, nuevos conceptos como el de gobernanza debieron ser instalados para hacer referencia a una forma de orientación social basada en interdependencias, coordinación entre actores, articulación de esferas de acción más horizontal, y menos fundadas en el imperio de la ley” (Martínez Nogueira, 2008:65)

De esta forma, emergió una modalidad de políticas sociales basadas en la gestión por resultados, con foco en el desempeño de la administración pública, y en un manejo eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos. Este estilo se caracterizó por utilizar la gestión por proyectos como su principal herramienta, en el marco de los esquemas de políticas focalizadas y compensatorias, pero con bajos grados de capacidad de gestión debido a la ausencia de un marco institucional que articule la relación entre los actores, así como actores con capacidad de articular y canalizar las demandas sociales insatisfechas (Repetto, 2000).

Frente a este diagnóstico, las políticas sociales de la década de los '90 y principios del 2000, pusieron en el centro de la escena el problema de las capacidades estatales para una implementación eficiente, eficaz y económica de los recursos públicos destinados a las políticas de asistencia a la pobreza. Los enfoques de la NGP han cuestionado la estructura burocrática de organización y operación – la centralización jerárquica y la reglamentación precisa e inalterable –, presentándose como métodos de reorganización del trabajo más eficientes y de mejor calidad de gestión. Siguiendo a Aguilar Villanueva (2007) la NGP propone un enfoque gerencial de la administración pública, cuya propuesta esencial es dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la

iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cuál se le otorga la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado.

Este estilo de gestión gerencial re actualizó la diferenciación entre política y administración, a partir de una voluntad de despolitizar la gestión pública en base a un esquema técnico de la misma, basada en la experiencia del sector privado, y donde el saber técnico profesional adquirió un lugar preponderante en el funcionamiento estatal. La gestión por resultados y el énfasis en el desempeño se basaron en una primacía del saber técnico profesional para determinar objetivos de políticas y cursos de acción, por sobre los proyectos políticos de gobierno. Las técnicas de diagnóstico, el marco lógico, la formulación de objetivos, la planificación estratégica, la evaluación de impacto, y todas las herramientas de gestión impulsadas por los organismos internacionales durante este periodo, fueron expresión de esta nueva dicotomía entre política y administración.

En políticas sociales, debemos señalar que para el año 1993, se lanza el Plan Social<sup>11</sup> con el cual se esperaba, en palabras del Ministro de Salud y Acción Social del momento “pasar del asistencialismo a la promoción social” a la vez que “gastar bien la inmensa cantidad de dinero<sup>12</sup>” destinado a la inversión social. La importancia del lanzamiento de dicho Plan responde a que por primera vez se expresa públicamente la necesidad de la búsqueda de principios de “eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de las políticas sociales” a través de las estrategias de focalización, integralidad, sustentabilidad, metas y control, y el fortalecimiento de la comunidad. Este Plan, con el cual, según Grassi (2003), empieza el pasaje de la

---

<sup>11</sup> El Plan Social de 1993 proponía unificar los programas sociales de las diferentes áreas y dependencias el Estado Nacional y de las partidas presupuestarias asignadas; lograr más efectividad y eficiencia del gasto: descentralizar la gestión; lograr el compromiso de algunas organizaciones de la sociedad civil con fuerte legitimidad social; centralizar el monitoreo y la evaluación de los programas; focalizar en la población más pobre y en los grupos más vulnerables. En Grassi, 2003.

<sup>12</sup> Ministro de Salud y Acción Social – Dr. Julio Cesar Araóz – Clarín 6/01/93 citado por Grassi, 2003.

modalidad de asistencia clásica de las políticas sociales a una modalidad gerenciada, expresa el primer intento de poner las políticas sociales nacionales en línea con la estrategia del Consenso de Washington<sup>13</sup>. La aparición de estos “principios” o mandatos a partir de los cuales debía diseñarse las políticas públicas, en principio sociales pero posteriormente de empleo, necesariamente deben ser analizados a la luz del proceso de Reforma del Estado encarado a partir de la década del 90, y del rol jugado por los Organismos Multilaterales de Créditos (OMC) en el mismo.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 – 1990 terminó con el proceso de agotamiento del Estado Benefactor (1945 -1976) expresado en su incapacidad para dar respuestas a las demandas surgidas del nuevo mapa social con creciente niveles de desigualdad y pobreza, producto de la desestructuración del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones iniciada por la última dictadura militar. La crisis del Petróleo en 1973<sup>14</sup>, a nivel mundial, y la crisis inflacionaria a nivel nacional pusieron en crisis a los mecanismos de la macroeconomía keynesiana que permitían generar un círculo virtuoso entre el crecimiento y el pleno empleo. La crisis de la deuda<sup>15</sup> en 1982 supuso también un proceso de refinanciamiento del gasto, de la mano de un aumento de la deuda pública nacional, a condición de adoptar los programas de ajuste estructural impulsados por las teorías neoclásicas del

---

<sup>13</sup> Cuya máxima expresión de eficiencia, efectividad, equidad y transparencia fue el Plan Nacional de Convertibilidad de 1991.

<sup>14</sup> La crisis del petróleo de 1973 comenzó el [23 de agosto de 1973](#), a raíz de la decisión de la [Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo](#) de no exportar más petróleo a los países que habían apoyado a [Israel](#) durante la [guerra del Yom Kippur](#), que enfrentaba a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a [Estados Unidos](#) y a sus aliados de [Europa Occidental](#). El aumento del precio unido a la gran dependencia que tenía el mundo industrializado del petróleo, provocó un fuerte efecto [inflacionista](#) y una reducción de la actividad económica de los países afectados.

<sup>15</sup> Toussaint, E. (2009)

Consenso de Washington<sup>16</sup> para recuperar el equilibrio macroeconómico perdido. La etapa de estabilización, que comenzó con la implementación del Plan de Convertibilidad<sup>17</sup>, promovió de la mano de las políticas neoliberales, la reforma estructural del modelo económico y social de nuestro país, a partir de transformaciones de fondo como el replanteo del rol del Estado, su agenda, y las reglas de juego. De esta forma, el deterioro producido en la legitimidad del gobierno de Alfonsín<sup>18</sup> que se expresó masivamente a partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989, demostró y legitimó la necesidad de una reforma tanto del Estado como del modelo económico.

Este modelo gerencial (García Delgado, 2006) fue promovido desde las usinas de pensamiento de los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) quienes, a partir de la década de los '80, cumplen un rol estratégico como prestamistas para financiar los procesos de ajuste estructural en los países de la región, entre ellos Argentina. Dicho financiamiento, restringido en los mercados financieros internacionales luego de la crisis de la deuda de fines de la década, era acompañado por una agenda de reforma y ajuste estructural que incorporaba una serie de “recomendaciones” y “mandatos” para enfrentar la crisis económica de los países subdesarrollados. Sin embargo, la necesidad de garantizar la viabilidad, y el consenso político y social necesario para implementar los planes de ajuste, puso a los OMC en la situación de tener que dar respuesta al fracaso de las estrategias de desarrollo impulsadas en base al libre mercado. Aparecen así conceptos que van a acompañar y cobrar

---

<sup>16</sup> Cuyos postulados principales eran: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional, las tasas de interés y de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación del mercado de trabajo y fortalecimiento de los derechos de propiedad. John Williamson fue el primero en sistematizar estos principios que por la época ya estaban instalados en “Washington” (los organismos financieros internacionales, el Congreso de los EEUU, la Reserva Federal, los institutos de expertos económicos o think tanks).

<sup>17</sup> Rapoport, M. (2000)

<sup>18</sup> Camou, A. (1995)

visibilidad a partir de la década de los '90 como gobernanza y la gestión por resultado, la accountability y la transparencia, el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil, la organización de la demanda.

Luego de los fracasos y las críticas recibidas desde diferentes sectores de la sociedad civil y del sector privado, los OMC volvieron, así, a poner el foco en el concepto de “capacidades estatales”. Así, el discurso neo institucionalista de los organismos, introdujo que el problema del crecimiento con desigualdad era la falta de normas formales e informales que permitieran a los actores estratégicos de este modelo, los sectores financieros, reducir su incertidumbre y abonar con inversiones las fértiles economías de la región. Se le pedía nuevamente al Estado ocupar su rol de regulador de la economía, no ya desde la intervención a los fines de promover un modelo de desarrollo inclusivo, sino para garantizar el marco legal y regulatorio que permitiese el derrame del crecimiento desde los sectores más dinámicos de ese modelo, hacia aquellos sectores de menores ingreso. Frente a la incapacidad del modelo de derramar, se encontró en el Estado el culpable ideal para explicar dicho fracaso. Como señala Skocpol (1985) el regreso del Estado al centro del debate académico y político, principalmente en los países desarrollados, fue de la mano de la teoría neo institucionalista, de la regulación como paradigma de función estatal, y de las teorías del racional Choice para explicar la (ausencia de) acción colectiva, y por consiguiente el funcionamiento del sistema político durante esos años. La supuesta falta de capacidades técnicas abonaron las críticas al Estado interventor del periodo desarrollista (1930 – 1976), explicando la crisis fiscal del Estado benefactor (O'Connor, 1981), y la “hipertrofia estatal”.

La etapa que se abrió a partir de la implementación del Plan Social de 1993 se caracterizó por el pasaje de políticas sociales universales a programas focalizados y

asistenciales, la existencia de una multiplicidad de programas con poca relevancia en términos de recursos<sup>19</sup>, la falta de coordinación, la falta de claridad consensual para definir los problemas sociales, y la incapacidad de gestión (Lo Vuolo, 1998). De esta manera, podemos afirmar que tanto en las políticas de asistencia al desempleo como las políticas de asistencia a la pobreza, comparten durante el periodo que se abre a partir de la primera mitad de la década de los '90, una modalidad de gestión que incorpora los "mandatos" de focalización, transparencia, accountability, fortalecimiento y participación de la sociedad civil, gestión por resultados, metas y objetivos, promovidos por los OMC, en un discurso técnico sobre la nueva cuestión social del desempleo.

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, podemos caracterizar a este estilo de gestión por:

- Presentar una mirada compensatoria y transitoria de la cuestión social, donde los problemas sociales eran pensados como problemas individuales en términos de capacidades para insertarse en el mercado, cuestión que se resolvería en cuanto el modelo económico neoliberal "derramara" (Grassi, 2003).
- Y donde el rol del Estado subsidiario era asistir allí donde para el mercado no era rentable intervenir.
- El actor principal de este estilo de gestión fue el gerente profesional y los técnicos profesionales que, a partir de la conformación de burocracias paralelas (Nogueira, 2002) o de tecno burocracias (Mintzberg, 1992), dirigieron

---

<sup>19</sup> Como señala Lo Vuolo "El monto total previsto para el conjunto de programas no superaba en 1995 los \$ 500 millones, de los cuales el 40% correspondía a dos programas que si bien estaban incluidos en el presupuesto nacional, tenían como responsables a los gobiernos provinciales (SDS, 1995)". (1998:239).

el proceso de reforma de las estructuras estatales y de la implementación de políticas

- La racionalidad que guiaba su acción fueron la eficiencia, la eficacia y la economía. Esta racionalidad técnica económica, basada en la idea de un uso racional y transparente de los recursos públicos,
- Una marcada orientación al cliente como población objetivo de sus programas y políticas.
- Y donde la terciarización de la implementación de los programas sociales de asistencia se realizó a través de las organizaciones de la sociedad civil de base profesional. que cobraron especial importancia durante este periodo (Tamargo, 2007; Rofman, 2007; Guimenez, 2006; Rosenfeld, 2005; Clemente 2004; Cardarelli y Rosenfeld, 2002; Cunnil Grau, 2004, 1999)
- La gestión por proyectos fue la principal tecnología utilizada en el proceso de implementación de políticas sociales,
- Cuestión que devino en una fragmentación, duplicación y superposición de estructuras de gestión (Lo Vuolo y Barbeitto, 1994)

### **II. 3. Resumen**

En síntesis podemos decir que el estilo de gestión que emerge de la implementación de una política es producto de la relación entre las características del régimen político y las relaciones de interdependencia burocráticas. Así como también, de la relaciones entre los diferentes actores, sus intereses, motivos, recursos y experiencias, que se ponen en juego alrededor de toda políticas.

Desde una perspectiva histórica recorrimos dos de los principales estilos presentes en las políticas sociales argentinas: el estilo de gestión normativo

tradicional, principalmente asistencial en su modalidad de acción, y el estilo de gerencial, basada en la gestión por programas, y regido por la racionalidad de la eficiencia, eficacia y la economía en la implementación de los mismos.

Por lo tanto, habiendo desarrollados los principales conceptos teóricos que acompañarán nuestro análisis, y habiendo descrito brevemente dos de los principales estilos de gestión presentes en la implementación de políticas sociales en nuestro país, procederemos adentrarnos en el análisis del estilo de gestión que emergió en el periodo analizado. En las conclusiones retomaremos los principales elementos de continuidad y ruptura que presenta el estilo de gestión del Ministerio analizado en la próxima sección con respecto a los dos estilos expuestos en este capítulo.

## **CAPÍTULO III – El régimen político y el proceso de integración de los Movimientos de desocupados durante el periodo 2003 – 2009.**

### **III. 1 Introducción**

En el siguiente apartado desarrollaremos, desde un análisis del proceso socio – político, las principales características que asumió el régimen político luego de la crisis económica, política y social que azotó nuestro país en 2001 – 2002, con el objetivo de reconstruir el proceso de integración de los Movimientos de desocupados, específicamente del Movimiento Barrios de Pie (BDP) durante el periodo 2003 – 2009.

El objetivo particular de este capítulo es analizar la forma de acceso de BDP al poder, es decir su integración política al gobierno durante el periodo analizado. Analizar el contexto en el cual emerge el estilo de gestión del BDP del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, nos permite iluminar aspectos sustanciales de sus características, sus aportes y limitaciones al mismo. En este marco, en un primer momento presentaremos desde una perspectiva histórica los cambios ocurridos a nivel del régimen político nacional durante dicho periodo. En ese marco, analizaremos el proceso de integración a la gestión pública del Movimiento Barrios de Pie, haciendo foco en el pasaje de la movilización a la institucionalización de dicha organización, y en su participación en la gestión de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**III. 2. El régimen político Kirchnerista durante el periodo 2003 – 2009: aspectos relevantes.**

Diferentes autores (Cavarozzi, 2011; Mocca, 2011; Zelaznik, 2008; Abal Medina, 2003) coinciden en caracterizar el régimen político de nuestro país, en la etapa 2003 - 2009, como una “democracia liberal” en los términos entendidos por Dahl para su definición de poliarquía<sup>20</sup>, pero con la característica de presentar una nueva forma de “hacer política” no encuadrable en el clásico clivaje peronismo – antiperonismo, ni derecha – izquierda, que organizó el sistema político argentino desde 1947 hasta el año 2001. Esta nueva forma se caracterizó por una particular lógica política de procesamiento del conflicto, y de construcción de consensos, a partir de las acciones de gobierno. Esta forma de gestionar las tensiones sociales introduce al conflicto como una parte intrínseca en el funcionamiento de la democracia, ya no como supresión de las diferencias, sino a partir de su reconocimiento, su ordenamiento en espacios antagónicos, y su posterior tratamiento dentro del sistema democrático. El conflicto se constituye de esta manera como un factor intrínseco del funcionamiento democrático, siendo la política la principal herramienta que permite canalizarlo dentro del sistema. Este elemento característico de la democracia kirchnerista va a facilitar la construcción de un nuevo clivaje a partir del cual se van a organizar los diferentes actores del régimen, y que se puede definir como “neoliberalismo”<sup>21</sup> vs. “el proyecto nacional”<sup>22</sup>, siendo este último representado por todos aquellos actores que, en mayor o menor medida, se

---

<sup>20</sup> En su última re-elaboración teórica, *Democracy and its critics* (1989), R. DAHL apunta cuáles son las instituciones que deben estar presentes de una manera efectiva para que un orden político pueda ser clasificado como poliárquico:

- 1.- Cargos electivos para el control de las decisiones políticas
- 2.-Elecciones libres, periódicas e imparciales.
- 3.-Sufragio inclusivo.
- 4.-Derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno.
- 5.-Libertad de expresión.
6. Existencia y protección por ley de variedad de fuentes de información.
- 7.- Derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

<sup>21</sup> Ver Biglieri, 2008

<sup>22</sup> Ib idem

organizan dentro del kirchnerismo. El polo “neoliberal” se encontraría conformado por todos aquellos que desde diferentes intereses, miradas y con diversas críticas pueden ser pensados como la oposición al régimen. En este clivaje, el principal elemento ordenador de los diferentes actores es la constante diferenciación del nuevo gobierno para con el anterior modelo de desarrollo y de gobierno, al cual se lo ubica claramente como principal responsable del derrumbe político, económico y social del 2001 – 2002. En este sentido, el Kirchnerismo construyó su marco de alianzas y su discurso desde la diferenciación y la crítica al modelo económico de los `90, y a las formas de hacer política que acompañaron ese periodo (Mocca, 2011).

A su vez, esta lógica política va a requerir la construcción de canales de comunicación y participación entre el gobierno y las organizaciones que expresan “el proyecto nacional”, y posteriormente va a impactar en el estilo de gestión del mismo. De esta forma, y como intentaremos desarrollar en adelante, la necesidad de construir la base social de sustentación del gobierno, junto a la necesidad de construir herramientas de gobierno que le permitan canalizar y contener sus demandas, produjeron una ampliación del sistema político a nuevos actores, entre ellos los Movimientos de desocupados. Esta ampliación determinó una nueva forma de ejercicio del gobierno que se caracterizó por la incorporación de estos nuevos actores en la gestión del Estado. Esta característica nos permite pensar en un tipo diferente de la categoría de democracia liberal<sup>23</sup>, descrita por Ozslak (1981) y de la democracia delegativa<sup>24</sup> descrita por O`Donnell (1994), que si bien comparte

<sup>23</sup> Según Ozslak (1981), los regímenes democrático liberales se caracterizan por: un menor grado de concentración del poder, el cual se encuentra difundido en diferentes instancias y unidades de decisión; un mayor aislamiento y una mayor autonomía funcional de cada unidad; una menor capacidad de control jerárquico por la autoridad central; un mayor grado de organización de la sociedad civil, por lo que se puede apreciar una mayor presencia de la misma en el Estado. Estos elementos traen aparejados una serie de problemas como la balcanización de la autoridad pública, la fragmentación y duplicación de estructuras administrativas, la presencia de patronazgo y clientelismo político, y la creación de “arenas burocráticas” donde los diferentes intereses buscan influir en las decisiones de gobierno.

<sup>24</sup> Según O`Donnell (1994) la democracia delegativa presenta características que la diferencian de las democracias representativas liberales. Entre ellas debemos destacar su sesgo fuertemente

características con cada una, incorpora una nueva forma de procesamiento de las diferencias y del conflicto, ampliando la participación y los mecanismos de representación tradicionales. Sin embargo, excede este trabajo la posibilidad de caracterizar exhaustivamente los principales rasgos de dicha forma de democracia, por lo que nos permitiremos únicamente desarrollar algunos aspectos relevantes del régimen democrático Kirchnerista que arrojen luz sobre nuestra investigación.

### III. 2. 1. La salida del 2001: antecedentes del nuevo régimen político

El colapso político que significó la crisis política, económica y social de 2001 y la devaluación del 2002, produjo cambios en aquellos regímenes, como el argentino, fuertemente asociados a las reformas neoliberales (Tanaka, 2004). La “crisis de representación política”, que en nuestro país encontró como hito la renuncia del vicepresidente de la alianza gobernante acusando a su propio gobierno de corrupción, afectó al sistema de partidos erosionando las identidades partidarias tradicionales (Zelaznik, 2008). El nuevo gobierno, que debió enfrentar el proceso de “evaporación extrema” de la autoridad presidencial que se inició en Octubre de 2000<sup>25</sup> (Cavarozzi, 2011), rechazó y repudió las reformas y políticas neoliberales. En el caso argentino, esto construyó un régimen político caracterizado por Cavarozzi (2011) como una “mesa de tres patas”, compuestos por la “liga de gobernadores” de las provincias peronistas, el congreso nacional y la alianza política entre los dos partidos políticos mayoritarios, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), representados por Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde respectivamente. Esta “mesa de tres patas” organizó y encabezó el periodo de

mayoritario, la concentración de poder en la figura Presidencia, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, y el lugar pasivo que se le confiere a la sociedad civil como meros “votantes”.

<sup>25</sup> El 6 de Octubre del 2000, el vicepresidente Carlos Álvarez presentó su renuncia acusando de corrupción al Gobierno de Fernando de la Rúa, conformado por la Alianza en la UCR y el FREPASO. Con su renuncia la segunda fuerza se retiró del gobierno, precipitando la crisis política que desembocaría en el estallido social de diciembre de 2001.

transición entre el colapso político de 2001 - 2002, y las elecciones Presidenciales de Marzo de 2003.

El inesperado proceso político por el cual Néstor Kirchner llegó a la Presidencia de la Nación en 2003, fue profundamente analizado por diferentes autores (Cavarozzi, 2004, 2011; Masetti, 2010; Mocca, 2009; Zelaznik, 2008). A efectos de nuestra investigación, nos interesa señalar que la renuncia del candidato Carlos Menem a la segunda vuelta obligatoria para definir el ganador de la contienda presidencial, puso al Presidente electo frente a la necesidad de redefinir su marco de alianzas con el objetivo de reconstruir la autoridad presidencial y remontar su débil legitimidad de origen.

En este marco, el proceso político que emergió de la coyuntura antes desarrollada, y que encabezó Néstor Kirchner durante el periodo 2003 -2007, se caracterizó por reconstruir el poder presidencial, la autoridad estatal y su capacidad de intervención en el modelo de desarrollo, y el sistema de partidos, no ya desde el antiguo clivaje peronismo – radicalismo o derecha – izquierda, sino en base un clivaje más amplio, “proyecto nacional” vs neoliberalismo. A continuación, analizaremos cada uno de los procesos señalados.

### III. 2. 2. El proceso de reconstrucción del Poder Presidencial

La debilidad de origen que acompañó la asunción del Presidente Néstor Kirchner en mayo de 2003, se vio contrarestada por una fuerte iniciativa política presidencial para resolver la situación de emergencia económica, política y social, así como institucional, que enmarcó su inicio de gestión. Este elemento se puede rastrear en una serie de actos de gobierno que rápidamente lograron concitar una amplia adhesión ciudadana. Como señala Biglieri (2008), el discurso de asunción,

donde el recién electo presidente con un 21, 97% de los votos, afirma “No he llegado hasta aquí para pactar con el pasado. No voy a ser presa de las corporaciones. No dejaré mis convicciones, en nombre del pragmatismo, en la puerta de la Casa Rosada” (Clarín, 14/05/2003), fue el primer paso en ese sentido. El relevo de toda la cúpula del Ejército dos días después, el señalamiento público contra las corporaciones, la relación con las empresas de servicios públicos, las críticas a la mayoría automática de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los cambios en la intervención del PAMI, y la disputa con el FMI, entre otros, permitieron al gobierno entrante absorber diversas demandas que circulaban en el tejido social. Estos elementos posicionaron al presidente como un “gran lector de la crisis desatada en diciembre de 2001” (Biglieri, 2008: 77), y como “contratara de la hegemonía de los 90” (Biglieri, 2008: 78). Estas dos dimensiones, el escenario de crisis y la diferenciación constante con el pasado, acompañadas por una gran actividad presidencial, fueron construyendo la figura de un presidente fuerte, proactivo, con capacidad de decidir y actuar, reconstruyendo la autoridad presidencial. La productividad política del nuevo gobierno generó una amplia expectativa social y recolocó al sistema político - institucional en el primer plano de las cuestiones sociales, lo cual abrió un nuevo panorama político para todos los actores del sistema. La percepción inicial, por lo menos de la mayoría de los actores sociales y políticos de ese momento histórico, fue que se encontraban frente a un cambio tanto en el discurso presidencial como, particularmente, en la relación entre el Estado y la sociedad.

Este nuevo escenario político se vio claramente expresado en la demanda - consigna, impulsada desde el propio gobierno, de “normalidad institucional”. Frente a la crisis, la emergencia, y el conflicto social, desde el Poder Ejecutivo se impulsaba

la “normalidad” como contra cara a la anomia generalizada que pareció regir el periodo anterior. En esta consigna se encontraba implícita una nueva estrategia para con el conflicto, la protesta y los movimientos sociales que caracterizaron el periodo. La no represión del conflicto social, la búsqueda de consensos, y la integración de algunos de los actores sociales más representativos de dicho periodo, aportaron elementos importantes para pensar la relegitimación del poder presidencial y de la construcción de una nueva base de sustentación al gobierno recién electo<sup>26</sup>. La capacidad de encauzar el conflicto social permitió al gobierno “suturar la crisis de representación” (Cortés, 2010), quien a partir de su permeabilidad para con las demandas y reclamos de los actores sociales más combativos del periodo 1995 – 2002, abrió un proceso de mediación del conflicto social que puede ser entendido como de institucionalización del mismo (Cortés, 2010; Natalucci, 2011; Klachko, 2010). Este proceso impactó favorablemente en la reconstrucción del poder presidencial, mostrando un poder ejecutivo con capacidad de mediar el conflicto social sin necesidad de utilizar la represión como mecanismo de contención.

### III.2.3. El proceso de reconstrucción del poder estatal.

La reconstrucción del poder presidencial fue acompañada por un proceso de recomposición de la capacidad de intervención del Estado en la realidad económica y social de nuestro país. La recuperación de resortes fundamentales para la política económica, la capacidad de intervenir en la política monetaria post devaluación de 2002, y la administración de los principales resortes del comercio internacional en un marco favorable a la producción primaria agro exportadora, abrieron un escenario propicio para favorecer el “regreso del Estado” como actor fundamental en el modelo de desarrollo del periodo.

---

<sup>26</sup> Ver Gómez, 2007; Svampa, 2009.

En el plano macroeconómico, a partir de la crisis 2001 – 2002 y especialmente, luego de la devaluación operada por el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002 – 2003), se abrió para nuestro país una ventana de oportunidad en términos económicos. Como consecuencia de los cambios operados en los términos de intercambio internacionales, de la mano de la emergencia de China y el este asiático, y del aumento de los precios de los comodities vinculados a los productos agropecuarios, se favorecieron la implantación de políticas económicas orientadas a la promoción de las actividades agroexportadoras y la re industrialización de nuestra estructura económica. La aplicación de medidas económicas heterodoxas, de corte neo keynesiano (Asiain, 2010), orientadas a estimular la demanda agregada como motor del desarrollo, fueron las herramientas utilizadas. Entre ellas, se promovieron políticas de promoción del consumo a partir del aumento sostenido del ingreso de los trabajadores vía negociaciones salariales, y a partir del aumento del gasto público social como la actualización, y su posterior estatización, de las Jubilaciones y pensiones y de los planes sociales en general, así como vía subsidios a los resortes principales de la economía como los servicios públicos y la energía.

El aumento sostenido de los ingresos vía retenciones a las exportaciones y a la recaudación por reactivación de la actividad, permitieron un esquema macro económico, entre los años 2002 – 2008 caracterizado por lo que se conoció como “superávit gemelos”, es decir superávit fiscal y superávit comercial. Esta ecuación, acompañado por una política tendiente al des endeudamiento de la economía y de acumulación de reservas internacionales, permitió al gobierno recuperar herramientas fundamentales para la aplicación de la política económica. En este sentido, el periodo 2002 – 2008 se caracterizó por presentar un crecimiento promedio del PBI 9% anual, donde la recomposición de los salarios y del gasto

público motorizaron la demanda agregada, favoreciendo una recomposición del nivel de actividad general, caracterizada por la promoción del desarrollo con inclusión de la mano de la reindustrialización del país<sup>27</sup>.

Este “regreso del Estado” de la mano de la recuperación de los principales resortes de la política económica, tuvo su correlato en la recuperación de la intervención estatal en la política social. De la mano de un aumento sostenido del presupuesto para las áreas sociales como la salud, la educación y el desarrollo social<sup>28</sup>, así como un fuerte impulso de la obra pública, y de la creación de empleo como principal herramienta de integración social, se construyó la imagen de un Estado presente, interventor y promotor, en contraposición al Estado mínimo o subsidiario de la etapa neoliberal. La necesidad de salir a hacer frente a la crisis, requirió de un Estado fuerte que orientase el sentido del desarrollo hacia la inclusión de aquellos sectores olvidados por el modelo anterior. Este nuevo escenario puso al Estado de nuevo en el centro de la discusión, pero esta vez no para desarmarlo sino para reconstruirlo, otorgándole un nuevo sentido orientado hacia la inclusión social. Fue necesario reconstruirlo, dotarlo de nuevas herramientas, instrumentos y mecanismos, nuevos actores, de nuevos recursos y capacidades que le permitiesen hacer frente a los desafíos y oportunidades que se abrían.

La relación con los gobiernos provinciales y municipales, también impactó en la reconstrucción territorial de la autoridad estatal durante el periodo analizado. Como señalábamos en un trabajo anterior (Gradin – Tiranti, 2012), el modelo de gestión impulsado en este periodo, donde los programas nacionales se constituyen

---

<sup>27</sup> A partir de la crisis internacional de 2008, y más precisamente a partir del 2011 – 2012, el nivel de actividad de la economía argentina, así como el crecimiento del PBI comienzan a presentar signos visibles de desaceleración.

<sup>28</sup> Según datos oficiales publicados, la evolución del gasto en educación pasó de representar el 3,9 % del PBI en 2003, al 6,5% en 2009; el gasto en Salud pasó de representar el 4,5% en 2002 al 5,1% en 2007.

como la herramienta principal de implementación de política pública<sup>29</sup>, construyó una forma de gestión que reconfiguró la relación entre el nivel nacional y el nivel local, entendido éste tanto como gobierno municipal como OSC, de la implementación de las políticas estatales, excluyendo a la Provincia o soslayándola a un papel pasivo en las mismas. Esta reconfiguración de la relación entre ambos actores, impactó positivamente en la capacidad de despliegue, intervención y control del Estado Nación sobre el territorio, como en su capacidad para estructurar la oferta y la demanda de políticas estatales para hacer frente a las demandas, conflictos y protestas sociales.

De esta forma se modificó la relación entre el municipio, las OSC y la nación, pasando a entablar una relación directa con una clara dirección del Estado Nacional. Este elemento determinó un nuevo estilo de gestión territorial, donde la implementación de programas nacionales se constituyó en una dimensión fundamental de la gestión cotidiana de los diferentes actores, cuestión que determinó el tipo de respuesta brindada a las demandas, conflictos y protestas sociales, modificando la agenda pública, construyendo nuevos saberes y prácticas basadas en la operatividad del territorio en la implementación de programas nacionales.

En este sentido, cabe señalar que la relación con los Movimientos de desocupados, fue abordada desde comienzos de la gestión desde la propia Presidencia. La necesidad política de re encausar el conflicto social llevó a la conformación de un dispositivo especial, conocido vulgarmente como el gabinete piquetero (Masetti, 2011; Boyanovsky Bazán, 2010), compuesto por integrantes de

---

<sup>29</sup> Ejemplos de estos programas pueden ser El programa nacional Agua más Trabajo y los programas nacionales de vivienda pertenecientes del Ministerio de Planificación Federal; El programa Nacional Argentina Trabaja y el Programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social, El programa nacional Jóvenes por más y mejor trabajo del Ministerio de Trabajo, entre otros.

segundas líneas de algunos ministerios y dirigido por el Secretario General de la Presidencia, con el objetivo de mediar, institucionalizar e integrar políticamente al conflicto social y sus organizaciones más representativas. Este espacio tuvo, según fuentes periodísticas<sup>30</sup>, un funcionamiento regular y sistemático, y fue estratégico en su rol de contención y canalización de la protesta. Posteriormente, como resultado del acercamiento de algunos Movimientos de desocupados al gobierno, se incorporaron en carácter de asesores del Secretario General de la Presidencia, un militante por cada una de las organizaciones más afines al Kirchnerismo. Entre ellos, Néstor Moccia por BDP y Libres del Sur. Este elemento va a caracterizar la relación entre ambos actores, ya que el vínculo tanto político como social, es decir de acceso a diferentes recursos como planes sociales, obra pública y subsidios, va a estar canalizada por la secretaría general de la Presidencia, de la mano del devenir de la relación política nacional. Por parte de las organizaciones sociales, esta relación directa con el Poder Ejecutivo se va a expresar en la consigna “acompañar al Presidente”. En esta expresión se condensan las expectativas puestas sobre la gestión de gobierno, y particularmente sobre el propio presidente y su disputa interna en el seno de su alianza de poder.

Por último, es menester señalar un elemento que jugó a favor de la recuperación de la autoridad estatal durante el gobierno de Néstor Kirchner. La relación de los grupos de interés, corporaciones o actores económicos y sociales para con el Estado, y consiguientemente, su capacidad de influencia para con la orientación de las políticas públicas, es una característica del periodo (De Piero, Gradín y Ruiz del Ferrier, 2011). Esta relación, entendida en términos de autonomía relativa entre el Estado y la sociedad civil, o como autonomía enraizada (Evans,

---

<sup>30</sup> “Con teléfono abierto al piquete” por Laura Vales y Martín Piqué, Página 12, 2 de Noviembre de 2003 disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27631-2003-11-02.html>

1996), nos permite introducir un elemento característico del Estado durante el periodo analizado. La relación del gobierno Kirchnerista con los diferentes actores económicos, políticos y sociales, desde un primer momento, presentó características propias de una estrategia basada en la búsqueda de consensos para el desarrollo, y autónoma de la influencia de los factores de poder clásicos de la etapa neoliberal. Diferentes actos de gobiernos dan cuenta de este proceso<sup>31</sup>, permitiendo pensar que la relativa autonomía del gobierno de los principales actores económicos y sociales que caracterizaron al periodo neoliberal, favoreció la reconstrucción del Estado y de su capacidad de intervención en las políticas estratégicas del modelo de desarrollo.

Estos tres elementos, la recuperación de los resortes fundamentales de política económica, así como la recuperación de la capacidad de intervención territorial a partir de los programas nacionales y la autonomía relativa con respecto a los diferentes grupos de poder y su relación con las corporaciones y diferentes actores económicos y sociales, permitieron recuperar la autoridad estatal y su capacidad de intervención en el modelo de desarrollo del periodo analizado.

### III. 2. 3. La reconstrucción del sistema de partidos.

Como señalábamos en la introducción de este capítulo, la crisis económica, política y social de 2001 - 2002, también se expresó en una profunda crisis de representación que afectó el sistema de partidos, erosionando las identidades partidarias y reconfigurando el sistema político de la mano del fraccionamiento de los dos partidos mayoritarios, PJ y UCR (Zelaznik, 2008). En este marco, la narrativa fundacional del Kirchnerismo, basada en la superación de la crisis a partir de

---

<sup>31</sup> La política de derechos humanos y su relación con la corporación militar, la renegociación de la deuda externa, la cumbre de Mar del Plata en 2005 y la relaciones de política exterior para con el resto de los países de la región y especialmente con Estados Unidos, la resolución 125 y el conflicto del campo, entre otras, dan cuenta de las relaciones del Kirchnerismo y los diferentes actores económicos, políticos y sociales.

“enterrar” al modelo neoliberal, y en la reconstrucción del sistema político a partir de la incorporación de nuevos actores y nuevas demandas, pretendió ordenar el sistema de partidos, y construir su propia base política de sustentación alrededor del par antagónico pasado neoliberal – proyecto nacional.

La principal herramienta que impulsó el Kirchnerismo para intervenir en el sistema de partidos fue la convocatoria a la “transversalidad” como un espacio progresista de centro - izquierdo, autónomo del Partido Justicialista, principal sostén de la candidatura de Néstor Kirchner y dirigido políticamente por Eduardo Duhalde. En este marco general, con el astillamiento de los partidos mayoritarios y la debilidad en términos electorales del centro - izquierda (Masetti, 2010), la “transversalidad” se convirtió en un intento de capitalizar y canalizar la alta movilidad social y el proceso de politización social que vivía la sociedad argentina. Sin embargo, como señala Mocca (2011), las elecciones provinciales de 2003 rápidamente pusieron de manifiesto que los dos partidos tradicionales, PJ y UCR todavía guardaban un peso importante en el cuadro de representación político subnacional. En este sentido, las transformaciones impulsadas desde arriba (Godio, 2007) por el entonces gobierno de Néstor Kirchner presentaron una tensión estructural entre la reestructuración del sistema de partidos pretendido, y la necesidad de contener al PJ para sostener y garantizar la gobernabilidad. Diferentes autores (Mocca, 2011; Zelaznik, 2008) acuerdan en señalar que las elecciones presidenciales de 2007 demuestran el fracaso de la “transversalidad” como estrategia de reestructuración del sistema de partidos ya que se evidencia una preeminencia del PJ en el armado electoral y en el resultado. Según Mocca (2011), la “crisis del campo”<sup>32</sup> a mediados del 2008 paralizó los intentos de transformación del sistema político, obligó al Kirchnerismo a

---

<sup>32</sup> La crisis del campo en 2008 se conoció al extenso conflicto en el cual el sector agro exportador encabezó una protesta en contra de la pretensión del gobierno Nacional de implementar un sistema de retenciones móviles a la soja y otros productos de exportación.

recostarse en el PJ, y devolvió a la UCR a la escena política a partir del rol jugado por el vicepresidente durante dicho proceso<sup>33</sup>.

Las elecciones de 2009, donde el oficialismo pierde la provincia de Buenos Aires aún siendo Néstor Kirchner el primer candidato a diputado nacional, abren una nueva etapa en el proceso de reestructuración del sistema de partidos que excede el periodo temporal de nuestro trabajo. Sin embargo, cabe señalar que la “transversalidad” y la reconfiguración del sistema de partidos durante el periodo 2003 – 2009, fueron el paraguas a partir del cual puede ser entendido el proceso de integración de los Movimientos de Desocupados tanto a la alianza de gobierno como a la gestión pública.

#### III. 2. 4. El régimen democrático en el periodo Kirchnerista

Como intentamos demostrar hasta aquí, el contexto inicial de debilidad electoral y de fragmentación partidaria, que acompañó la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003, devino en un proceso de concentración de poder en la figura del Presidente y del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Este proceso se estructuró a partir de dos elementos principales: el liderazgo político del Presidente y las estrategias políticas utilizadas para la construcción de mayorías circunstanciales a partir de las acciones de gobierno. En este sentido, podemos señalar que el éxito de este proceso se basó en la diferenciación constante con respecto a la orientación de las políticas públicas de la etapa anterior, y la concentración de recursos políticos y económicos en el PEN y su posterior utilización política.

---

<sup>33</sup> El conflicto por la Res 125/2008 obligó al Poder Ejecutivo a enviar un proyecto de Ley sobre las retenciones al congreso, el cual tuvo voto favorable en la cámara baja. En el senado, en cambio, la votación fue desempataada por el Vicepresidente de la Nación quien, en contra de su gobierno, voto en contra del proyecto de ley, dando por tierra las posibilidades del gobierno y evidenciando la crisis política al interior del propio armado oficialista

De esta forma, a modo de cierre de este apartado, nos interesa señalar las características principales del régimen político Kirchnerista aquí desarrollado. Entre ellas, y a los efectos de nuestra tesis, destacamos la concentración de poder en el Poder Ejecutivo Nacional a partir de la recuperación de la autoridad presidencial y de la capacidad de intervención del Estado nacional, y la reconfiguración del sistema de partidos que amplió el sistema político a la participación de actores sin representación previa, ni capacidad de construir sus propias herramientas político – partidarias, como sus principales características. Estos elementos que caracterizan al régimen político democrático Kirchnerista, van a impactar, como veremos más adelante, en las relaciones de poder al interior del Estado y su burocracia, configurando un estilo de gestión particular del periodo Kirchnerista.

Pero antes de entrar en la forma de ejercicio del poder en el Kirchnerismo, nos interesa abordar el proceso de integración de los Movimientos de Desocupados a la alianza de gobierno y a la gestión del Estado, a partir del caso del Movimiento de Desocupados Barrios de Pie, quien va a ser el actor principal en los programas analizados en nuestra tesis. Este elemento, consideramos, es uno de las características principales del régimen político Kirchnerista.

## **II. 3. Los movimientos de desocupados post crisis de 2001 - 2002: de la movilización a la institucionalización.**

II. 3.1. El Movimiento Barrios de Pie: Del piquete al organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El Movimiento Barrios de Pie nació a fines del año 2001, cuando un sector de la central de Trabajadores Argentinos, autodenominado CTA de los Barrios, se separó de la federación de Tierra y Vivienda (FTV) debido a diferencia políticas

sobre la coyuntura de la crisis político-social de 2001 y el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002 – 2003). La CTA de los Barrios había surgido en el año 2000 como iniciativa de un grupo de militantes vinculados a la corriente nacional Patria Libre<sup>34</sup> y a la agrupación Juvenil Venceremos<sup>35</sup>, frente juvenil de dicha organización, que a partir del desarrollo de comedores, ollas populares, apoyos escolares y jornadas solidarias en diferentes barrios humildes del conurbano bonaerense, la capital federal y del interior del país, fueron consolidando una incipiente organización territorial de extensión nacional. Entre los años 2002 y 2004, Barrios de Pie tuvo un fuerte crecimiento en cantidad de integrantes y extensión territorial, en el marco de la profundización de la crisis social, económica y política que azotaba nuestro país.

La experiencia de trabajo en “áreas”<sup>36</sup>, convocó a sectores de la clase media a participar del desarrollo territorial del movimiento, y se constituyó en un importante antecedente de gestión social, que luego fue retomado en la experiencia de gestión pública. La realización de actividades solidarias, la gestión de las “áreas” para su desarrollo, requería de recursos humanos, materiales y simbólicos para la consecución de objetivo. La organización y capacitación de “promotores” comunitarios a partir de la educación popular, y las campañas de alfabetización para adultos, fueron experiencias que le permitieron al movimiento adquirir herramientas, conocimientos, y técnicas en gestión pública desde ámbitos no estatales.

---

<sup>34</sup> Corriente Nacional Patria Libre: Organización política de Izquierda Nacional fundada en Córdoba en el año 1987.

<sup>35</sup> Rama Juvenil Universitaria de la Corriente Nacional Patria Libre

<sup>36</sup> En el territorio, BDP se organizó alrededor de “Centros Comunitarios” con el objetivo de construir una organización que inscribiera a los comedores populares y a todas las actividades que allí se realizaban, con un abordaje integral de todas las problemáticas sociales. De esta manera, todos los centros presentaron un esquema organizativo similar, compuesto por un coordinador/a general y “Áreas” de trabajo. Estas últimas estuvieron vinculadas a problemáticas generales de todos los barrios, y su objetivo fue el desarrollo de actividades orientadas a la solución de las mismas. Las temáticas sociales que se abordaron fueron Salud, Educación Popular, Género, Comunicación Comunitaria, Derecho Popular, Cultura popular, Juventud, Micro emprendimiento y Vivienda. En los “centros”, el desarrollo de todas las tareas fueron garantizadas a través del trabajo colectivo de los vecinos, de docentes, estudiantes, y profesionales.

Esta forma de organización le permitió a BDP, según Natalucci (2010) fortalecer su expansión territorial, ampliar su vinculación con los sectores medios; y construir, aún de forma incipiente, una representación social legítima. Estos elementos favorecieron, lo que la autora denomina como la “etapa de institucionalización” de BDP, y que se inscribe dentro del primer gobierno Kirchnerista (2003 - 2007). A su vez, esta red de trabajo constituida por promotores y profesionales de los sectores medios, posibilitó comenzar a entablar relaciones con el Estado nacional, provincial y municipal en los territorios. Esta institucionalización del movimiento reorganizó el campo de acción de BDP y del Estado. Se redefinieron estrategias, se reformularon demandas y se precisaron expectativas.

### II.3. 2. La inscripción política en el Kirchnerismo.

A partir del año 2003, BDP entendió, según expresan sus órganos de prensa y sus dirigentes, que se abrió una nueva etapa política con un gobierno que “parece alejarse de la ortodoxia neoliberal de los 90” y que “algunos de los intereses de los sectores populares pueden concretarse desde el Estado<sup>37</sup>”. Esta caracterización del gobierno de Néstor Kirchner, los llevó a repensar su estrategia política, pasando de la construcción a partir del reclamo y de la confrontación social, a una estrategia de acumulación basada en la gestión territorial de políticas sociales estatales. Es decir, a una estrategia de construcción (y acumulación política y social) a partir de la “institucionalización de dispositivos estatales que puedan ratificar, instrumentar o redefinir derechos sociales, y que combina elementos de la autonomía política, pero condicionados al apoyo del proyecto nacional y la construcción transversal” (Natalucci 2010:94).

---

<sup>37</sup> Entrevista a Jorge Ceballos publicada el 23 de Mayo de 2006 en Diario Página 12. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-67258-2006-05-23.html>

Diferentes trabajos académicos han analizado el proceso de integración de BDP al gobierno Néstor Kirchner (2003 – 2007). Desde diferentes miradas (Biglieri, 2008; Cortés, 2010; Masetti, 2010 y 2011; Natalucci, 2010; Perelmiter, 2010) se desentrañaron las condiciones sociales, políticas e ideológicas que posibilitaron la inscripción de los MDS, y entre ellos BDP, dentro del entramado organizacional Kirchnerista. Obviamente que su acercamiento político al gobierno posibilitó su incorporación en la gestión pública. Esto se vio expresado en diferentes estrategias político - electoral como: la conformación del Frente de Organizaciones Populares y el acto en el Luna Park junto con el espectro de organizaciones sociales, progresistas y peronistas no PJ, en el mes de Octubre de 2004; el Frente Patria Para Todos en vísperas de las elecciones de medio término del 2005, o el lanzamiento del Movimiento Libres del Sur en abril de 2006. Estas estrategias políticas de construcción de alianzas con el objetivo de conseguir representación, tanto hacia adentro del Kirchnerismo como en las listas de candidatos, no fueron exitosas. Esto se evidenció en los escasos los candidatos propios en las listas a legisladores nacionales tanto en las elecciones del 2005 y 2007, donde BDP, de la mano de la Corriente Nacional Patria Libre primero y del Movimiento Libres del Sur después, participó de las listas oficiales. En 2007 por primera vez Libres del Sur consigue dos bancas en la Cámara de Diputados Nacionales, una por la 3° sección de la provincia de Buenos Aires, y otra por la provincia de Córdoba. En este mismo periodo, dicha organización consigue algunas representaciones menores en algunas provincias y municipios<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> En las elecciones legislativas de 2005, dentro del acuerdo con el Frente para la Victoria, compite y asume por una banca en la legislatura provincial de la Provincia de Buenos Aires, Laura Abelardo, responsable nacional del área de Salud de Barrios de Pie. En el 2007 BDP consigue una banca en la legislatura de la Provincia de Salta y en 2009 en la Provincia de Chaco. En el ámbito municipal, BDP y libres del Sur, en el 2005 consiguen ingresar un Concejal en la localidad de Lanús, Lomas de Zamora y Avellaneda de la Provincia de Buenos Aires, y un concejal en la capital de la Provincia de Salta. Para las elecciones de 2007, se le suman un concejal en la ciudad capital de la Provincia de Neuquén y un concejal en la localidad de Esteban Echeverría de la Provincia de Buenos Aires. (Datos

En base a estos elementos podemos decir que la representación política de BDP en el armado electoral Kirchnerista evidenciaba que la estrategia de construcción de la “transversalidad”, como un espacio amplio de centro izquierda, no se correspondía con su construcción electoral donde claramente continuaba existiendo un peso relativo muy importante de las estructuras peronistas tradicionales.

Sin embargo, y adelantando una conclusión de esta tesis, esta misma estrategia de acercamiento, de integración al proyecto nacional del gobierno y de incorporación a la gestión, pero no de integración política a una estructura orgánica de la “transversalidad” Kirchnerista, le permitió mantener niveles de autonomía lo suficientemente amplios como para dejar su huella en el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la nación, así como abandonar estos espacios en el momento en que no encontraron reflejo y correspondencia en el armado político electoral que sustentaba el proyecto de gobierno en la etapa analizada. Esta reflexión será abordada nuevamente y en mayor profundidad en el capítulo V.

II. 3. 3. La experiencia de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la nación.

La relación de BDP con las políticas sociales nacionales se puede rastrear desde fines de la década de los `90 a través de la implementación de programas de asistencia a la pobreza como el Programa Trabajar (PT) y, posteriormente, el Programa Jefes y jefas de hogar Desocupados (PJJHD), el Programa de Empleo Comunitario (PEC). Como señala Masetti (2011), estos programas de transferencias condicionadas de ingreso, que se caracterizaron por incluir en sus diseños un componente de contraprestación laboral o comunitaria, impactaron en la trayectoria política de las organizaciones de desocupados. En este sentido, fortalecieron su

---

obtenidos a partir de las entrevistas realizadas y del análisis de los principales Diarios Nacionales)

capacidad de organización y movilización territorial en un marco de la interpelación constante al Estado como proveedor de recursos mínimos para su subsistencia.

Este esquema de relación tuvo un giro, en términos de Masetti (2011), cuando a partir del 2003, se incorporaron en el diseño de las políticas sociales del Ministerio, las estrategias de fortalecimiento de capital social, la economía social y el desarrollo local, dando un salto en el tipo de programas que se implementaban. Se combinaron, como detallaremos en el próximo apartado, programas masivos de transferencia condicionada de ingresos, con programas de promoción social como el Plan Manos a la Obra, entre otros. Este programa se constituyó en el paradigma de este nuevo tipo de programa social ya que implicaba la transferencias de sumas importantes de dinero (un subsidio promedio rondaba los 5000 y 10.000 pesos), directamente a las organizaciones sociales para la implementación de proyectos socio – productivos. Esta nueva concepción de los programas sociales impactó nuevamente en la trayectoria política de las organizaciones, pasando del conflicto con el Estado y el reclamo por “planes”, a la colaboración “no sobre la base de la protesta y la negociación, sino sobre la base de entendimientos políticos y lealtades, que sin duda contribuyeron a disminuir el caudal disruptivo del accionar de estas organizaciones y su autonomía política, pero que aumentaron sus recursos organizativos, su capacidad de reclutamiento, y su tamaño.”(Gómez, 2007: 115).

BDP fue una de las primeras organizaciones que participó en el programa Manos a la obra, accediendo a través de diferentes asociaciones civiles, a una serie de proyectos de financiamientos de emprendimientos textiles y alimentarios. Estos proyectos fueron desarrollados por el Área de Economía Social de la organización, creada a los fines de la implementación de los emprendimientos. De esta forma, podemos decir que en este periodo previo a su incorporación directa en la gestión

del Ministerio, la relación entre BDP y las políticas sociales se caracterizó por: la implementación de programas de transferencia condicionada de ingresos, que le permitieron ampliar su base de organización y su capacidad de movilización. Y por, la implementación de proyectos socio – productivos que le permitieron recibir financiamiento directo para la organización, dando un salto en calidad en el tipo y alcance de su construcción. Estas estrategias sufrieron un tercer giro cuando, a partir del acercamiento político de BDP al gobierno de Néstor Kirchner, son convocados a “sumarse” a la estructura de gestión del propio Ministerio de Desarrollo social de la nación.

A mediados del año 2004, su coordinador nacional, Jorge Ceballos fue convocado por Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social de Nación, para ocupar el cargo de Director Nacional de Asistencia Comunitaria de dicho ministerio. La experiencia de gestión en dicha Dirección, le permitió a BDP adquirir conocimientos, saberes y capacidades, así como formar cuadros políticos para dicha tarea.

En la Resolución conjunta N ° 35/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia de la Nación, con fecha del 4 de Junio de 2004, se estableció la reorganización, derogación y creación de nuevas unidades ejecutoras dentro de la estructura ministerial, de acuerdo al proceso de transformación del rol del Estado, y a los objetivos y líneas estratégicas definidos por el Ministerio. En este marco, entre otras unidades, se crearon la Secretaría de Gestión y articulación cuyo objetivo general era la construcción del modelo de gestión social estratégico e integral sustentado en interacción y articulación con otros organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, desde una mirada territorial y transversal de las problemáticas sociales. Dependiendo de dicha Secretaría, se creó la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, para la

cual se incorporó Jorge Ceballos como Director Nacional, y de la cual se desprendieron la Dirección de Apoyo Logístico y Emergencia Social, la Dirección de Asistencia Directa a Organizaciones (DADO), la Dirección de Asistencia Directa por Situaciones Especiales (DASE), la Coordinación del Tren de Desarrollo Social y Sanitario, y la Coordinación del Área de Asistencia Directa e Inmediata.

Cada Dirección de Línea o coordinación respondía a objetivos particulares. Por ejemplo, la DADO tenía por objetivo fortalecer las organizaciones sociales y de base mediante el subsidio de proyectos de fortalecimiento y capacitación en tres ejes de acción: desarrollo de infraestructura (construcciones, refacciones, etc.), capacitación (capacitando a las personas con las cuales estas organizaciones trabajan) y equipamiento (equipos, herramientas e insumos que les permite llevar adelante esa función). La DASE estaba orientada a resolver los problemas de salud de personas que no tuvieran obra social, de condición humilde y que su municipio y provincia no pudiera dar respuesta a la situación, la demanda podía ser pequeña (un remedio muy simple) hasta un transplante de elevado costo, imposible de acceder para una familia. La Dirección de Apoyo Logístico se encargaba de llevar toda la logística de aquellos reclamos que se canalizaban a través del Ministerio. Atendía principalmente, las catástrofes humanas y sociales como las inundaciones, sismos, etc. El Tren llevaba los programas del Ministerio a aquellos lugares municipios muy pequeños - en algunos casos, ni municipios sino parajes - donde muchas veces el Estado no llegaba. Recorría tres zonas del país, el Noroeste Argentino (que llega hasta Tucumán), Cuyo (San Juan, Mendoza y San Luis) y el Sur (de Bariloche a Viedma). Por último, el Área de Asistencia Directa e Inmediata estaba compuesta por un equipo de trabajadores sociales, y estaba a cargo de llegar al territorio frente a los pedidos que se hubieran hecho al Presidente o la Ministra.

En acuerdo con la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional, y por iniciativa de BDP, la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria integró sus diferentes líneas de acción bajo la estrategia de intervención en el territorio denominada como las “Jornadas Comunitarias”, enmarcadas dentro de una política integral que apuntaba a la promoción social, el reconocimiento de la dignidad y los derechos de las personas. Sus objetivos eran: impulsar nuevas formas de intervención comunitaria, construyendo junto a los vecinos, organizaciones sociales e instituciones, espacios en los que la gente puede participar y reflexionar sobre sus problemas y posibles soluciones; y fomentar alternativas que recuperen el saber popular; que consideren a las habilidades y capacidades productivas como pilares de la economía social; que revaloricen el trabajo artesanal, la creatividad y esfuerzo cotidiano por hacer realidad nuestros proyectos. A partir del contacto con organizaciones sociales, sus referentes e instituciones de la comunidad, se planificaban acciones conjuntas, se realizaban entrevistas domiciliarias para atender a la demanda, se creaban espacios de articulación y participaciones como “mateadas” y reuniones, con el objetivo de abordar integralmente las necesidades y demanda de cada comunidad.

Si bien esta estrategia de intervención implicó una novedad en términos de modelo de gestión de las políticas sociales en comparación al paradigma gerencial de la etapa anterior, su impacto real en términos de cobertura de la población objetivo, fue mínimo. De hecho, según el Informe de Gestión 2003 – 2004, únicamente 590 familias participaron de las Jornadas Comunitarias en diferentes localidades. Si bien excede este trabajo realizar una evaluación de impacto de dicha estrategia, debemos señalar que parte de los problemas que se presentaron en la implementación, respondían, según las entrevistas realizadas a trabajadores de la

Dirección, a cuestiones vinculadas al contexto y disputas políticas que caracterizaron el periodo 2003 – 2005<sup>39</sup>.

Conforme a una valoración positiva de la gestión desarrollada por BDP en la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, se comenzaron a abrir diferentes espacios dentro Ministerio, donde se fueron incorporando militantes de dicha organización con diferentes responsabilidades, funciones y posibilidades de acción.

En Noviembre de 2004 el Ministerio convocó a un grupo de organizaciones, entre ellas BDP, para “transitar juntos el desafío de construir la propuesta del Programa<sup>40</sup> de Promotores Territoriales para el cambio social. Dicho programa fue una iniciativa de la propia Ministra, y en él se incorporaron varios militantes de BDP en diferentes espacios y funciones. Desde el Co – Coordinador Nacional del Programa, 12 Facilitadores Nacionales, 33 Provinciales, un centenar de Promotores territoriales ad honorem. Este Programa fue recorriendo diferentes espacios en el organigrama del Ministerio, hasta consolidarse como Dirección de Promotores Territoriales, dependiente de la Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, en el año 2008.

En ese mismo periodo, BDP, a través de su rama Juvenil Jóvenes de Pie, se integró a la dirección Nacional de Juventudes. En la misma se integraron la cantidad

---

<sup>39</sup> La disputa política hacia adentro del oficialismo por el armado de las listas de legisladores en Octubre de 2005, que enfrentó a Kirchnerismo con el duhaldismo, tiñó las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y hacia adentro del propio Estado. Según Mocca (2009:29) “La operación de reformulación del sistema de partidos pareció alcanzar un punto de inflexión cuando en 2005 Kirchner decidió enfrentar a la estructura formal del PJ en la provincia de Buenos Aires, después de rechazar la propuesta de Duhalde para la distribución de la lista de candidatos. Con el triunfo de Cristina Kirchner sobre “Chiche” Duhalde por más de veinte puntos en la competencia por la senaduría nacional parecía afirmarse el liderazgo del presidente, en detrimento de la máquina tradicional del peronismo. Sin embargo, el triunfo –basado principalmente en la popularidad del matrimonio presidencial – no prescindió del apoyo de un conjunto de intendentes del conurbano bonaerense, expresión conspicua de la conformación de la estructura territorial clientelística del peronismo”.

<sup>40</sup> En “Construcción Participativa en el Estado, Relato de una experiencia” Programa de Promotores Territoriales para el cambio social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

de 4 militantes a cumplir diferentes funciones, entre ellos Alberto Vivanco quien formó parte de la coordinación de la DINAJU durante el periodo, y Daniel Menéndez quién sin tener nombramiento, se desempeñaba como Director del Área de Proyectos y Programas de la misma durante el periodo 2006 – 2007. Sus líneas de acción más importantes fueron el Programa de Formación para la Participación Claudia Falcón, y las Jornadas Juveniles Solidarias “Argentina Somos Todos”, con gran repercusión mediática y capacidad de convocatoria y movilización de jóvenes.

El 30 de Junio de 2006, Ceballos fue nombrado Subsecretario de Organización y capacitación popular. Desde sus comienzos, se adoptó un formato que reproducía la lógica de organización de BDP, incorporando a la gestión pública otra mirada sobre las formas de construcción del Estado en el territorio (Natalucci, 2010a). En este sentido, y en lo que respecta a la estructura interna, la organización en áreas temáticas vinculadas a problemáticas sociales, característico de su forma de organización social, se adoptó como eje ordenador de los diferentes programas, planes y proyectos que se desarrollaron. De esta forma, la organización puso a disposición de la gestión pública, su bagaje de experiencias y saberes construidos en la gestión social de su organización en el territorio. De hecho, los principales responsables de la construcción de las “áreas” fueron incorporados al equipo de trabajo de la “subse”.

Consecuentemente, la subsecretaría impulsó un abanico de programas sociales, cada cual relacionado a un área temática diferente. Entre ellos, se destacaron el Programa de “Alfabetización en Salud” orientado a la formación de Promotores en Salud Comunitaria, el Programa “Contálo Vos” de promoción y fortalecimiento de iniciativas de comunicación Comunitaria, el Programa “Haciendo Historia” orientado a OSC y cuyos objetivos eran promover autonomía, capacidad de

gestión y de incidencia en las políticas públicas, y el Programa “Vínculos, experiencias comunitarias en Educación popular” que financiaba proyectos que desarrollaran prácticas comunitaria.

A fines del año 2006, se lanzó el Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”, con el objetivo de aportar herramientas para que las mujeres encuentren en un Estado promotor y presente, la garantía de sus derechos y sensibilizar a la comunidad y a los actores estatales acerca de la potencialidad de una cultura de equidad e inclusión en todos los ámbitos. El mismo pertenecía al ámbito del Consejo Nacional de Políticas Sociales, pero no tenía jerarquía de coordinación ni de Dirección de Línea, presupuesto propio, ni se encontraba oficializado a través de la normativa del Ministerio. Estaba conformado por un equipo de coordinación de 8 integrantes, de los cuales 5 eran militantes de BDP, y contaba con 8 contratos nacionales para referentes provinciales del mismo, los cuales fueron ocupados en su integridad por militantes de la organización. De todas las iniciativas de BDP en el Ministerio, “la Juana” fue el programa con menor presupuesto y jerarquía institucional. Sin embargo, según las entrevistas realizadas y los materiales relevados, su implementación permitió a la organización ampliar su fuerza organizada en el área de género, y amplió su abanico de relaciones sociales y políticas alrededor de las cuestiones de género.

A fines de 2008, a raíz de una serie de diferencias planteadas por BDP en diferentes comunicados de prensa<sup>41</sup>, se retiró de sus espacios de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la nación y de otros ministerios. La subsecretaría, que había sido “creada a medida” (Perelmiter, 2010:138) para esta organización,

---

<sup>41</sup> Vinculadas principalmente a una lectura de “pejotización” de la alianza de gobierno, en relación a la decisión de Néstor Kirchner de asumir la presidencia del Partido Justicialista en ese año, según se indican en los comunicados de prensa de la organización.

sigue actualmente a cargo de otra organización, desarrollando algunos de los programas impulsados durante este periodo.

### **III. 4. Reflexiones finales**

Sintetizando lo expuesto hasta aquí, podemos decir que el régimen kirchnerista durante el periodo 2003 – 2009, se caracterizó por reconstruir el poder presidencial, reconstruir la autoridad estatal y su capacidad de intervención en el modelo de desarrollo, y por reconstruir el sistema de partidos en base al clivaje “neoliberalismo vs. Proyecto nacional”. Estos elementos significaron profundos cambios en el sistema político con respecto a la etapa anterior. Entre ellos su ampliación a la participación de nuevos actores como los Movimientos de Desocupados. La capacidad del gobierno de encauzar el conflicto social le permitió resolver parcialmente la crisis de representación política, a partir de la institucionalización del mismo. Esta institucionalización se expresó en diferentes arreglos institucionales, donde se destacó la participación de los Movimientos de Desocupados en las diferentes políticas sociales de la etapa. La inscripción política de BDP en el armado kirchnerista, con sus limitaciones, y su experiencia de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, son producto de las transformaciones antes mencionadas a nivel del sistema político Argentino durante el periodo analizado. Todos estos elementos caracterizan la forma de acceso al poder de BDP, es decir su integración política al gobierno kirchnerista de la etapa 2003 – 2009. En el próximo capítulo analizaremos las características principales de las políticas sociales de la etapa y el estilo de gestión particular del Ministerio. En ese marco analizaremos la forma de ejercicio del poder que presentó BDP en el periodo analizado. Para ello, analizaremos los programas seleccionados como parte

de este nuevo modelo de políticas sociales, para luego analizar el estilo de gestión particular de BDP, sus aportes y limitaciones al estilo general del Ministerio.

**CAPITULO IV – Las políticas sociales y el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 - 2009: estudio de caso del proceso de implementación de los Programas Promotores Territoriales para el cambio social, y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy.**

#### **IV. 1. Introducción**

En el capítulo anterior nos hemos enfocado en el análisis del nivel de régimen político en el cual se inscribe la experiencia de gestión desarrollada por BDP en el

Ministerio de Desarrollo Social de la nación. En este capítulo nos adentraremos en la descripción y análisis de la forma que tuvo BDP de ejercer el poder, es decir de implementar políticas públicas, durante su paso por dicho ministerio. De esta manera, dejamos de lado la dimensión referida a al acceso e incorporación de BDP a la gestión política de las iniciativas y programas analizados, y nos centraremos en la dimensión del ejercicio del poder. Es decir, nos enfocaremos en la forma en que se estructuraron las relaciones de poder hacia adentro del aparato estatal y las características que asumieron las interdependencias burocráticas en cada uno de los programas analizados. Para lo cual, de acuerdo a nuestra hipótesis, se analizará primeramente la forma de ejercicio del poder del Ministerio de Desarrollo social de la Nación. Es decir, caracterizaremos la forma de implementación de las políticas sociales durante el periodo 2003 – 2009. Luego, para analizar la forma de ejercicio del poder por parte de BDP, se presentaran los dos Programas Nacionales seleccionados, Promotores territoriales para el cambio social, y el programa de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy.

Es menester aclarar que para la construcción del estilo de gestión tanto del Ministerio como de BDP particularmente, nos hemos basado en el discurso oficial expresado en diferentes documentos públicos como las memorias institucionales, balances de gestión, publicaciones, informes y discursos de funcionarios vinculados a la temática, así como en el relato de sus propios participantes, reconociendo la distancia entre éste y su funcionamiento o puesta en práctica y experiencia concreta. El discurso oficial expresa, de esta manera, una síntesis de la realidad según sus propios actores, es decir según los agentes estatales. Como no es un objetivo de esta tesis realizar una evaluación de los programas sino reconstruir un aspecto simbólico y de la cultura política como el estilo de gestión, consideramos que el

discurso oficial expresado en los diferentes documentos nos acerca a la forma de concebir y de ejercer el estilo de gestión desde la mirada de sus principales actores.

#### **IV. 2. El regreso del Estado: Las políticas sociales en el régimen Kirchnerista.**

La emergencia del modelo de acumulación neoliberal, y por consiguiente de una nueva modalidad de intervención estatal significó, entre otras cosas, el pasaje de políticas sociales universales, homogéneas y de alcance nacional propias del Estado social, a un abanico amplio de políticas focalizadas social y territorialmente (Rofman, 2007). Así podemos decir que en el ámbito de las políticas sociales, este nuevo paradigma impuso un diseño institucional caracterizado por la descentralización, la privatización y el asistencialismo clásico (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). Este paradigma expresó una nueva concepción del Estado, de carácter fragmentador de las estrategias políticas diseñadas para atender la cuestión social y satisfacer las demandas sociales.

Con respecto a las políticas sociales implementadas post crisis del 2001, Arroyo<sup>42</sup> (2004) destaca que la implementación del Plan Jefe y Jefas de Hogar Desocupado<sup>43</sup> (PJJHD) en Enero de 2002, introdujo dos elementos “novedosos” en dicho esquema. Por un lado, por primera vez se implementó un plan masivo de transferencia de ingresos, en contraposición del formato de proyectos focalizados del modelo neoliberal. Por otra parte, el PJJHD generalizó los espacios asociativos entre el gobierno local, las OSC y el sector privado, dando lugar a la emergencia de casi 1700 Consejos Consultivos en todo el país, según un informe del Ministerio de Trabajo del año 2002. De esta manera, los programas de transferencia condicionada

<sup>42</sup> Arroyo, D. (2004) “El rol de los Consejos Consultivos en el marco del desarrollo local” páginas 13 -19 en En González Bombal, Inés (Comp.) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires. Libros del Zorzal.

<sup>43</sup> El PJJHD se implementa en el marco del proceso del Dialogo Argentina, convocado en el año 2002 por el entonces, Presidente Interino Eduardo Duhalde, y cuyo objetivo principal era hacer frente a la desocupación y a la pobreza masiva. Decreto 565/2002.

de ingresos fueron redefinidos en el marco del paradigma de políticas sociales “neo universales” (Cardarelli y Rosenfeld, 2002) o “masivas” (Arroyo, 2009). Ejemplo de esta afirmación son los programas PJJHD, el PEC<sup>44</sup>, Plan Familias<sup>45</sup>, Seguro de empleo y Capacitación<sup>46</sup>, Programa Jóvenes por más y mejor trabajo<sup>47</sup>. Si bien algunos de ellos fueron pensado y diseñados como programas transitorios de empleo para que favorecieran la capacidad y la mejora en las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios, en definitiva todos funcionaron como programas de transferencia condicionada de ingresos<sup>48</sup>, donde la condicionalidad estaba determinada por el cumplimiento de una contraprestación educativa o de trabajo comunitario.

Entre los años 2003 y 2009, podemos decir entonces, que los gobiernos Kirchneristas construyeron según Arcidiácono y otros (2011), un sistema de protección de tipo dual, donde las políticas de empleo activas convivieron con el sostenimiento de programas de transferencia condicionada de ingresos para contener aquellos sectores de la población más vulnerable. Esta dualidad basada en el discurso político que sostenía al empleo como el gran elemento integrador,

---

<sup>44</sup> El Programa de Empleo Comunitario (PEC) fue creado por el Ministerio de Trabajo de la nación cuando el PJJHD cerró su inscripción. Sus objetivos y su formato de implementación, así como el monto del subsidio eran similares al PJJHD.

<sup>45</sup> El Plan Familias por la Inclusión social es una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la nación, y fue creado en el año 2004, con el objetivo de promover la protección e integración de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social.

<sup>46</sup> El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado mediante el Decreto 1506, en el año 2004, con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del Programa Jefes de Hogar (PJH) en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

<sup>47</sup> El Programa Jóvenes por más y mejor Trabajo es una iniciativa del Ministerio de Trabajo según la resolución 4971 del 2008, cuyo objetivo es generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

<sup>48</sup> Los Programas de Transferencia condicionada de ingreso forman parte del Sistema de Protección Social que se fue construyendo en nuestra región a partir de la década de los 90, y persiguen dos objetivos específicos: Por un lado, disminuir la pobreza en el corto plazo (a través de la transferencia de dinero), y construir capital humano a través de los componentes de contraprestación laboral, educativa, sanitaria y nutricional.

también operaba negativamente frente a los debates propuestos desde la oposición y desde algunos sectores del propio gobierno, para implementar políticas universales de sostenimiento de los ingresos. De hecho, en esta línea, a partir del 2007 comienza un proceso de distribución de los beneficiarios del PJJHD en el Plan Familia y en el Seguro de Empleo y capacitación según correspondiera, cuestión que mejoraba las condiciones cualitativas de la población beneficiaria según cada programa. Con esta operación se fortalecía la mirada sobre el empleo como “el único gran integrador”. Si bien el traspaso de beneficiarios fue masivo pero no obligatorio, un universo pequeño de beneficiarios continuó perteneciendo al PJJHD<sup>49</sup>.

En este marco general, en Octubre de 2009, el Gobierno de Cristina Fernández implementa la Asignación Universal por Hijo<sup>50</sup> para los hijos de las personas desocupadas, y para aquellos que trabajen en el mercado informal y ganen menos del salario mínimo, vital y móvil. Este esquema de protección dual, combinado entre el sistema contributivo de protección y un sistema no contributivo de programas masivos de transferencias condicionadas de ingreso, se complementó con un esquema de políticas de asistencia y de promoción social impulsadas desde el Ministerio de Desarrollo social de la nación como veremos en el próximo apartado.

IV 2. 1. El Ministerio de Desarrollo Social y el nuevo modelo de gestión social estratégico e integral.

---

<sup>49</sup> Repetto, F. y Díaz Longu, G. (2010)

<sup>50</sup> La AUH consiste en el pago mensual de 270 pesos para niños menores de 18 años y de 1080 pesos para chicos con discapacidad sin límite de edad. Esta asignación fue creada por medio del decreto 1602/09, del Poder Ejecutivo Nacional, y comenzó a regir a partir del 1º de noviembre de 2009. Con la misma, el Estado buscó asegurarse de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla.

En este contexto, descrito y analizado en los apartados anteriores, de redefinición del régimen político y del rol del Estado, Alicia Kirchner asume en mayo de 2003 el Ministerio de Desarrollo Social de la nación, de la mano y dando cuenta de, una decisión política del gobierno de darle prioridad a resolver las problemáticas sociales más acuciantes como los altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad social.

Para el año 2002, el Ministerio contaba con un total de 56 programas sociales con su propia administración, y un presupuesto anual de 1.518.980.058 millones de pesos, una ejecución del mismo del orden del 86,7% y un gasto operativo del 3, 6%. La mayoría de estos programas, por no decir todos, respondía a modelo de gestión de las políticas sociales asistenciales, compensatorias y focalizadas, clásicos del paradigma neoliberal de políticas sociales.

En base a la caracterización de este escenario como de dispersión de recursos y de duplicación de estructuras, la gestión Kirchnerista impulsó la unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas. A su vez, estas transformaciones fueron acompañadas con un fuerte aumento del presupuesto del área, pasando a, en el año 2004, un total de 2.433.282.385, de las cuales un 2,1 % de gastos operativos y una ejecución del 95,9% del mismo, significando un 77% de aumento con respecto al presupuesto de la jurisdicción en 2002<sup>51</sup>.

En esta etapa, se plantearon como objetivos de la política del Ministerio, aportar a la disminución de los índices de pobreza, desigualdad social y exclusión; garantizar el acceso de la población a sus derechos y la condición de ciudadanía; y por último, mejorar la calidad de vida de la población, a través de una política social

---

<sup>51</sup> Datos elaborados en función de la Ley de Presupuesto Nacional de cada año, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

que centró su mirada en el desarrollo humano haciendo eje en la persona, la familia y el territorio desde una cuestión de derechos, obligaciones y equidad buscando la cohesión del tejido social. Estos objetivos se pueden sintetizar, según los documentos oficiales, en la idea de una política social basada en la promoción de las oportunidades de la población y el fortalecimiento del capital social.

De esta forma, se intentó abandonar progresivamente la lógica de programas compartimentados, para integrar las diferentes iniciativas en tres grandes líneas de acción, que se constituyeron en un conjunto de herramientas, mecanismos y prestaciones, dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población. Estas líneas de acción se organizaron en tres grandes planes: Plan nacional de Desarrollo Local y economía “Manos a la obra”, Plan nacional de Seguridad alimentaria “el hambre más urgente”, y el Plan nacional “Familias”. Según el Informe de Gestión Rendimos Cuentas 2005 – 2006, la nueva orientación de las políticas sociales se definió como “políticas integrales, comprometidas con el ámbito de lo local y re constructoras del tejido social”. Desde la misma perspectiva, se afirma que éste proceso se inscribió en el marco de un Estado que “acompaña y articula la consolidación de esta política, favoreciendo la gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil”.

Estos lineamientos estratégicos intentaron expresar una propuesta diferente a los programas focalizados, asistencialistas y compensatorios del modelo neoliberal de políticas sociales. Si bien no se abandonó estas dos dimensiones ya que se continuó con el esquema de políticas masivas de transferencia condicionada de ingresos (Masetti, 2011; Arroyo, 2009), se re significaron las iniciativas del ministerio en el marco de una mirada integral de la cuestión social. Esta nueva mirada estuvo basada en las estrategias de fortalecimiento del capital social<sup>52</sup> de la población,

---

<sup>52</sup> Siguiendo a Masetti, podemos señalar que “La textura social de las clases populares se nutre de experiencias comunitarias autogestionadas. Tal es así que en el vocabulario de los funcionarios y diseñadores de políticas sociales asistenciales durante el primer período del gobierno de Kirchner (2003-2005) aparecieron los términos de “Economía

donde “el territorio” y lo “local” intentaron sintetizar una nueva forma de pensar la gestión de las políticas sociales, de abajo hacia arriba y con la participación de todos los actores involucrados. De esta forma, el abordaje focalizado de algunas problemáticas fue combinado con programas masivos de asistencia y promoción social, cristalizados en los Planes nacionales.

Este nuevo modelo de gestión, caracterizado por la propia administración como modelo de gestión estratégico e integral<sup>53</sup>, convivió, y aún convive con aspectos de los paradigmas de la administración pública tradicional, como el rol central de la burocracia y cierta primacía a la orientación del cumplimiento de normas y procedimientos, y del paradigma de la gerencia pública, como los criterios de economía, eficacia, eficiencia y productividad, la asignación de recursos según el criterio de subsidio a la demanda, y el modelo organización según proyectos y resultados, entre los más destacados.

Sin embargo, podemos destacar como nuevos elementos característicos del actual paradigma de gestión, una clara orientación hacia la militancia y la construcción de un Estado participativo como criterio de racionalidad que guían la acción pública; un sentido de las políticas públicas y prestaciones basados en la promoción de derechos y capacidades en la población; una orientación hacia la organización de la demanda en base al subsidio de la misma como criterio de asignación de recursos, y un modelo institucional combinado entre un monopolio estatal pero con una fuerte participación de los actores locales y sociales, desde una mirada del desarrollo local y territorial.

---

Social” o “Economía Solidaria” y de “Capital Social”, como piezas claves para abordar el tratamiento de una coyuntura social más que desfavorable. Las políticas sociales asistenciales comenzaron a ser redirigidas en este sentido, buscando potenciar las “nuevas formas de producción para la reproducción” desarrolladas como “respuestas reactivas” de los ciudadanos frente al proceso de reestructuración económica (Hintze, 2003: 34)” (Masetti, 2011:17)

<sup>53</sup> En Alicia Kirchner (2009) “Políticas Sociales en acción. La Bisagra” Ministerio de Desarrollo Social de la nación

En el marco de este modelo de gestión de las políticas sociales se inscribe la decisión política del gobierno de incorporar a diferentes actores sociales, entre ellos a BDP, a la gestión de las diferentes políticas y programas sociales. De la articulación entre el proceso de integración de estos nuevos actores, y de la implementación del nuevo modelo de gestión de las políticas sociales integrales y estratégicas, podemos decir que emergió un estilo de gestión característico del Ministerio de Desarrollo Social de la nación. Este nuevo estilo de gestión será analizado en el próximo apartado.

IV. 2. 2. El estilo de gestión técnico político en los programas sociales Kirchneristas.

La gestión de Alicia Kirchner en el Ministerio, durante el periodo analizado, se caracterizó por presentar un estilo que buscó oponerse a la lógica de las políticas sociales asistenciales y basadas en una racionalidad técnico gerencial, de la administración anterior. Para esto, combinó un esquema de políticas masivas de transferencias de ingreso con programas de promoción y asistencia social focalizados, encuadrados en los siguientes lineamientos<sup>54</sup>:

- La intervención integral, evitando la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras, la extemporaneidad de objetivos e impulsando un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.
- La articulación intersectorial en varias dimensiones de la intervención y con los diferentes actores intervinientes, de tal forma que permita una estrategia relacional entre la producción y la distribución de bienes y servicios y de asistencia técnica.

---

<sup>54</sup> En Alicia Kirchner (2009) "Políticas Sociales en acción. La Bisagra" Ministerio de Desarrollo Social de la nación.

- El abordaje territorial por lo que se concibieron las políticas sociales a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando coordinadamente con los diferentes actores involucrados, desde el terreno geográfico.

De esta forma, se intentó abandonar progresivamente la lógica de programas homogéneos, enlatados y compartimentados, para integrar las diferentes iniciativas en grandes líneas de acción, que se constituyeron en un conjunto de herramientas, mecanismos y prestaciones, dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población. Reaparecieron así, en el diseño, formulación, implementación y evaluación de estos planes nacionales categorías de análisis para el debate y la construcción comunes a todas las iniciativas. La necesidad de un Estado fuerte, de promover la participación, la organización y la educación popular, el desarrollo humano, la implementación de políticas integrales, fueron categorías que pasaron a ser el sello distintivo del Ministerio.

Esto se expresó claramente en el compromiso de pensar integralmente el territorio nacional a partir de la propuesta de formar una Red Federal de Políticas Sociales, cuyos objetivos eran:

“Hacer más eficientes la atención de las emergencias de carácter social como alimentación, la emergencia habitacional y los ingresos insuficientes, priorizando la atención de los grupos que presentan mayor riesgo; Promover la integración social a partir del incentivo y apoyo a proyectos productivos y sociales, y el mejoramiento de los ingresos de los sectores más vulnerables económicamente; y por último, impulsar el desarrollo y los lazos comunitarios fortaleciendo procesos asociativos, e interinstitucionales vinculados con el desarrollo social y local. (Construcción Participativa en el Estado, Relato de

una experiencia” Programa de Promotores Territoriales para el cambio social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007: 16).

La mirada territorial, con énfasis en el desarrollo local y basada en la estrategia de fortalecimiento del capital social como instalación de capacidades en la comunidad, se contrapuso a la lógica neoliberal de programas “enlatados” que, desde la administración nacional, se aplicaban en el territorio sin tener en cuenta sus características, necesidades y potencialidades. Si bien no se abandonó este tipo de programas, se re significaron en el marco de una mirada integral de la cuestión social, donde “el territorio” y lo “local” intentaron sintetizar una nueva forma de pensar la gestión de las políticas sociales, de abajo hacia arriba y con la participación de todos los actores involucrados.

De esta forma, el abordaje focalizado de algunas problemáticas fue combinado con programas masivos de asistencia y promoción social, cristalizados en los Planes nacionales. Este nuevo escenario, a su vez, promovió y facilitó la promoción y fortalecimiento de espacios asociativos y de participación como mecanismo institucional de gestión de las políticas sociales.

Este proceso se inscribió en el marco de un Estado que “acompaña y articula la consolidación de esta política, favoreciendo la gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil” (Kirchner, 2009: 9). Las políticas sociales así concebidas hicieron referencia a las necesidades sociales detectadas en cada territorio y, fundamentalmente, promovieron la participación activa de todos los actores locales para dar respuestas a las mismas<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> En un documento institucional titulado “Estrategias de Gestión”, se definían los siguientes lineamientos generales como ejes rectores de todas las iniciativas del Ministerio:

“Intervención integral evitando la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras, la extemporaneidad de objetivos e impulsando un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas; Abordaje territorial; Articulación inter jurisdiccional; Mirada colectiva

Estos cambios ocurridos a nivel de la forma de pensar y conceptualizar la cuestión social y sus posibles soluciones, así como en los lineamientos estratégicos del modelo de gestión, tuvieron su correlato a nivel de la estructura interna del Ministerio, la cual se fue modificando y adecuando a los nuevos tiempos, y en los actores sociales que fueron parte de dicha experiencia. Por un lado, la integración de los movimientos de desocupados a la gestión de las políticas sociales, ya sea como ejecutores de proyectos socio – productivos, de unidades ejecutores de proyectos de contraprestación o de promotores de programas de promoción social, le brindó al Ministerio de Desarrollo Social un mayor alcance territorial a través de dichas organizaciones. Esto a su vez le aportó al Ministerio una nueva legitimidad en oposición a las estructuras clientelares del PJ, y le permitió institucionalizar el conflicto social a partir de la mediación de las demandas en el mismo territorio. Estas tres características, mayor alcance territorial, mayor legitimidad e institucionalización del conflicto, son elementos que fueron determinando el estilo de gestión propio del ministerio y de los movimientos de desocupados, entre ellos BDP.

Por otro lado, desde la nueva gestión se propuso el objetivo de revalorizar el trabajo de los asistentes sociales como los actores fundamentales en el desarrollo de las políticas. Esto se evidenció en la incorporación de nuevas generaciones de profesionales y su jerarquización en el sistema de personal y en la escala salarial

---

porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas; Planificación de "abajo hacia arriba" porque las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio y deben ser concebidas de acuerdo a las necesidades sociales detectadas; Fortalecimiento de Espacios Participativos ya que antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, re funcionalizar y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas; Promoción del desarrollo local y la economía social; La familia como eje de la inclusión social, Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad, y por último, pensar la Política Social desde el enfoque de la promoción"( en Documento Institucional "Estrategia de Gestión" Obtenido el 5 de Marzo de 2011 en [www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0\\_4.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_4.asp))

del Ministerio. Junto a esto se construyó una imagen de los trabajadores sociales como profesionales con compromiso social, que contaban con los instrumentos, la investigación social y la planificación estratégica para ejecutar las políticas desde lo colectivo y lo territorial.

En base a lo expuesto anteriormente podemos caracterizar el estilo de gestión del Ministerio a partir de los siguientes elementos:

- Una mirada de la cuestión social y sus problemáticas basadas en la integralidad y en el enfoque de derechos<sup>56</sup>
- La concepción del Estado como “presente, activo, protagónico, promotor para el desarrollo humano”,
- Cuyo principal actor es el trabajador social comprometido socialmente, y las organizaciones de base y comunitarias que promueven el desarrollo territorial y cuya participación popular legitiman las políticas desarrolladas.
- La articulación intersectorial y territorial como la forma de relacionarse con los otros actores estatales y con las organizaciones de la sociedad civil.
- Una relación para con la burocracias del Ministerio que buscó romper con la superioridad de los procedimientos por sobre los resultados de las políticas.
- Una relación de abierto compromiso y de complementariedad para con el proyecto nacional encarado por el Kirchnerismo.

---

<sup>56</sup> El Enfoque de los derechos humanos logró su síntesis conceptual definitiva en la Declaración de Viena en 1993. Allí se estableció que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; que su tratamiento debe ser en pie de igualdad y que todos tienen el mismo peso; que se deben tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales; y que es deber del Estado promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993). Ver Jiménez Benítez (2007)

- Un modelo de política social basada en el fortalecimiento del capital social y el desarrollo humano como estrategias de acción territoriales, buscando innovar en materia de instrumentos y herramientas de gestión e intervención.

Estos elementos extraídos de los documentos públicos del Ministerio y de las entrevistas realizadas, nos permiten pensar en un estilo de gestión donde el compromiso social y la gestión pública como forma de resolución de los problemas, se combinan en la idea de “Técnico - social”. Este estilo de gestión técnico social, basado el compromiso militante para con la transformación de la realidad, se puede iluminar con la siguiente frase de la propia Ministra:

“No queremos ser técnicos, profesionales o funcionarios buenos pero híbridos. Nadie opera en el vacío, porque hacerse cargo implica exigencias concretas y no eludir responsabilidades; queremos ser buenos militantes sociales, ocuparnos de la realidad, y eso es lo que hacemos” (Kirchner, 2007:10)<sup>57</sup>.

Como señalábamos en las hipótesis, esta tesis se basa sobre el supuesto de que el estilo de gestión de BDP se inscribe dentro del estilo del Ministerio .Por lo cual seguidamente procederemos a presentar los programas seleccionados, para luego, en el próximo capítulo, analizar el estilo de gestión que emerge del proceso de implementación de ambos.

### **III. 2. Estudio de caso: Presentación**

La incorporación de BDP a la estructura de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se vio acompañada por la implementación de una

---

<sup>57</sup> En la misma línea y abonando al otro aspecto del estilo de gestión del Ministerio, la Ministra declara en alusión a un incidente ocurrido al día de haber asumido la cartera social:” Yo vine a gestionar y no a que me gestionen” (Kirchner, 2007: 11).

serie de programas nacionales de promoción social. De ellos, seleccionamos dos programas los cuales son una muestra de la forma de pensar, diseñar y ejecutar acciones que tiene dicho actor social.

En el siguiente apartado realizaremos una descripción de los mismos en el marco del modelo de políticas sociales del periodo analizado, para luego en el próximo capítulo introducirnos en el análisis de la forma de ejercer el poder y del estilo de gestión de BDP particularmente.

### III. 2. 1. El Programa Promotores Territoriales para el cambio social

El Programa de Promotores Territoriales para el cambio social es, actualmente en el año 2012, una iniciativa de la Dirección de Promotores Territoriales, perteneciente a la Dirección Nacional de Formación de Actores territoriales de la subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la nación. Su creación fue en Noviembre 2004 en el marco del proceso de incorporación de algunos movimientos de desocupados a la gestión pública, como la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), el Movimiento Evita, el Frente Transversal nacional y popular, y el Movimiento Barrios de Pie. Durante los primeros años, y hasta la creación de la subsecretaría de Organización y Capacitación Popular en Junio de 2006, Promotores no tuvo un lugar definido en el organigrama del ministerio, ni contó con presupuesto propio. La coordinación del programa estuvo compartida, en esta primera etapa, entre el Movimiento Barrios de Pie y una funcionaria del entorno de cercano a la ministra. A partir del año 2007, el programa adquirió rango de dirección de línea, y la misma quedó en manos del Movimientos Barrios de Pie hasta su alejamiento del gobierno (ver capítulo II).

El Programa se propuso, según documentos oficiales, fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios que articulan los distintos aspectos de promoción de las políticas sociales. Mediante el programa, la subsecretaría buscó concretar el nuevo rol asumido por el Estado en la formulación de las políticas sociales, que incorporen las necesidades y las prácticas de las organizaciones sociales de actores y de distintos sectores de la comunidad. Se buscaba construir un Estado presente, con voluntad política para generar las condiciones que garantizaran el acceso de todos los ciudadanos a los derechos sociales. En este sentido, el Programa se propuso fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios para articular los distintos aspectos promocionales de las políticas sociales que eran llevados a cabo desde el Ministerio, en vinculación con otros ministerios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos provinciales y locales en todo el territorio nacional. En este sentido, el Programa se propuso contribuir en el armado de la red Federal de Políticas Sociales<sup>58</sup>, que era construida de abajo hacia arriba a partir de las capacidades instaladas en el territorio y que tenía como uno de sus objetivos, hacer más eficientes los recursos y programas ya existentes en los distintos niveles estatales.

Sus principales estrategias de acción fueron la formación de formadores, promotores territoriales y sociales desde la mirada de la educación popular; la conformación de las Unidades de Trabajo y Participación territoriales; el reconocimiento de los actores locales: mediante el relevamiento en el territorio; la realización de diagnósticos participativos comunitarios; la capacitación como

---

<sup>58</sup> La Red Federal de Políticas Sociales es una iniciativa del Ministerio, la cual tiene como objetivos “Hacer más eficientes la atención de las emergencias de carácter social como alimentación, la emergencia habitacional y los ingresos insuficientes, priorizando la atención de los grupos que presentan mayor riesgo; Promover la integración social a partir del incentivo y apoyo a proyectos productivos y sociales, y el mejoramiento de los ingresos de los sectores más vulnerables económicamente; y por último, impulsar el desarrollo y los lazos comunitarios fortaleciendo procesos asociativos, e interinstitucionales vinculados con el desarrollo social y local. En [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

herramienta para facilitar la organización social y asegurar el acceso a la población a las políticas sociales vigentes. Se promovía, de esta manera, la sistematización y socialización de las experiencias de participación y organización comunitaria mediante la conformación de espacios de capacitación y educación popular, el reconocimiento de actores locales en el territorio; la realización de jornadas de diagnóstico participativo, acciones de promoción y articulación comunitaria, el intercambio de experiencias de desarrollo comunitario entre promotores de todo el país.

Su objetivo general fue definido entonces como: propiciar y generar condiciones sociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, promoviendo la organización social y el desarrollo de capacidades humanas y sociales, desde la identidad comunitaria, la equidad territorial y la realización de los derechos sociales. Sus objetivos específicos eran: a) promover el protagonismo ciudadano en la realización de derechos y mejoras en las condiciones de vida de la población; b) propiciar la instalación y el desarrollo de capacidades y habilidades de promoción socio-comunitaria y generación de procesos colectivos, de elaboración y gestión de proyectos participativos apropiados para la articulación de las políticas sociales en los ámbitos locales; c) promover el desarrollo de redes sociales y el fortalecimiento de las ya existentes, generando espacios de trabajo conjunto entre organizaciones comunitarias, y de éstas con otros actores locales (gubernamentales y no gubernamentales).

En noviembre de 2004 se inició el proceso de formación de los primeros 260 facilitadores nacionales y provinciales. En diversos encuentros de formación se fueron intercambiando ideas, concepciones, visiones y construyendo una mirada común sobre el concepto de políticas de promoción y el diseño de la estructura del

programa, el rol de los promotores, los lineamientos básicos, etc. Esta etapa, denominada de formación de formadores y de replique de la experiencia en los territorios, permitió reajustar los objetivos y los lineamientos del programa a partir del aporte de las experiencias que traían cada organización social. Construir consensos entre los diferentes participantes fue una experiencia que enriqueció la propuesta del programa, y de acuerdo a lo relatado por los entrevistados, permitió, a aquellas organizaciones sin experiencia previa de gestión pública, crecer y construir su propia experiencia dentro del Estado. Una vez finalizada la etapa de formación de formadores, se comenzó con el proceso de selección y formación de los promotores territoriales.

Para fines del 2005 se realizó el primer Encuentro Nacional de Promotores Territoriales en Chapadmalal, Provincia de Buenos Aires. Al mismo concurren los 2500 promotores territoriales, y su objetivo fue mostrar el alcance nacional de programa y visualizar la integración nacional del mismo. Se intercambiaron experiencias en torno a las principales problemáticas, se confeccionó un mapa del territorio nacional con la localización de las experiencias, y se consolidó los espacios de organización y participación en el territorio, las UTP. Este encuentro fue la finalización del proceso de formación y el inicio de la puesta en acción del programa en el territorio. Al regreso, cada UTP debía comenzar a desarrollar el programa en el territorio para lo cual se definió una serie de etapas y actividades a los fines de alcanzar los objetivos planteados. En este sentido se definió como primera actividad la realización de diagnósticos participativos en cada territorio para conocer la realidad de barrio, relevar las diferentes organizaciones e instituciones, y definir colectivamente las áreas temáticas de promoción social y sus prioridades que podrían ser abordadas desde la propuesta del programa. Para el Diagnóstico se

debía realizar en primera instancia un relevamiento de organizaciones e instituciones de la zona, posteriormente la convocatoria a la actividad y por último la sistematización de la experiencia. Pasada la etapa de diagnóstico participativo, cada UTP debía planificar una intervención en el territorio en función de los ejes prioritarios definidos en el diagnóstico y en acuerdo con los actores sociales que participaron del mismo. Por intervención se comprendía el desarrollo de estrategias de promoción socio comunitarias en un territorio a partir de la articulación de los diferentes recursos ya existente estatales y / o privados, que permitían abordar una problemática determinada. Las “intervenciones” pusieron en relieve la falta de recursos propios para afrontar las demandas que habían surgido de los diagnósticos participativos. Este elemento presentó aspectos positivos y negativos. Por un lado la falta de presupuesto acotó su capacidad de intervención a las propuestas únicamente de promoción social. De las problemáticas sociales más acuciantes para cada territorio, sólo se podía abordar aquellas vinculadas a cuestiones relacionadas a la promoción de derechos sociales, de capacitación comunitaria, o de prevención. De las necesidades y demandas relevadas durante la etapa de diagnóstico participativo, la capacidad de intervención de los Promotores se ceñía únicamente a cuestiones de promoción social, que a su vez no requerían de demasiado presupuesto ni gestión interministerial para su realización ya que se resolvía a nivel territorial todo lo relacionado a la convocatoria y articulación de actores, y a la gestión de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para la intervenir en el territorio.

En el año 2006, como resultado del proceso de diagnóstico participativo desarrollado en cada territorio donde existía una UTP, se realizaron una serie de intervenciones territoriales con formato de “Jornadas”. Las mismas tenían una

duración de todo el día, contaban con la presencia de organizaciones sociales e instituciones del barrio en el cual se desarrollaban, y presentaban actividades recreativas, de difusión y capacitación, campañas de salud, ferias de micro emprendimientos, radios abiertas, entre otras cosas. Este tipo de actividad se convirtió en el formato clásico de intervención del Programa en el territorio. Los ejes de trabajo y las problemáticas sociales abordadas variaban según la planificación nacional y local, así como los actores intervinientes de acuerdo a la misma, pero en general el formato de actividad siempre fue el mismo, ya sea para pintar un mural, realizar una capacitación, un festival, o un relevamiento. Para cada Jornada se conformaba una mesa de trabajo con organizaciones e instituciones, que planificaba la actividad y resolvía los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para su desarrollo.

A partir del año 2007 se comenzaron a implementar la planificación de Proyectos Participativos Integrales Provinciales, los cuales consistían en la realización de diagnósticos participativos que establecieran problemáticas prioritarias según las realidades locales, y que en articulación con organismos del Estado, diseñaran e implementaran acciones intersectoriales de promoción comunitaria. Esta modalidad de intervención fue la utilizada por el Programa hasta 2009, año que al retirarse BDP de la gestión pública, se replantean los objetivos y modalidades de intervención del mismo.

Con respecto a los actores intervinientes, cabe señalar que si bien no es público qué organizaciones participaron desde su inicio en la convocatoria, según los datos registrados en el trabajo de campo, el movimiento Barrios de Pie (BDP), la Federación Tierra y Vivienda (FTV), el Movimiento Evita, el Frente Transversal, y la Corriente Nacional y Popular 25 de mayo, fueron las pioneras (CNP25 DE MAYO).

Dos de ellas, la FTV y BDP son organizaciones con larga trayectoria en el espacio de los movimientos de desocupados. El Movimiento Evita, si bien surge durante el gobierno interino de Duhalde, se reconoce como parte de este espacio. La CNP25 de Mayo y el Frente Transversal son organizaciones que surgieron de la mano del Kirchnerismo como espacio político y pertenecen al espacio sindical. Estas 5 organizaciones, con trayectorias y formas de construcción políticas diferentes, fueron parte de la mesa promotora del programa, es decir del ámbito al cual el Ministerio convocó para darle forma a la iniciativa. Y, a través de sus referentes, participaron del proceso de formulación e implementación del programa a nivel nacional.

Inicialmente el perfil de los facilitadores y promotores fue definido como militantes sociales con amplia recorrida y trayectoria de trabajo comunitario, para aportar al aprendizaje colectivo impulsando procesos de organización y participación social. Es decir, como referentes de distintas organizaciones y movimientos sociales que fueron convocados por sus experiencias de participación e inserción territorial, por desarrollar acciones de promoción y de acción social, por su militancia, su capacidad de incidencia, de gestión, de construcción con otros, de reclamo pero fundamentalmente de propuesta. Cada organización presentó candidatos para los diferentes roles y la mesa de dirección política definió en consenso con todas las fuerzas quiénes serían convocados a integrar el programa. La condición de “militantes sociales” de los propios Promotores y Facilitadores, la estructura organizativa diferenciada en “promotores y facilitadores” y “administrativos”, la forma de funcionamiento de los espacios de dirección y coordinación, y la composición política de los actores intervinientes, fueron construyendo un escenario que permitió y facilitó la implementación del programa en el territorio bajo la consigna de “militar el Estado”.

Según los datos publicados oficialmente por el Ministerio para mayo de 2009, el registro histórico de acciones realizadas por el Programa, presenta en su haber un total de 1.873 de intervenciones en todo el país durante los años en que se lleva implementando el mismo. De estas intervenciones participaron un total de 9.389 actores sociales, entre organizaciones de base, instituciones y asociaciones vecinales. En el informe de gestión Rendimos Cuenta 2006 – 2007, en el marco del programa se realizaron 566 Jornadas de Planificación de Proyectos Participativos Integrales, en las cuales participaron 9.389 actores sociales.

### III. 2. 2. Programa de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy

El Programa Juana Azurduy se creó en el año 2006 como propuesta del Ministerio hacia BDP para abordar el trabajo vinculado a los derechos de las mujeres. En ese año, asume como Coordinadora nacional del Programa, Cecilia Merchán, referente nacional del área de género de dicha organización. El programa pertenece, hasta la actualidad en el año 2012, al ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la nación. Su objetivo general, durante el periodo analizado, fue promover la articulación e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado que involucren la participación social y política de las mujeres a través de la construcción de herramientas teórico-prácticas que tiendan a generar relaciones igualitarias entre varones y mujeres. Sus objetivos específicos eran: aportar a la construcción de valores que promuevan las relaciones igualitarias entre varones y mujeres en las diferentes etapas de la vida y en los distintos ámbitos de desarrollo; construir con las mujeres herramientas teórico-prácticas que les permitan pensarse como sujetos capaces de incidir en la

realidad y desde ahí transformarla, pudiendo generar colectivamente acciones concretas en ese sentido, rediseñando las relaciones familiares, comunitarias, sociales y políticas en las cuales se encuentran insertas; promover ámbitos de participación e intercambio entre integrantes de los tres poderes y los diferentes niveles del Estado para propiciar la incorporación de la perspectiva de género al interior de las políticas públicas; promover y difundir todas las líneas de acción de los diferentes ministerios nacionales vinculadas con los derechos de las mujeres mediante el conocimiento de las realidades y problemáticas locales.

Operacionalizar dichos objetivos requirió el fortalecimiento de líderes sociales y políticos de los distintos ámbitos de la comunidad y el Estado que promovieran los Derechos de las Mujeres como Derechos Humanos, la participación femenina en la toma de decisiones, y una cultura para la equidad e igualdad de oportunidades entre varones y mujeres. Para ello se definieron las siguientes líneas de acción: 1. Articulación y participación multi actoral; 2. Difusión que facilite el acceso a las políticas públicas vigentes en el tema, a los modos de inclusión y a los derechos de las mujeres; 3. Participación a nivel comunitario y regional como así también de diferentes niveles del Estado que impacte y articule acciones y políticas de inclusión social de las mujeres; 4. Indagación, sistematización y socialización de experiencias sociales y políticas que permitan generar impacto de replique tanto a nivel de la comunidad como en el diseño de las políticas públicas. De las líneas de acción antes señaladas se desprendían los siguientes componentes del Programa:

- el componente de capacitación: El proceso de capacitación se centró en la formación de promotoras capaces de replicar los contenidos aprehendidos a otras mujeres y jóvenes. Cada una de las mujeres involucradas, se sensibilizaban y se formaban en los siguientes ejes

temáticos: Historia de las Mujeres, Mujeres de la Historia; Participación Política y Social de las Mujeres; Mujeres Sanas, Ciudadanas Libres; Violencia hacia las Mujeres. Otros ejes de trabajo: Cuidado de niños y niñas con perspectiva de género; Mujeres y Trabajo;

- El componente de capacitación con mujeres detenidas en penales federales y provinciales: eran las mismas mujeres capacitadas quienes se involucraban en el desarrollo de acciones locales tendientes a propiciar la participación social y política de las mujeres, articulando estrategias de trabajo con otras instancias del Estado Nacional, Provincial y/o Municipal.
- El componente de difusión y sensibilización: este eje apuntaba a elaborar y desarrollar campañas referidas a los diferentes ejes temáticos abordados, dotando a cada participante de herramientas concretas para incidir en la realidad de su espacio de participación. Cada una de ellas, elaboran estrategias de difusión y sensibilización de acuerdo a las necesidades y realidades locales.
- El componente de articulación institucional y territorial: este eje se proponía planificar y desarrollar estrategias de articulación multi actoral vinculadas con la implementación del Programa en todo el territorio nacional, promover la planificación de líneas de acción e implementación de estrategias comunes entre organizaciones de la sociedad civil y los diferentes niveles del Estado y vincular las acciones, programas y proyectos institucionales interactuando con distintos Organismos Nacionales, Provinciales y Municipales con el

objeto de contribuir a la construcción y consolidación de espacios de acuerdo a los objetivos del Programa.

- El componente de sistematización: este eje tenía entre sus objetivos planificar e implementar estrategias tendientes a la elaboración de las actividades del programa y su impacto en el territorio y recuperar, analizar y socializar experiencias organizacionales, comunitarias e institucionales de promoción con alto impacto social concernientes a los derechos de las mujeres. Asimismo se elaboraban herramientas (encuestas, réplicas, monitoreos, muestras, encuentros, etc.) para que los y las participantes pudieran ser parte de la elaboración, ejecución seguimiento y evaluación de políticas públicas.

El formato que adquirirían estas líneas de acción era de “campañas nacionales” temáticas, donde se articulaban diferentes proyectos y actividades relacionados. Según las entrevistas realizadas y el material escrito consultado, durante el periodo analizado, las campañas desarrolladas por el programa fueron: Campaña Nacional Contra la violencia hacia las Mujeres; Campaña Nacional Historia ¿de quién te olvidaste?; Campaña Nacional Mujeres Sanas, Ciudadanas Libres; Campaña Nacional 8 de Marzo todos los Días; Campaña Nacional Se Trata de Nosotras. Las actividades variaban según la campaña nacional a la cual estaban sujetas. Sin embargo, en todas se repetían actividades vinculadas a los componentes de capacitación, de sensibilización, de articulación institucional y actoral, y de sistematización y monitoreo. En la Campaña Nacional Contra la Violencia hacia las Mujeres se realizaban murales, distribución de volantes, pegatinas de afiches, obras de teatro y títeres, proyección de películas, talleres en espacios públicos, radios abiertas, etc. en todos los puntos del país mencionados.

En la Campaña Nacional “Historia ¿de quien te olvidaste?, Sobre el natalicio de Juana Azurduy y el rol de las Mujeres en la Historia de nuestro país, se realizaron actividades de capacitación en todo el país. En la Campaña Nacional “Mujeres Sanas, Ciudadanas Libres” se realizaron capacitaciones y talleres de formación, distribución de volantes, pegatinas de afiches, obras de teatro y títeres, proyección de películas, conferencias, talleres en espacios públicos, radios abiertas, etc. En la Campaña Nacional “8 DE MARZO TODOS LOS DIAS” se realizaron actividades culturales de difusión y sensibilización. Por último, en la Campaña Nacional “Se trata de Nosotras” se realizaron talleres de capacitación y sensibilización sobre el tema de la trata de niñas, jóvenes y adolescentes, y se produjo un protocolo de acción para casos de trata, y una publicación para difusión.

Al ser su objetivo principal la articulación de políticas en relación a la promoción de la igualdad de género, combinado esto con la peculiar situación de carecer de recursos propios para la implementación de políticas, el programa contaba como actores intervinientes de un abanico de organismos públicos que participaban de diferentes maneras, en la implementación de sus iniciativas. Según el informe de gestión 2006 – 2007 publicado en la página web del Programa, los organismos con los cuales se articulaba eran: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, Dirección Nacional de la Juventud - DINAJU, Centros de Referencia, Centros Integradores Comunitarios - CIC, Programa Alfabetización en Salud, Programa Contalo Vos, Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social. Ministerio de Salud de la Nación: Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. Médicos Comunitarios. Programa Nacional de Lucha contra el SIDA y ETS, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Secretaría de

Derechos Humanos, Programa Anti impunidad. Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios. Programa de Prevención de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Jefatura de Gabinete de Ministros: Proyecto de Modernización del Estado, Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP, Ministerio del Interior: Programa Las Víctimas contra la Violencia. CNCPS: Consejo Nacional de la Mujer, SIEMPRO. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: Representación Especial de la Mujer, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: Programa Encuentro, Programa Nacional de Inclusión Educativa: Todos a Estudiar y Volver a la escuela.

En el mismo informe, único de su tipo al que hemos podido acceder, se declara que para noviembre de 2007, se habían capacitados 75.517 mujeres, en 258 localidades de todo el país, las cuales participaron de diferentes actividades de formación desarrolladas por el programa.

#### **IV. 4. Reflexiones finales**

Hasta aquí, los programas seleccionados se inscriben dentro del modelo de gestión social estratégico e integral desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo de estudio. Ambos programas son plausibles de ser encasillados dentro de las estrategias de formación de capital social (capacitación y formación de promotores). Ambos respetan y promueven los lineamientos de las políticas sociales de la etapa: intervención integral, articulación intersectorial y abordaje territorial.

Así mismo, el estilo de gestión técnico social característico en la implementación de políticas sociales durante este periodo, se puede rastrear en los programas, aunque con algunos elementos particulares que nos permiten hablar de un estilo propio de BDP. A estas cuestiones, estará dedicado el próximo capítulo.

## **CAPÍTULO V – La forma de ejercer el poder y el estilo de gestión del Movimiento Barrios de Pie en los programas analizados**

### **V. 1. Análisis de los casos**

En el siguiente apartado presentaremos los principales elementos que caracterizan la forma de ejercer el poder y el estilo de gestión de BDP a partir del análisis de las relaciones de interdependencias burocráticas en ambos programas. Para dicho objetivo hemos construido una matriz de datos que nos permitió comparar los diferentes elementos de cada iniciativa, y caracterizar de esta manera, la forma en que BDP ejerció el poder durante su participación en la gestión del Ministerio. A los efectos de este trabajo, se presentarán las principales conclusiones extraídas del análisis del cuadro. El mismo, en su versión completa, se puede consultar en los anexos.

En un primer momento presentaremos la definición de interdependencia burocrática (Oszlak, 1981), para luego analizar la forma de ejercer el poder de BDP en los diferentes programas señalados. En un segundo momento, procederemos a analizar el estilo de gestión de cada programa para realizar una caracterización general del estilo de gestión de BDP.

#### V. 1. 1. Interdependencias Burocráticas

Para analizar las interdependencias burocráticas en ambos programas, nos basamos en la definición de Oszlak (1981) según la cual: “la noción de interdependencia esta íntimamente asociada a la de sistema. Un sistema se estructura y funciona como tal sólo en la medida que sus componentes mantengan entre si relaciones de dependencia mutua.” (1981:21) Sin embargo, como señalábamos en el primer capítulo, el funcionamiento real del aparato estatal tiende a distanciarse de la normativa que lo regula, por lo cual los actores persiguen sus objetivos dentro de las restricciones impuestas por el sistema de normas aplicadas, pero mantienen cierto grado de discrecionalidad en sus acciones. Analizar las modalidades que presentan las relaciones de interdependencias al interior de la burocracia estatal, vinculándolas con el régimen político vigente, puede aportar elementos para reflexionar sobre esta discrecionalidad, sobre los desajustes existentes entre los mismos, y sobre la capacidad de los diferentes actores para implementar una política pública. Siguiendo a Oszlak (1981), toda organización compleja se articula a través de tres modalidades básicas de interacción:

“1) aquellas derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad; 2) aquellas destinadas a producir y recibir información y

conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad; y 3) aquellas dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas” (Oszlak, 1981: 24)

De esta manera, la relación entre individuos que imparten o acatan órdenes construye una jerarquía y una red de relaciones de autoridad que expresan una interdependencia jerárquica. Por otro lado, las relaciones resultantes de la coordinación entre las diferentes unidades de acuerdo a criterios técnicos administrativos, conforman otra red que Oszlak (1981) denomina interdependencias funcionales. Por último, dicho autor denomina interdependencias materiales a aquellas relaciones entre unidades que se construyen a partir de la competencia por la obtención de recursos materiales o financieros de una fuente común.

En base a las definiciones brindadas, intentaremos caracterizar las modalidades que adquieren dichas interdependencias en los programas analizados, vinculándolos a su vez con las características del régimen político<sup>59</sup>. Esto nos permitirá visualizar elementos sustanciales que nos permitan avanzar en la caracterización del estilo de gestión de BDP en el Ministerio.

#### V. 1. 2. Interdependencias Jerárquicas

La estructura de autoridad en ambos programas presenta características similares. Entre ellas debemos destacar, en primer lugar, un encuadre institucional difuso y con escasa relación con las estructuras jerárquicas y de autoridad del Ministerio. Esto se evidencia en el lugar ocupado en el organigrama del ministerio. Promotores territoriales, hasta el año 2006 en que se crea la Subsecretaría de

---

<sup>59</sup> Siguiendo a Manzini (2010) “El régimen constituye “un espacio” fundamental de la política. Por ello, es necesario tenerlo en cuenta, atendiendo especialmente a la dimensión de ejercicio del poder y de las burocracias “a través” de las cuales se lleva a cabo la implementación de las políticas”

Organización y Capacitación Popular, carece de un encuadre institucional claro. Esta etapa coincide con el periodo de formación de Facilitadores y Promotores, por lo que no hay registros de intervenciones públicas.

El programa Juana Azurduy perteneció desde un primer momento al ámbito del Consejo Nacional de la Mujer, organismo del Ministerio. Sin embargo, según se pudo constatar en las entrevistas realizadas, la relación con la estructura de autoridad era escasa, no se contaba con reconocimiento institucional de tipo normativo, como una resolución o decreto ministerial que de cuenta de su creación y existencia. Su relación con el Consejo de la Mujer era precaria, atada según las entrevistas realizadas, a la relación política con sus autoridades ya que no existían canales orgánicos de intercambio de información y de toma de decisiones.

Como se desarrolló en el capítulo III, la relación entre el Gobierno y BDP se enmarcó dentro de los diferentes espacios y canales de comunicación propuestos desde la Presidencia directamente, centralizando las decisiones políticas, así como la distribución de recursos materiales y simbólicos, en ese nivel. Este elemento dificultaba la relación política con los niveles inferiores ya que supeditaba cualquier decisión al nivel central, impidiendo la construcción de nuevos acuerdos sin supervisión política. De esta manera, podemos decir que ambos programas tuvieron, durante el periodo analizado, un funcionamiento paralelo a las estructuras jerárquicas y de autoridad del Ministerio.

Este funcionamiento paralelo, sin embargo, fue puesto en cuestión en diferentes ocasiones cuando, desde el nivel central, se les solicitaba a los programas que participaran aportando recursos humanos en diferentes iniciativas de las principales políticas del Ministerio. Muchas veces, estas iniciativas coincidían con los objetivos y la planificación de cada programa. Pero muchas otras entraban en contradicción

generando disputas entre los diferentes actores del ministerio<sup>60</sup>. En palabras de los propios protagonistas, “eran utilizados” por el Ministerio para colaborar con otras iniciativas sin tener voz ni voto en su planificación y armado. Esta forma de articulación con las otras dependencias del propio ministerio fue una constante para “Promotores”, no así para las “Juanas” quienes supieron utilizar esta forma de relación para el propio beneficio del programa, participando en diferentes actividades, mostrándose e instalando su iniciativa en la escena institucional y política del Ministerio.

Estos elementos, un encuadre institucional difuso, un funcionamiento paralelo de las estructuras de poder del Ministerio y una forma particular de articulación con las otras dependencias del Ministerio, aportaron a construir un escenario de disputa entre los “nuevos” actores, en este caso los Movimientos de Desocupados como BDP, y los “viejos” actores expresados en la burocracia estatal, los sectores conservadores y los sectores del PJ duhaldista que, todavía convivían en el Ministerio. Este escenario de disputa entre lo nuevo y lo viejo se pudo evidenciar tanto a nivel territorial, con las viejas estructuras clientelares, que eran los antiguos vehículos por donde se canalizaban las políticas sociales. Así también, en el nivel interno del propio ministerio, con los diferentes sectores políticos que controlaban diferentes resortes de poder dentro del mismo. Las “capas geológicas de la burocracia” que expresaban diferentes intereses y recursos, muchas veces impedían el normal funcionamiento de las actividades de los programas, retrasando la

---

<sup>60</sup> Un caso paradigmático fue cuando durante la campaña legislativa de 2005, en el marco de la disputa entre el Kirchnerismo y el Duhaldismo, se le solicitó a los Promotores Territoriales que acompañasen a los camiones del Ministerio que distribuían bienes de consumo y equipamiento para ser distribuidos entre la población humilde de los barrios donde se insertaban. Este hecho ocasionó una gran discusión interna sobre el rol de los Promotores en el territorio, y el tipo de intervención que debían realizar. El debate central era si Promotores era una iniciativa asistencialista o buscaba construir una nueva forma de hacer política. Otro caso similar fue la campaña en 2007 de difusión de las pensiones no contributivas en los barrios.

asignación de recursos materiales o financieros, hasta de autorización política para realizar determinadas intervenciones.

El nivel de autonomía operativo de ambos programas se encontraba, de esta manera, determinada por la disputa interna y la disputa territorial en la cual se insertaban. A nivel territorial, las “Juanas” debían convivir y desarrollar sus actividades en el marco de los Centros de Integración Comunitarios (CIC)<sup>61</sup> o de los Centros de Referencias (CER)<sup>62</sup>. Esto trasladaba la disputa política al marco local, donde en aquellos municipios en los cuales la relación con el sector que dirigía el CIC era buena, el programa encontraba espacio para desarrollarse. En los casos donde la relación política era mala o nula, el programa debía encontrar otros espacios para desarrollar sus actividades, mostrando una clara debilidad institucional. En el caso de Promotores, la disputa territorial se concentró en la disputa por la referencia del Ministerio en los barrios. Es decir, la presencia de nuevas organizaciones, vinculadas a las luchas populares contra el neoliberalismo como los nuevos referentes de las políticas sociales en el territorio, abrieron una disputa con aquellas organizaciones que se consideraban los canales tradicionales de relación entre los vecinos y el Ministerio.

A nivel interno, ambos programas se encontraban insertos en la disputa política nacional entre los diferentes sectores del oficialismo por el manejo de los recursos del Ministerio. Podemos decir que durante el periodo 2004 – 2007, ambos programas fueron funcionales a la estrategia del kirchnerismo de disputa con los

---

<sup>61</sup> Se trata de espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo con el objetivo de promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. En <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cic/105>

<sup>62</sup> Se trata de espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas. En <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cdr/106>

sectores tradicionales del peronismo por el sentido simbólico y por los recursos de las diferentes iniciativas del Ministerio. La cercana relación política entre la Ministra y BDP favoreció su capacidad de acción y de utilización de recursos en el territorio. En ambos programas, durante este periodo se contabilizaron la mayor cantidad de intervenciones realizadas<sup>63</sup>. El periodo posterior a Octubre de 2007 y fines de 2009, en el marco de la Presidencia de Cristina Fernández, la relación entre BDP y el nivel central del Ministerio, se encontró mediada por la tensa relación política causada, según BDP, por la falta de espacios de representación en las listas de candidatos del armado electoral oficial, y por lo que señalaban como un evidente corrimiento del Kirchnerismo hacia los sectores tradicionales del peronismo. Durante este periodo, se acrecentó el funcionamiento paralelo de ambos programas con respecto a las iniciativas ministeriales, y la disputa interna y territorial se acrecentó en forma exponencial.

Esta autonomía relativa para implementar sus iniciativas políticas fue acompañada, en ambos programas por la búsqueda constante de incorporación de nuevos actores sociales, ampliando su base de sustentación territorial y mostrando capacidad de convocatoria y movilización hacia adentro del Ministerio. En el caso de Promotores, la amplitud de la convocatoria se relacionó a la búsqueda de los espacios progresistas y representativos de cada barrio, para lo cuál se diseñaron instrumentos especiales<sup>64</sup> para favorecer su participación. La convocatoria se realizó en el marco del Ministerio y de sus propuestas en materia de políticas sociales, intentando no “partidizar” la misma. En el caso de Las Juanas, en cambio, la incorporación de nuevos actores se realizó a partir de acuerdos políticos súper

---

<sup>63</sup> Según datos oficiales para el año 2009, el Programa de Promotores realizó 1.873 intervenciones en todo el país con un total de 9.389 actores participantes, durante el periodo analizado. Para el año 2007, el Programa Juana Azurduy había capacitado 75.517 mujeres en todo el país.

<sup>64</sup> Las campañas de Diagnósticos participativos fueron una clara expresión de los mecanismos de incorporación de nuevos actores a Promotores.

estructurales, o por relaciones partidarias. De esta forma, podemos decir que la capacidad de incorporación nuevos actores impactó en la relación política entre el nivel central del Ministerio y BDP, ya que demostró su capacidad de convocatoria y movilización, así como su legitimidad para implementar políticas estatales en el territorio. Esta capacidad se evidenció en las diferentes actividades realizadas por ambos programas, y la cantidad de actores que participaron de las mismas.

Por último, debemos señalar un aspecto importante para pensar la forma en que BDP ejerció el poder hacia el interior del Ministerio y hacia el territorio. Su forma de organización de la gestión de ambos programas, reprodujo la forma de organización desplegada en su trabajo de base territorial. La organización colectiva con reuniones periódicas de seguimiento y de debate, la presencia de “coordinadores” de UTP o de “referentes” y de “Promotores”, fueron las figuras que organizaron y distribuyeron las responsabilidades hacia adentro de cada programa. Esto nos permite pensar en la existencia de un centralismo democrático como mecanismo de toma de las decisiones. Este tipo de mecanismo se caracteriza por plantear una forma de organización y de funcionamiento de los partidos políticos, y de las organizaciones en general, donde se combina la democracia en el debate y el centralismo en la toma de decisiones.

A partir de lo desarrollado anteriormente, podemos decir que en ambos programas, las interdependencias jerárquicas se caracterizaron, durante el periodo analizado, por presentar una fuerte debilidad institucional como consecuencia de una relación con la estructura de autoridad ministerial atada a los vaivenes de la relación política general. Esta debilidad institucional puede evidenciarse en el encuadre difuso de los programas dentro de la estructura ministerial, y en su relativa autonomía operativa para la implementación de sus propias iniciativas. Estas

características, diferenciables únicamente a nivel analítico, son complementadas y reforzadas por las formas que adquirieron las interdependencias funcionales y materiales en ambos programas durante el periodo analizado.

### V. 1. 3. Interdependencias Funcionales

Estos programas se caracterizaron por plantear una forma de implementar las políticas sociales basadas en la promoción social con participación, ya sea con eje en el territorio o con eje en una temática determinada, expresado claramente en la definición de los objetivos de cada uno. Este tipo de políticas sociales, opuestas a los programas asistenciales característicos del modelo neoliberal, se encuadraron perfectamente dentro de la iniciativa Ministerial de la Red Federal de Políticas Sociales. Este encuadre funcional fue determinado por el propio Ministerio, quien incentivó a BDP a desarrollar este tipo de iniciativas por sobre otras acciones también desarrolladas por la Red, como la distribución de asistencia directa o la promoción de la economía social y de micro emprendimientos. Según el propio Ministerio, esto ocurría por la experiencia desarrollada por dicha organización en el territorio a través de las “áreas”<sup>65</sup> de trabajo que les otorgaba una sólida experiencia en el desarrollo de iniciativas de promoción social.

Esta inscripción dentro de la Red Federal, le presentó a BDP dos desafíos con respecto a las interdependencias burocráticas funcionales. Por un lado la necesidad de articular territorialmente con las otras dependencias e iniciativas propias del Ministerio, así como con otros actores sociales y políticos de cada barrio. La necesidad de “conveniar” o “articular” fue vista desde diferentes miradas en cada programa. En el caso de las Juanas, la necesidad de articulación con otros actores, se explicaba tanto por su objetivo general como programas, como con la falta de

---

<sup>65</sup> Ver capítulo II

recursos propios para la implementación de políticas que lo ponían en la necesidad de salir a buscarlos en otros espacios institucionales. En el caso de Promotores, la necesidad de articular respondió a la conformación del programa como el vehículo de canalización de los recursos de los diferentes programas en el territorio. En ambos casos, esta necesidad de articulación presentó dificultades y trabas, tanto de coordinación como de cooperación, necesarias para el desarrollo de los programas en aquellos territorios donde el marco político no era favorable para su desenvolvimiento.

Esta dificultad para desarrollar un aspecto sustancial de ambos programas, debe ser entendido en el marco de debilidad institucional descrito anteriormente. Y aquí aparece el segundo desafío que se le presentó a BDP. Este fue consolidar sus propuestas a través de algún tipo de normativa que le permitiera perdurar en el tiempo y desengancharse de la dinámica política general. Esta falta de normativa que resguardara y organizara la implementación de cada programa, presentó claras limitaciones a la hora de desarrollar los objetivos propios de cada uno. La incapacidad de institucionalizar la forma de trabajo tanto en el Programa de Promotores como en las Juanas permitieron que, una vez que BDP se retirara del gobierno, estos fueron modificados sustancialmente.

Otro elemento que impactó positivamente en la implementación de programas de promoción social en el marco de la Red Federal, y negativamente en la debilidad normativa de ambos programas, fue el hecho de estar compuestos por “militantes sociales” incorporados por primera vez a la gestión pública. Su carácter de militantes aportó una nueva legitimidad y experiencia territorial, surgidas de su inserción en la comunidad y su trayectoria política como “luchadores sociales”, y un compromiso para con la propuesta para desarrollar en ambos casos una red de promotores o

referentes territoriales que pudiera desarrollar los objetivos de cada programa. Sin embargo, su nula o poca experiencia de gestión pública impactó en su capacidad de acción hacia el interior Estado y de la burocracia estatal, quedando sometidos al devenir de su relación política con los mismos. En el caso de Las Juanas se incorporaron, además de militantes sociales, profesionales especializados en la temática, lo cual le aportó un valor agregado al desarrollo del mismo<sup>66</sup>. Cabe señalar que los participantes de dicho programa, consistían principalmente en la fuerza organizada por BDP en el territorio. Tanto la mayoría, aunque no todas, las integrantes de la coordinación nacional como de las Coordinadoras Provinciales y referentes locales eran militantes de BDP, o de sus ramas universitarias (Movimiento Sur) o su expresión partidaria (Movimiento Libres del Sur). Este elemento le imprimió una dinámica y una potencia particular al desarrollo del Programa. De los 8 integrantes de la Coordinación, 5 eran militantes. De las 22 coordinadoras provinciales, todas eran militantes. De las referentes locales no se encontró detalle sobre el mismo, pero se presume que si bien no todas pertenecían a la organización BDP, si compartían la característica de ser militantes sociales previamente a su incorporación en el programa. En el caso de Promotores, si bien no se pudo acceder a información de ese tipo, se presume por los análisis realizados por sus propios protagonistas durante las entrevistas, que la formación de los Promotores no era de nivel universitario, sino que su valor agregado se encontraba determinado por ser referentes sociales de los barrios<sup>67</sup>. Inicialmente el perfil de los facilitadores y

---

<sup>66</sup> El Programa estuvo compuesto desde un principio por un equipo de coordinación conformada por 8 profesionales, de los cuales algunos eran militantes de BDP y otros únicamente técnicos profesionales

<sup>67</sup> Según los datos recolectados en la documentación oficial y en las entrevistas realizadas, la estructura del programa se compone por un coordinador y un co coordinador, una instancia de dirección y acuerdo político compuesta por un representante de cada organización social (mesa política), una mesa de coordinación territorial compuesta por un facilitador nacional en representación de cada región, una mesa regional compuesta por los facilitadores nacionales y provinciales de cada zona, y una serie determinada, según cada región, de unidades de trabajo y participación (UTP) compuestas por los promotores territoriales y organizaciones e instituciones locales.

promotores fue definido como “militantes sociales con amplia recorrida y trayectoria de trabajo comunitario, para aportar al aprendizaje colectivo impulsando procesos de organización y participación social”<sup>68</sup>, es decir como referentes de distintas organizaciones y movimientos sociales que fueron convocados por sus experiencias de participación e inserción territorial, por desarrollar acciones de promoción y de acción social, por su militancia, su capacidad de incidencia, de gestión, de construcción con otros, de reclamo pero fundamentalmente de propuesta. Cada organización presentó candidatos para los diferentes roles, y la mesa de dirección política definió en consenso con todas las fuerzas, quienes serían convocados a integrar el programa. La condición de “militantes sociales” de los propios Promotores y Facilitadores, la estructura organizativa diferenciada en “promotores y facilitadores” y “administrativos”, la forma de funcionamiento de los espacios de dirección y coordinación, y la composición política de los actores intervinientes, fueron construyendo el escenario de implementación del programa.

El bajo grado de formalización del marco normativo y el desconocimiento de parte de sus integrantes, de los procedimientos y mecanismos operativos propios del Ministerio, contribuyeron a construir un contexto de incertidumbre con respecto a los aspectos legales y formales de la gestión propia de cada programa. La falta de experiencia y el desconocimiento, sumada a la falta de transparencia de algunos mecanismos propios del Ministerio, obligó a BDP a redoblar el esfuerzo en los procesos de gestión interna ya sea para conseguir recursos materiales y financieros, como para conseguir un aval o autorización política. Los militantes se convirtieron, así, en “seguidores de expedientes” según lo expresaba un entrevistado, ya que para garantizar que una actividad determinada se desarrollara, había que garantizar

---

<sup>68</sup> En “Construcción Participativa en el Estado, Relato de una experiencia” Programa de Promotores Territoriales para el cambio social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales.

que un expediente “salga”. Es decir, que recorra todo el proceso normativo legal obligatorio para que el presupuesto solicitado sea posible de ser ejecutado. Este proceso, que implicó conocer y manejar los procedimientos técnicos administrativos y el marco legal - contable propio del ministerio, impactó en la forma de implementación de los programas ya que estableció tiempos, recursos disponibles y formas de aplicación a las cuales se debieron adecuar los objetivos y metas de cada programa. A si mismo, como señala Masetti (2010), el desconocimiento de los procedimientos y la poca capacitación de los militantes acentuaron la brecha entre éstos y los trabajadores de planta permanente o transitoria, incentivando a la emergencia de un clima de no colaboración entre ambos. La no adecuación de estos procedimientos para con los objetivos de cada programa, promovía la discrecionalidad y la informalidad en el uso de las mismas, bajo el justificativo de que la necesidad política por sobre el respeto a normas y procedimientos. De esta forma se puede decir que BDP hizo uso de la informalidad normativa en que se desarrollaban ambos programas, buscando compatibilizar las normas y procedimientos clásicos del Ministerio a la consecución de los objetivos de cada iniciativa. Esto se encuentra en íntima relación con la forma de acceso y de control de los recursos como veremos en el próximo apartado.

Por último debemos señalar que, con respecto al funcionamiento interno de los mismos, dos elementos caracterizaron su proceso de implementación. En primer lugar la forma de planificación de las intervenciones. Y en segundo lugar pero en íntima relación con el anterior, la dinámica organizativa de las intervenciones propias de cada uno. En ambos casos, la forma de planificación de las intervenciones era direccionada por el territorio, con la diferencia de que en Promotores era una instancia abierta a la participación de actores externos, mientras que en Las Juanas,

era realizado por el programa únicamente. Esta forma de planificación, de abajo hacia arriba, buscaba diferenciarse de los clásicos programas “enlatados”, planificados por el nivel central sin tener en cuenta las particularidades y necesidades de cada territorio. Este punto es fundamental para entender el segundo elemento, la dinámica organizativa que se dieron estos programas en sus intervenciones. Los operativos, campañas, jornadas, capacitaciones, y otras modalidades que adquirirían las intervenciones de cada programa, se encontraban determinados por la forma en que había sido planificado. Por ejemplo, Promotores respondía un tipo de planificación participativo con eje en el territorio por lo cual sus modalidades de intervención fueron las Jornadas y las capacitaciones buscando ampliar el abanico de actores participantes. En cambio, Las Juanas respondieron a un tipo de planificación centralizado, donde las iniciativas eran decididas y propuestas por la coordinación central, y adaptadas a cada territorio. El formato que más se adecuaba a este tipo de planificación eran las campañas nacionales y los operativos de intervención directa. Así mismo, ambos programas tenían una dinámica de intervenciones esporádicas y sin funcionamiento sistemático en el territorio debido a que se encontraban atados a los vaivenes de los ciclos de la política tanto partidaria como de las políticas del Ministerio.

De esta forma, y a partir de lo expuesto anteriormente, podemos destacar que las interdependencias funcionales en los casos analizados se caracterizaron por encontrar una inscripción funcional adecuada en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales, junto con una fuerte informalidad normativa tanto en la creación de los programas como en sus procedimientos técnicos administrativos de la gestión interna. Ambas cuestiones impactaron en el normal desarrollo de los programas y fueron acompañadas por tres elementos que caracterizaron la forma de

implementación de los mismos en el territorio. La condición de militantes sociales de una parte importante de sus integrantes, la forma de planificación de abajo hacia arriba con eje en el territorio, y la dinámica organizativa de las intervenciones productos de las mismas, fueron elementos que determinaron la forma de funcionamiento de los casos analizados en el proceso de implementación territorial.

#### V. 1. 4. Interdependencias Materiales

Con respecto a las relaciones de competencia por los recursos materiales y financieros presentes en cada programa, debemos comenzar señalando algunas características similares. Ambos programas carecieron, durante el periodo analizado, de un presupuesto propio para ser ejecutado. Esto repercutió en la necesidad de articulación con otras dependencias que aportaran los elementos materiales para el desarrollo de las actividades como ya señalamos anteriormente. Paralelamente a la “articulación” como mecanismo para resolver la ausencia de recursos propios, se produjo otro proceso que fue descrito por una de las entrevistadas como de “oenegización” de los programas. Es decir, la conversión de los Programas en Organizaciones No Gubernamentales (ONG’S). Para poder acceder a recursos para el desarrollo de actividades, los programas debían presentar un proyecto para ser evaluado y firmar un convenio con la dependencia que correspondiera, como cualquier ONG que quisiera implementar una propuesta.

Esta forma de acceso y administración de los recursos impactó en la implementación de los programas en el territorio, acotando su capacidad de intervención y redirigiendo sus intervenciones a los recursos disponibles. En el caso de Promotores, las “intervenciones” pusieron en relieve la falta de recursos propios para afrontar las demandas que habían surgido de los diagnósticos participativos.

Este elemento presentó aspectos positivos y negativos. Por un lado la falta de presupuesto acotó la capacidad de intervención a las propuestas únicamente de promoción social. De las problemáticas sociales más acuciantes para cada territorio, sólo se podía abordar aquellas vinculadas a cuestiones relacionadas a la promoción de derechos sociales, de capacitación comunitaria, o de prevención. De las necesidades y demandas relevadas durante la etapa de diagnóstico participativo, la capacidad de intervención de los Promotores se ceñía únicamente a cuestiones de promoción social, que a su vez no requerían de demasiado presupuesto ni gestión interministerial para su realización ya que se resolvía a nivel territorial todo lo relacionado a la convocatoria y articulación de actores, y a la gestión de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para la intervenir en el territorio. En el caso de Las Juanas, las temáticas a abordar en sus intervenciones, la forma de hacerlo y sus tiempos estaban determinados también por la posibilidad o no de conseguir recursos materiales y financieros para realizarlos. Una de las fuentes de obtención de recursos, así como de articulación de sus iniciativas, fue la Subsecretaría de Organización y Capacitación popular que durante el mismo periodo fue gestionada por la misma organización. Al no contar con presupuesto propio, no hay registro de los recursos materiales y financieros ejecutados. De esta forma, la búsqueda constante de recursos materiales y financieros para la realización de las actividades planificadas fue una característica del proceso de implementación de los programas en el territorio.

Otra de las características principales de las relaciones materiales y financieras de cada programa para con el Ministerio fue la existencia de dos niveles de agentes en la estructura de recursos humanos que motorizó cada iniciativa. Un nivel de coordinación centralizada donde sus integrantes fueron incorporados a la

planta transitoria de los trabajadores del Estado, contando con sus beneficios y estabilidad. Y otro nivel ad honorem, compuesto por los promotores y referentes territoriales, a pesar de ser la columna vertebral de la implementación de los programas en el territorio. Esta estructura fue acompañada por una estructura legal, contable y administrativa paralela y externa, que permitió dar un salto en calidad en la gestión interna de cada programa. Este escenario caracterizó el proceso de implementación en el territorio ya que definió un alto nivel de precariedad institucional de los agentes encargados de su desarrollo, así como un alto nivel de volatilidad de los mismos, debido a la ausencia de renta o salario. Si bien desde el discurso institucional se buscó justificar la situación con argumentos relacionados a la intención de no construir un “plan social para referentes sociales”<sup>69</sup>, este elemento terminó determinando una sobre representación del compromiso y de la voluntad política como únicos mecanismos legítimos para implementar una iniciativa de política pública.

Estas características, la falta de recursos propios y la estructura de recursos humanos duales, tuvieron como consecuencia la implementación de acciones e intervenciones de bajo impacto social y con un bajo nivel de inversión promedio, que si bien respondían a los criterios de la promoción social, demostraban el lugar que dichos programas ocupaban dentro del esquema de políticas sociales del Ministerio durante el periodo analizado.

---

<sup>69</sup> En el primer encuentro nacional de Promotores Territoriales desarrollado en el año 2006, tuvo lugar un fuerte debate entre las diferentes organizaciones sociales que componían el programa en relación al tema de la condición ad honorem de los promotores. Esta discusión retrasó la llegada del programa al territorio hasta que se acordó incorporar una retribución en concepto de Viáticos para los Promotores. Sin embargo, esta retribución no tuvo continuidad en el tiempo y dependía de acuerdos con otros organismos para poder ser implementada. Esto condicionó el nivel de compromiso y participación de los promotores de acuerdo a la organización que pertenecían y a su postura frente al tema.

## **V. 2. Las principales características de la forma de ejercer el poder del BDP en los casos analizados.**

Por lo desarrollado hasta aquí, podemos decir que las interdependencias burocráticas al interior de cada programa analizado y en relación al nivel central del Ministerio, nos permiten pensar en que la forma en que BDP ejerció el poder durante su paso por la gestión pública, se caracterizó por:

- Enmarcarse en una debilidad institucional de origen, basada en una relación informal con la estructura jerárquica y de autoridad del Ministerio, cuyos niveles de autonomía operativa para la implementación de sus iniciativas se encontraban fuertemente influenciados por los vaivenes de las relaciones políticas generales y por su capacidad de convocar a otros actores sociales.
- Si bien la inscripción funcional de sus iniciativas fue acorde a los lineamientos generales de la política expresados en la “Red Federal”, la informalidad normativa en la cual se desarrollaron, junto con la falta de adecuación de los objetivos propios de cada programa con los mecanismos y procedimientos técnicos administrativos clásicos del Ministerio y con la falta de experiencia en gestión pública de los militantes sociales, construyeron un escenario de constante desconcierto e incertidumbre con respecto a la implementación de los mismos.
- La falta de presupuesto propio y la precariedad de las relaciones contractuales en el sistema de contratación de personal de cada programa evidencian la jerarquía otorgada a los mismos, por parte del nivel central en el sistema de planes, programas y proyectos que conforman la política del Ministerio durante el periodo analizado.

Estas tres características conformaron la forma en que BDP ejerció el poder e implemento los programas analizados. De estos debemos señalar como una primera conclusión que aquellos elementos vinculados a la capacidad política, el compromiso y la voluntad, tuvieron mayor gravitación en el proceso de implementación de los programas que aquellos elementos de carácter normativo – institucional como la adecuación a normas y procedimientos burocráticos. Estos elementos serán retomados en el próximo apartado a través del análisis del estilo de gestión desarrollado por BDP en ambos programas, en función de las características asumidas por el régimen político y las interdependencias burocráticas analizadas previamente.

#### V. 2. 1. El estilo de gestión y sus componentes

Como señalábamos en el Capítulo I, y a los efectos de analizar el estilo de gestión que emergió de la implementación de los programas analizados en el apartado anterior, los conceptualizamos como la cristalización de:

- Un conjunto de saberes y discursos subyacentes en torno a la cuestión social que se busca resolver o contener, al rol del Estado y el sentido de sus intervenciones, y a la relación Estado – Sociedad civil.
- Un conjunto de relaciones, acciones y alianzas políticas que constituyen el entramado a partir del cual se implementa una política pública, junto con una racionalidad que guía las prácticas de gestión, en tanto aquellos principios consistentes en alcanzar los objetivos y metas planificadas.

- Un conjunto de tecnologías de gestión conformado por aquellos mecanismos, instrumentos, técnicas y procedimientos utilizados para implementar y ejecutar los recursos en función de los objetivos y metas.

En este marco general, y como ya desarrollamos anteriormente, los estilos de gestión y sus componentes son producto de la forma de acceso al poder y la forma de ejercer el poder de un actor determinado. Es decir, son productos de las características del régimen político, sus actores, los mecanismos de selección y de reclutamiento de los roles superiores, en el cual se inscriben y del cual son expresión; y por las características burocráticas, su cultura y requisitos técnicos funcionales, su normativa, rutinas y procedimientos, y sus interdependencias, que determinan la formas de implementación de una política.

A los efectos de operacionalizar el concepto, los descomponemos en las siguientes dimensiones e indicadores que refieren a cada subconjunto enunciado en la definición brindada.

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Simbólica</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mirada sobre la problemática a intervenir</li> <li>• El rol del Estado que subyace al diseño de la política</li> <li>• El actor principal que motoriza la política</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relacional</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La lógica que guía y ordena la acción pública en cada programa</li> <li>• La relación que se establece con la comunidad o territorio en el cual se interviene</li> <li>• La relación con otras dependencias estatales</li> </ul>

	<p>que intervienen en el desarrollo de la política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La relación con la burocracia y / o funcionarios de carrera presentes en la implementación del programa</li> <li>• La relación que se establece con la organización social a la cual pertenecen los cuadros estatales que implementan la política</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procedimental</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las tecnologías de gestión utilizadas para viabilizar el funcionamiento y logro de objetivos en cada caso</li> <li>• El formato de organización interna utilizado para el desarrollo de las políticas</li> <li>• El formato de intervención característico de cada programa</li> <li>• El nivel de adecuación a las normas y procedimientos establecidos por el ministerio</li> <li>• La forma de acceso, distribución y uso de los recursos materiales y financieros necesarios para la ejecución de los programas</li> </ul>

En base al análisis sobre las características del régimen político en el cual se inscriben las iniciativas aquí trabajadas<sup>70</sup>, y en relación al análisis desarrollado sobre las características de las relaciones de interdependencias burocráticas presentes en el proceso de implementación de las mismas<sup>71</sup>, intentaremos caracterizar el estilo de gestión de BDP en función del análisis de los programas seleccionados.

<sup>70</sup> Ver capítulo III

<sup>71</sup> Ver capítulo V apartado 1.

## V. 2. 2. El estilo de gestión del movimiento Barrios de Pie

### V. 2. 2. a). “Militar el Estado”: la dimensión simbólica

La dimensión simbólica del estilo de gestión de BDP se encuentra en estrecha relación con las características que asumió el régimen político durante la etapa analizada. El clivaje que organizó la disputa política durante ese periodo, “neoliberalismo” vs. “proyecto nacional”, junto con la incorporación de nuevos actores como los movimientos de desocupados, y los procesos de reconstrucción de la autoridad presidencial y la capacidad estatal de intervención, dieron como resultado una redefinición, a nivel de la sociedad, de la mirada sobre la cuestión social, el rol del Estado y sus actores. Esta redefinición, que operó a nivel político y social reorganizando las categorías del debate público y de la agenda política, tuvo su correlato en la forma en que se pensaron desde la gestión de las políticas sociales, estos tres elementos.

En base a lo analizado anteriormente, y en función de las características de los programas analizados, podemos decir que el estilo de gestión de BDP en su dimensión simbólica, se compone de:

- Una mirada integral de las cuestiones sociales, como construcciones sociales e históricas, productos de determinantes sociales, y basada en el enfoque de derechos de la política social.
- Una concepción del rol del Estado como el principal actor en el desarrollo social y territorial, abierto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil.
- Un nuevo actor motorizador de las políticas sociales, el militante social con inserción territorial.

Estos tres componentes pueden ser sintetizados en una idea que caracterizó la forma de implementación de los programas. “Militar el Estado”<sup>72</sup> se constituyó en una consigna que estructuró la forma en que se implementaron estos programas en el territorio, y la forma en que se desarrollaron al interior del propio aparato estatal.

Por ejemplo, en el caso del Programa de Promotores en la etapa de diagnóstico participativo, aparece por primera vez la idea de “Militar el Estado” en el territorio. Con la organización y puesta en funcionamiento de las unidades de Trabajo y Participación (UTP), y la convocatoria a actores sociales a ser protagonistas del proceso, aparece la necesidad de reconstruir la mirada sobre el rol del Estado, sus características, responsabilidades, obligaciones y capacidades. “Ponerse la camiseta del Estado” implicaba dar una discusión con los vecinos, las organizaciones e instituciones sobre qué Estado se intentaba construir, porqué y en qué se diferenciaba del Estado neoliberal de los años 90, y porqué era necesaria la participación e involucramiento de la sociedad civil en este proceso. Este Estado “mínimo y ausente, heredado de la etapa anterior” debía ser reconstruido y revalorizado desde abajo, donde por su ausencia sistemática, su legitimidad y capacidad de acción se encontraban completamente desbastadas. Así, desde una concepción del Estado como el principal actor en el desarrollo territorial, pero respetuoso y abierto a las organizaciones e instituciones territoriales, era necesario reconstruirlo a partir de su militancia, de su desarrollo, del debate constante con los otros actores, de los hechos concretos y del trabajo conjunto.

La diferenciación entre “lo nuevo y lo viejo”, las prácticas clientelares de gestión de las políticas sociales en el territorio y las prácticas de gestión propias de las organizaciones sociales estructuraron y otorgaron sentido a las estrategias desplegadas por BDP en relación a la implementación del Programa de Promotores

---

<sup>72</sup> Ver Gradin (2012)

y del Programa Juana Azurduy. “Militar el Estado” también significaba la necesidad de reconstruir un Estado vaciado en contenido y en capacidad de intervención. Ambos programas se planteaban, así, como una alternativa diferente a los programas focalizados y diseñados por una elite tecnocrática. Dentro de las nuevas políticas sociales promovidas por el Ministerio, intentaba diferenciarse de las políticas asistenciales y clientelares características de otra etapa. Esta diferenciación y su caracterización eran concebidas como una “disputa” entre lo “viejo”, el clientelismo y la focalización, y lo “nuevo”, la promoción social, el protagonismo y la organización. Por lo tanto, la disputa simbólica sobre qué Estado era necesario construir para la etapa del país, fue una de las ideas fuerza que estructuró el estilo de gestión de BDP en los programas analizados hacia el interior del propio aparato estatal, y hacia fuera, en el debate con la sociedad civil. Estos debates y disputas permitieron reconstruir colectivamente un relato sobre el rol del Estado durante la década de los años ‘90 y en la crisis de 2001 – 2002, y sobre la necesidad de un nuevo Estado, presente y promotor con políticas sociales no clientelares basadas en derechos. Paralelamente, esta disputa por el tipo de Estado que se pretendía construir, y su diferenciación con las prácticas clientelares de las décadas anteriores, expresaba un proceso de politización de las políticas sociales donde se reconstruyó y re significó el rol de éstas en un proyecto nacional de país, en contraposición a los discursos tecnocráticos neoliberales.

Por otro lado, en ambos programas aparece la idea del Promotor o Referente como representante del Estado Nacional y articulador de sus diferentes programas y recursos en el territorio. Este nuevo actor estuvo compuesto no ya por técnicos o profesionales, sino por los propios militantes territoriales con experiencia en el trabajo comunitario. Representar al Estado Nacional les abrió la puerta a

instituciones, organizaciones sociales, y vecinos que, como BDP, no tenían acceso ni relación. El “paraguas” del Estado Nacional abrió nuevas posibilidades de alianzas y relaciones que como organización social tenían vedadas. Implementar ambos programas significaba contactar con una cantidad de organizaciones e instituciones más amplia, siempre en el marco de un mínimo acuerdo político, para ser parte de la solución de sus propios problemas. Era necesario convocar, promover el protagonismo popular, organizar para representar

Pero, ¿qué significaba representar al Estado Nacional en territorios donde las necesidades y las demandas sobrepasaban la capacidad de acción e intervención del mismo? Por un lado, significaba hacerse cargo de las demandas de los vecinos, con sus complejidades y complicaciones, ya que el nivel de atraso social en el cual se comenzó a operar en el territorio presentaba a las cuestiones de primera necesidad, como alimentos, vestimenta, ingreso, trabajo y vivienda, como las prioridades a resolver. La imposibilidad de darles solución desde los diferentes programas analizados hacía que el trabajo de los promotores o referentes, y de las organizaciones a las cuales pertenecían, se encuentre constantemente con conflictos sociales de difícil resolución. Representar un Estado “presente” a partir de políticas de promoción social o de promoción de derechos, en momentos donde las necesidades de la población se encontraban principalmente vinculadas a la asistencia directa<sup>73</sup>, hacían muy difícil el desarrollo de las actividades del programa en los barrios. De hecho muchas de las demandas se encontraban teñidas por el reclamo y la desconfianza constante hacia el Estado “ausente”, tanto por parte de los propios vecinos como de las organizaciones convocadas.

---

<sup>73</sup> Debido a los altos niveles de pobreza y precariedad en términos laborales y de condiciones de vida que persistieron aún con un crecimiento económico del país a un 8 % anual hasta 2009

Por otro lado, representar y militar al Estado en el territorio les abría a las organizaciones un paraguas para su acumulación política que les permitía posicionarse de mejor forma en la disputa local y nacional. Sin embargo, la posibilidad de acumulación política se encontraba determinada por su capacidad de resolver las demandas sociales de su territorio. Es decir, esta tensión entre las demandas y la capacidad de intervención del programa, y por lo tanto de las organizaciones, también entraba en contradicción con la lógica política de las mismas, y su necesidad de legitimarse social y políticamente en el territorio. La necesidad de mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en constante tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal característica del Ministerio de Desarrollo Social de la nación.

La idea de “Militar el Estado” en el territorio, ya sea desde la cuestión de género o desde la promoción del desarrollo social, remitió claramente a la necesidad de reconstruir su entramado institucional y su autoridad nuevamente de cara a la sociedad civil. A su vez, permitió a las organizaciones potenciar su capacidad de relacionarse con otros actores, así como aumentar cuantitativa y cualitativamente su capacidad de organización y de referencia en el barrio. Hacia el interior del aparato estatal, “Militar el Estado” suponía un “Estado en Disputa” entre lo nuevo y lo viejo, entre “las estructuras clientelares y burocráticas de la administración pública” y los nuevos movimientos sociales que “venían a representar y canalizar las demandas sociales postergadas”. Esta disputa por democratizar el Estado y el territorio fue motorizada por un nuevo actor, el militante social, portador de una racionalidad diferente y de una práctica de acción diferente que será analizada en el siguiente apartado correspondiente a la dimensión relacional del estilo de gestión de BDP.

#### V. 2. 2. b). “El Estado en disputa”: la dimensión relacional

La dimensión relacional del estilo de gestión de BDP debe rastrearse en las características asumidas por las interdependencias burocráticas, del tipo jerárquico y funcional, descritas en el apartado anterior. La debilidad institucional que caracterizó ambos programas, expresados en sus encuadres difusos y sus bajos niveles de autonomía operativa para el desarrollo de actividades, junto con la fragilidad normativa en la cual se inscribieron y funcionaron, favorecieron una fuerte gravitación de aspectos subjetivos en la implementación de los programas, como: las relaciones políticas entre los diferentes actores intervinientes, sus disputas y acuerdos; o, el peso de la iniciativa personal o la voluntad, la capacidad individual y el compromiso para el desarrollo de los programas. Estos elementos influyeron claramente la forma en que fueron implementados, determinando un estilo de gestión que, en su dimensión relacional, se caracterizó por presentar:

- Una racionalidad de tipo política que estructuró la lógica de acción dentro de los marcos de cada programa.
- Una relación abierta y participativa con la sociedad, tanto con los vecinos como con las otras organizaciones e instituciones de la sociedad civil, basada en la necesidad política de mostrar inserción territorial y capacidad de movilización y convocatoria.
- Una relación con las otras dependencias estatales que tendió a la articulación intersectorial, aún en un marco desfavorable debido a los prejuicios existentes de parte de sectores de la administración pública.

- Una relación “buena aunque conflictiva” con la burocracia representada tanto por los trabajadores de planta como por los técnicos profesionales.
- Y por ultimo, una relación con su propia organización social donde ésta se constituyó en uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de los programas, tanto en términos territoriales como en términos de recursos humanos.

Estos indicadores operaron de diferente manera en la construcción de una idea que estructuró las relaciones y alianzas políticas de BDP en ambos programas. “El Estado en disputa” se constituyó en lógica que guió la forma de actuar de este actor dentro del Estado y en la implementación territorial de los programas.

Según la información recabada, todos los “militantes – funcionarios” entrevistados coincidieron en definir que los objetivos de BDP dentro de la gestión pública fueron tres: permitir el crecimiento y fortalecimiento de la propia organización, ampliar el abanico de alianzas políticas, y crecer en experiencia de gestión pública que le permita demostrar capacidad. Se anhelaba que todos esos objetivos tuvieran un correlato en la política electoral y en su capacidad de iniciar en la orientación del gobierno. Esta búsqueda por “crecer” políticamente en representación y en capacidad de gestión, determinó las relaciones entabladas por este actor para con los propios trabajadores de planta, las otras dependencias y programas del ministerio, así como de otros ministerios, las otras organizaciones e instituciones sociales a través de las cuales buscaban implementar los programas, y para con su propia organización social. Esta racionalidad que guió sus lógicas de acción en los diferentes programas implementados puede ser considerada dentro de lo que diferentes autores denominan racionalidad política la cual buscaría satisfacer

las necesidades particulares de las alianzas y coaliciones políticas de diferentes sectores sociales (Aberbach, y Rockman, 1988; Camou, 1997; Thwaites Rey, 2001; Vilas, 2010). La misma puede rastrearse en las entrevistas realizadas, y en los materiales de difusión y formación analizados, como aquella lógica basadas en la acción y en concreción de los objetivos planteados por sobre las normas y los criterios técnicos administrativos, y donde la disputa por construir un “nuevo Estado” y mostrar “una forma de gestión diferente”, se encontraban en las raíces de las mismas.

De esta manera, la relación con los diferentes actores del Estado, como la burocracia o las organizaciones sociales, respondió a esta lógica y se enmarcó en esta disputa. “Disputar el Estado” implicaba acumular fuerzas a través de las relaciones políticas con cada uno de estos actores, para lo cual se desarrollaron diferentes estrategias. Para con las organizaciones sociales e instituciones territoriales, ambos programas se proponían como espacios abiertos a la participación y el diálogo. El programa de Promotores, desde sus inicios buscó incorporar a los diferentes actores territoriales en sus actividades en los barrios. Para esto se utilizaron diferentes tecnologías participativas como los diagnósticos y la planificación participativas, la construcción de mapas de actores, las jornadas, abiertos a todas aquellas organizaciones que quisiesen participar. Las Juanas, en cambio, implementaron una estrategia de convocatoria selectiva de actores, invitando a aquellos que tenían algún valor social o política. Igualmente, si bien presentan diferentes estrategias, ambos programas tuvieron en su formulación y desarrollo a la participación de otras organizaciones como un elemento fundamental para su implementación.

La relación con las otras dependencias y programas del Ministerio estuvo determinada por la necesidad de ambos programas de conseguir recursos para realizar sus actividades. Este motivo, junto a la necesidad de instalar hacia adentro del Ministerio una imagen positiva de BDP en la búsqueda de nuevas alianzas, llevaron a que dicha organización se proponga sostener a través de sus programas un tipo de articulación intersectorial con otros ministerios, dependencias y / o programas de Desarrollo Social. De hecho, por ejemplo Las Juanas tuvo como su objetivo principal “promover la articulación e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado que involucren la participación social y política de las mujeres a través de la construcción de herramientas teórico-prácticas que tiendan a generar relaciones igualitarias entre varones y mujeres”. Esto claramente abonaba la idea de “salir a la búsqueda” de diferentes posibilidades de articulación, y de hecho según se informa en uno de sus informes de gestión, se articularon acciones con una gran cantidad de organismos<sup>74</sup>. En el caso de promotores, una vez que las UTP realizaban el diagnóstico participativo en sus territorios, debían trazar una estrategia de articulación con diferentes organismos que les permitiese desarrollar las actividades previstas. Esto implicó que, tanto los promotores como los facilitadores, se convirtieran en expertos en articulación intersectorial. “Conveniar” fue una de las tareas principales de los facilitadores, tanto nacionales como provinciales, quienes debían brindar a los promotores las herramientas necesarias para realizar intervenciones en sus comunidades. Se firmaron convenios con otras dependencias del Ministerio, con otros Ministerios y con otros niveles de gobierno, con la idea de facilitar, articular y promover la llegada del Estado al territorio. En ambos casos, la posibilidad de articular con otros organismos se encontraba determinada por la relación política en la cual se enmarcaban, y por la falta de

---

<sup>74</sup> Ver capítulo III

voluntad por parte de la contraparte. Es decir, en muchos casos, la relación política afín al oficialismo potenciaba las posibilidades de articulación y sus impactos. Pero muchas otras veces, las mezquindades propias de la tradición normativa y verticalista de la administración pública ponían un freno a esas posibilidades.

Según las entrevistas realizadas, BDP tuvo que convivir a lo largo de su trayectoria dentro del Ministerio con varios prejuicios. Desde su falta de experiencia en gestión pública hasta la poca formación de sus cuadros o el haber sido nombrados “por la ventana”, fueron algunos de los argumentos con los cuales se enfrentaron tanto al interior del Ministerio como en el territorio. Sin embargo, estos prejuicios encontraron sustentos en la realidad, y se expresaron en diferentes trabas y limitaciones burocráticas, que afectaron tanto la relación con otros organismos para articular políticas, como al interior de los mismos programas para con los trabajadores de planta del Ministerio.

La relación con los trabajadores de planta permanente o transitoria intentaba ser “buena”, según los entrevistados, por dos motivos: por la necesidad surgida del desconocimiento de los procedimientos y de la normativa necesarias para implementar los programas, y porque paralelamente a la incorporación de BDP a la gestión, el ministerio impulsó la incorporación de centenares de trabajadores sociales, en su mayoría jóvenes, que renovaron la planta de trabajadores y con los cuales fue más fácil trabajar. De hecho, al ser ambos programas iniciativas completamente nuevas, los trabajadores sociales y técnicos que se incorporaron a las mismas, lo hicieron con mayor libertad y con más entusiasmo. La estrategia de BDP en este sentido fue por un lado, incorporarlos como actores a la gestión cotidiana, y por otro defender sus derechos como trabajadores, lo cuál le generaba algunas tensiones. En el caso de Promotores, recién a partir del año 2006 se armó un equipo

administrativo compuesto por trabajadores del Ministerio, no por Promotores. Las Juanas recorrieron un camino similar frente a la necesidad de separar la gestión política del programa de la gestión técnica administrativa. En ambos programas, según surge de las entrevistas, se reconocía al “secretismo”, es decir la falta de transparencia en el manejo de los recursos, como “mal” que traía complicaciones en la implementación de los programas.

Otra fuente de conflicto reconocida por los propios militantes y por los trabajadores era el desconocimiento de las normas y procedimientos obligatorios para la implementación de los programas, y la falta de voluntad o la poca elasticidad de los militantes para adecuarse a las mismas. Esto generó varios roces y descontentos, por ejemplo en el Programa de Promotores cuando se inició la etapa de intervención en el territorio. La crítica más generalizada era a la incapacidad de los facilitadores en realizar una presentación formal de los proyectos de trabajo acorde a la normativa legal del Ministerio, y su posterior rendición de acuerdo a las mismas normas. Además de traer aparejado complicaciones legales, este hecho generaba disputas y desconfianzas que abonaban la conflictividad entre ambos actores. En Las Juanas, este elemento se encontraba más contenido porque el programa era de menor alcance y la relación para con los trabajadores de planta era más cotidiana. Sin embargo, esta situación conflictiva no excluyó que BDP construyera una relación política con cada uno de los trabajadores de planta no militantes que participaban de ambos programas. Se los invitaba a las actividades, se los intentaba “motivar” y “enganchar” en la gestión de los mismos, y en el proyecto político también. De hecho, durante la gestión de BDP en el Ministerio, según los entrevistados, estos lograron erguirse como referentes hacia adentro del mismo, y “entusiasmar a varios trabajadores que pasaron a militar en su

organización“. Si bien no contamos con datos certeros de esto, según un entrevistado, alrededor de 7 trabajadores de planta hicieron una experiencia militante con BDP.

Por último, la relación entre ambos programas para con la organización social era de “necesidad mutua”. Ambos utilizaron a la organización social como, en primer lugar, cantera de cuadros sociales que jugaron un rol en la implementación territorial. En segundo lugar, como polea de transmisión con el territorio, y en tercer lugar, como soporte material y humano cuando no se conseguían los recursos necesarios para las actividades. Para BDP implementar los programas le permitió, como señalamos al comenzar este apartado, “disputar el Estado” tanto hacia adentro del mismo como en el territorio. Los recursos materiales y financieros aportados, la “chapa” de representar el Estado en el territorio (con sus complicaciones como ya vimos en el capítulo anterior), y el nuevo marco de alianzas que se les abría, significaron una oportunidad política para acumular fuerzas y disputar la orientación política del Estado.

De esta forma, “disputar el Estado” expresaba la racionalidad política que guió las acciones, las relaciones y las alianzas de BDP al interior del aparato estatal como hacia el territorio. Esto determinó la forma en que BDP se relacionó tanto con la burocracias, con otros organismos estatales, como con otras organizaciones sociales y territoriales. En este camino, la gestión cotidiana de los programas se convirtió en un campo de disputas políticas. Esta dimensión será analizada en el próximo apartado.

#### V. 2. 2. c). “Gestionar el Estado”: la dimensión procedimental

La dimensión procedimental del estilo de gestión de BDP se desprende, de la misma forma que la dimensión anterior, de las características que asumieron las relaciones de interdependencias burocráticas funcionales y materiales en los programas analizados. La condición y características de los militantes sociales que llevaron adelante la implementación de los programas, junto con las formas de pensar la planificación de los mismos y las modalidades organizativas desarrolladas, fueron elementos que condicionaron la forma de “gestionar” los programas aquí analizados. Estos elementos se inscribieron en un escenario de informalidad normativa general, y de ausencia o escasez de recursos materiales y financieros para desarrollar las actividades de los programas, así como de precariedad laboral de sus integrantes. Podemos decir, entonces, que estos elementos definieron una modalidad de implementación de los programas, que en su dimensión procedimental, se caracterizo por presentar:

- Un formato de organización colectiva hacia el interior de los programas basado en la organización social.
- Un conjunto de tecnologías de gestión basadas en la participación social, la organización social, la promoción de derechos y la instalación de capacidades en la comunidad para la búsqueda colectiva de soluciones.
- La utilización de formatos de intervención con fuerte visibilidad pública, como las campañas nacionales o las Jornadas de intervención pero de bajo impacto social.
- Un manejo de las normas y procedimientos del Ministerio basada en la búsqueda de alternativas que permitieran adecuar los objetivos de cada programa a las mismas, o viceversa.

- Una utilización de los recursos materiales y financieros determinados por la relación política con la estructura de autoridad, y con las posibilidades brindadas por las normas y procedimientos establecidos por el Ministerio.

Estos indicadores conformaron la idea de “gestionar” un proyecto, un evento, una intervención, o la vida interna del propio programa, como la forma que adquirió la dimensión procedimental del estilo de gestión analizado. “Gestionar” fue la forma en que BDP se desarrolló dentro del aparato estatal en relación a su adecuación a las normas y procedimientos del Ministerio, tanto como en el territorio en relación a sus intervenciones y sus tecnologías utilizadas.

Tanto la forma de organización interna de cada programa como sus formatos de intervención y las tecnologías utilizadas para la implementación de las mismas, fueron herramientas que BDP trajo consigo de su experiencia en la gestión comunitarias de las áreas<sup>75</sup>. El centralismo democrático como mecanismo de toma de decisiones, donde el territorio era el protagonista en el diseño de las políticas nacionales, fue la forma que BDP adoptó desde sus inicios como organización social. Las campañas nacionales desarrolladas por el programa Juana Azurduy, así como las Jornadas desarrolladas por Promotores, fueron estrategias que BDP utilizó para desplegar su organización territorialmente. Y los diagnósticos y la planificación participativa habían sido impulsados por el área de Educación popular de dicha organización basadas en las teorías de la educación para la libertad<sup>76</sup> de Paulo Freire (1968). Estos elementos propios de su experiencia de gestión comunitaria aportaron la “participación y la organización” como elementos distintivos de la gestión de BDP en el Ministerio.

---

<sup>75</sup> Ver capítulo III.

<sup>76</sup> En “Educación como práctica de la libertad”(1968), Paulo Freire plantea que la educación puede ser vía de cambio, camino de libertad para excluidos y oprimidos, herramienta, por tanto, de liberación; idea que comparto plenamente; pero no de una forma ingenua “si es verdad que la ciudadanía no se construye apenas con la educación, también es verdad que sin ella no se construye la ciudadanía”

Sin embargo, la falta de experiencia previa en gestión pública y su poca capacidad técnica, enfrentaron la voluntad de los militantes con la lógica administrativa burocrática propia del Estado. Esto produjo una tensión constante con la lógica política propia de este tipo de organización. Militar y disputar el Estado era también “gestionar”. Durante el proceso de implementación de los programas analizados, la “gestión cotidiana” implicaba únicamente tareas de logística vinculadas a la organización de los eventos de capacitación y formación de sus integrantes, los encuentros nacionales, provinciales y locales de las diferentes regiones, etc. Sin embargo, durante las intervenciones en el territorio, la gestión cotidiana se encontraba con los tiempos, lógicas y necesidades políticas que demandaba la comunidad.

¿Qué era gestionar en este marco? ¿Cuáles eran sus prácticas habituales de gestión? ¿Cuáles eran sus lógicas? Indudablemente las prácticas de gestión se fueron construyendo sobre la experiencia realizada. La idea presente en los militantes de lo que significaba representar al Estado chocaba con la realidad de su capacidad de poner en funcionamiento la maquinaria estatal en función de la resolución de los problemas sociales presentes en cada situación. Por otro lado, en un marco donde la urgencia y la emergencia seguían presentes en el territorio, la lógica política imperante en la práctica de los militantes, remitía a una idea del Estado que, contrariamente a lo que estas organizaciones pretendían en sus discursos, resaltaba el carácter asistencial de la política social. Frente a las necesidades irresueltas, el Estado y BDP como parte de éste, debían resolver “rápidamente y a como de lugar” estos problemas. Esta situación empujaba a los militantes a encontrarse frente a la situación de querer resolver conflictos y necesidades pero no contar con los recursos y las herramientas para hacerlo. Frente a esto, los militantes buscaban acelerar los

tiempos y las posibilidades de cada programa o del Ministerio, en pos de conseguir respuestas. De esta forma la organización se encontraba frente a la situación de ver desgastada su imagen a la par de la del Estado, es decir “perdía credibilidad”.

Diferenciarse de “lo viejo”, de las prácticas clientelares, implicaba enfrentarse con esta situación con el desgaste político por la falta de respuesta. La capacidad de gestionar se medía de esta forma, no por el apego a las normas y procedimientos burocráticos, sino por la capacidad política de conseguir respuestas a los reclamos de los vecinos y organizaciones comunitarias. ¿Y cómo se articulaba esta lógica política de militar el Estado con los procedimientos y las normas presentes en la administración pública? ¿Cómo operaba esto en la diferenciación entre “lo viejo y lo nuevo”, en la construcción de un nuevo Estado? Diferenciarse de las prácticas clientelares implicaba “gestionar” con otros criterios, principalmente con el criterio de derecho por sobre la relación política clientelar, pero también de forma participativa, transparente y pública. Estos criterios no siempre fueron respetados, y de hecho la falta de informes públicos y de registros, no permiten acceder a dicha información como para corroborar estas afirmaciones. Es más, de los relatos de los entrevistados y del trabajo de campo, se puede inferir que si existía la orientación de trabajar con aquellas organizaciones con cierta afinidad con los gobiernos de Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011)<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Durante la etapa de diagnóstico participativo en el año 2006, la primera tarea que debían realizar cada UTP del Programa de Promotores, era el relevamiento y la consiguiente construcción de un mapa de actores. En el mismo se debía incorporar a todas las organizaciones e instituciones que trabajaran en el territorio. Posteriormente se debían seleccionar aquellas a las cuales se invitaría a participar del proceso de diagnóstico. En este marco, el objetivo era invitar a todos los actores sociales a los cuales les interesaba trabajar con el Programa, más allá de su inscripción política. Esta mirada amplia del marco de alianzas del Programa fue abandonada cuando a partir de 2010 se decide darle un rol más político a los Promotores en la construcción del “Proyecto Nacional”, que se expresa en la organización de las Jornadas Néstor Kirchner durante todo el 2011. Este viraje en el rol de los Promotores significó un achicamiento del espectro de organizaciones que participan de las actividades del programa en el territorio.

### **V. 3. Comentarios finales**

Lo desarrollado en los apartados anteriores nos permite caracterizar al estilo de gestión de BDP como un estilo político – militante, basado en una racionalidad política que guió y estructuró su forma de ejercer el poder desde la gestión pública, y que se encontró determinada por la forma en que dicha organización ingreso a la misma y las relaciones que entabló con los otros actores políticos del sistema. De esta manera, las características del régimen democrático popular que se instaló en la Argentina desde el año 2003, combinado con las diferentes modalidades que asumió el funcionamiento del aparato estatal del Ministerio de Desarrollo Social durante el periodo estudiado, permitieron a BDP acceder a la gestión pública e implementar políticas estatales con un estilo de gestión particular.

Este estilo de gestión, que caracterizamos como político – militante estructurado a partir de la militancia, la disputa política y la gestión, es deudor y parte del estilo de gestión desplegado por el Ministerio durante dicha etapa. A continuación, en las reflexiones finales, procederemos a comparar con el estilo de gestión de BDP, enfocando sus principales aspectos, para luego realizar un análisis de los aportes más destacable y las principales dificultades de dicho estilo. De esta manera, intentaremos responder nuestra pregunta de investigación: ¿Qué implicancias tuvo el proceso de integración política de BDP en el estilo de gestión de las políticas sociales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009?

## **CAPÍTULO VI – Reflexiones finales**

### **VI. 1. Introducción**

Comenzábamos esta tesis preguntándonos cuáles fueron las implicancias del proceso de integración política de BDP en el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Para responder esta pregunta, nos interrogábamos sobre las características de los programas implementados por BDP durante el periodo 2003 – 2009, por lo que optamos por enfocar nuestro análisis hacia el estilo de gestión que presentaron. Esta perspectiva nos permitió iluminar aspectos soslayados en la relación entre las organizaciones de desocupados y el Estado. Retomando la importancia de las características del régimen político y de la burocracia estatal en el proceso de implementación de una política pública, intentamos aproximarnos a nuestro objeto de estudio desde una mirada que integrara y trascendiera el antagonismo entre política y administración presente en los diferentes análisis y teorías sobre las políticas públicas.

Los cambios ocurridos a nivel del régimen político, analizados en el capítulo III, tuvieron su impacto en el estilo de gestión de las políticas sociales durante la primera década del siglo XXI. La incorporación de las organizaciones de desocupados a la estructura de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación aportó elementos a la construcción de un nuevo estilo. Como señalábamos en el capítulo I, este estilo de gestión presentó a la militancia como una tecnología legítima de gestión de los programas de promoción social. Así mismo, consideramos que el mismo, forma parte del estilo de gestión del Ministerio, como lo analizamos en los capítulos IV y V.

El trabajo de campo realizado nos permitió aproximarnos a una caracterización de dicho estilo de gestión, y nos permitió constatar la existencia de elementos de ruptura y continuidades con los estilos de gestión normativo – tradicional y gerencial, presentes en las políticas sociales durante el periodo analizado. ¿Qué elementos en común y qué novedades presentan los estilos de gestión analizados? ¿Qué aportaron a la gestión de programas de promoción social? ¿Qué tensiones y dificultades aparecieron? Estas son las preguntas a través de las cuales, intentaremos responder nuestro interrogante principal.

Por lo tanto, en un primer momento procederemos a sintetizar los aspectos principales del estilo de gestión político militante, para luego compararlo con los estilos de gestión normativo - tradicional y gerencial, y de esta forma establecer sus aportes al estilo de gestión del Ministerio en el periodo analizado. Para finalizar, intentaremos aproximar una respuesta a nuestro objetivo general sobre qué implicó la integración política de BDP al Ministerio, en función de tres dimensiones: los cambios ocurridos en la mediación Estado y Sociedad Civil durante este periodo; la relación entre los Movimientos de Desocupados y los Partidos Políticos, y por último, las formas en que se articula la tensión técnica – política en este estilo de gestión. Estas tres dimensiones nos permitirán, por lo tanto, abordar y analizar las implicancias del proceso de integración política desde sus aspectos sociales, políticos y técnicos respectivamente.

## **VI. 2. El estilo de gestión político militante: aspectos sobresalientes**

A partir del desarrollo de esta tesis, podemos decir que el estilo de gestión de determinado programa, puede ser pensado como un atributo del actor específico que lo implementa, en función de su forma de acceder al poder y su forma de

ejercerlo. A su vez, este estilo expresa una forma de articulación particular entre las dimensiones política/subjetivas y técnica/administrativas, de forma que la lógica de acción de este actor se encuentra condicionada por una de las dos dimensiones por sobre la otra. Esta particular forma de articulación entre ambas dimensiones condiciona la forma de implementación de una política pública determinada, limitando sus alcances y su impacto en función de sus objetivos.

Siguiendo el esquema anterior, en el caso de los programas implementados por BDP, su ingreso a la gestión como parte del armado oficialista con posterioridad al proceso electoral<sup>78</sup>, su marco de relaciones y alianzas políticas, y su relación conflictiva con la burocracias y con las normas y procedimientos, basada en desconfianzas mutuas, desconocimientos, falta de capacitación y experiencia, construyeron un estilo de gestión que en su momento caracterizamos como político – militante. Este estilo se caracterizó por presentar una mayor gravitación de los aspectos subjetivos por sobre los aspectos técnicos implicados en el proceso de implementación de una política pública. La voluntad, la capacidad individual del militante, el compromiso con el “proyecto nacional” y con los problemas de su comunidad, aparecieron en el relato de los entrevistados y en sus materiales escritos, como elementos diferenciadores de este estilo. A su vez, éste introdujo elementos novedosos para pensar la implementación de programas. La organización, la participación y la territorialidad fueron tecnologías que cobraron relevancia de la mano de este actor, y que luego fueron retomadas por otras iniciativas del Ministerio.

---

<sup>78</sup> Cabe recordar que en las elecciones Presidenciales del año 2003, BDP llamó a sus partidarios a votar en blanco bajo la consigna de que todos los candidatos “eran lo mismo”. Recién a partir de las primeras medidas de gobierno, y luego de un fuerte debate interno, a principios del año 2004 la organización decide hacer público su simpatía con el gobierno.

Como señalamos en el capítulo III, desde sus primeros pasos en la gestión, BDP implementó sus iniciativas desde una mirada territorial, participativa y organizativa para resolver las problemáticas sociales. Esta lógica de acción, como señalábamos en el capítulo III, respondió a su experiencia de trabajo territorial desarrollado a través de las “áreas” de educación, salud, género, comunicación, derecho popular, juventud, y emprendimientos. De hecho, aquellos militantes responsables de cada área, tanto a nivel nacional, como a nivel local, fueron los primeros en ser incorporados en la gestión de los diferentes programas. Según la información que se pudo reconstruir en las entrevistas realizadas, en el Programa Juana Azurduy, se incorporaron todas las “responsables del área de género<sup>79</sup>” como referentes ad honorem a nivel local. En el nivel nacional, la dirección del Programa se conformó con las responsables nacionales de dicha área. En el caso del Programa de Promotores Territoriales, los responsables nacionales de las diferentes áreas se incorporaron como facilitadores nacionales y provinciales, mientras que los responsables de las áreas a nivel local fueron incorporados como Promotores Territoriales en cada barrio. El criterio de selección de los militantes que ingresaban a la gestión, ya sea como trabajadores rentados o ad honorem respondió, según lo indicado por uno de los entrevistados, a la necesidad política de garantizar el funcionamiento de los espacios de gestión, a la necesidad de *“hacer crecer la organización a partir de la implementación de los recursos del Ministerio”* (Entrevista N ° 1, 13/06/2010), y a la necesidad de fortalecer la organización para la disputa política. Estuvieron ausentes en la selección de los militantes, criterios meritocráticos o de capacidad técnica. La incorporación de los mismos fue desprolija y poco clara,

---

<sup>79</sup> Por responsable del área se entiende aquellos militantes que tienen la responsabilidad de impulsar y organizar el desarrollo de las distintas actividades a nivel nacional, zonal o territorial. Del área de género, según los datos recolectados en las entrevistas, se sumaron alrededor de 30 militantes como referentes del programa Juana Azurduy.

según indicaron diferentes entrevistados, generando tensiones hacia adentro de la organización por la expectativa que generó la cantidad de espacios abiertos en la gestión del Ministerio.

Lo anteriormente desarrollado nos remite a otra característica principal del estilo de gestión de BDP. La introducción del militante social como agente de gestión de los programas se contrapuso a la figura del “técnico” del estilo gerencial y al “burócrata” del estilo tradicional en políticas sociales. Este nuevo agente combinaba la racionalidad política como lógica de acción, con tecnologías y formatos de intervención social de la tradición de los movimientos sociales. Tanto el técnico como el burócrata expresaron una particular tensión entre la dimensión política y la administración. Mientras que el burócrata nos remite a la preeminencia de los criterios legales administrativos por sobre los objetivos políticos de los programas, el técnico expresa la importancia de los objetivos, y por lo tanto de los resultados de las políticas, por sobre los aspectos legales administrativos tradicionales. El militante, podría decirse, también prioriza los resultados por sobre los aspectos legales administrativos, pero se compromete con las “causas” que asume como propias. En este sentido, adquiere un valor relevante los aspectos subjetivos de la gestión. Un elemento demostrativo del perfil del Militante en la gestión pública se desprende del siguiente relato de una entrevistada: *“En el Ministerio nos conocían como los piqueteros, pero cada vez que venía alguien a pedir algo, y en ese momento eran muchos los que se acercaban, los mandaban a hablar con nosotros. Siempre, los policías de la entrada hasta las trabajadoras sociales de planta baja, cuando no podían hacer nada, nos los mandaban a nosotros.... Por qué? Porque sabían que nosotros íbamos a agotar todas las posibilidades para ver si podíamos resolverlos... hemos estado hasta las 12 de la noche con personas dando vuelta por*

*las diferentes dependencias, tocando puertas, tratando de gestionar soluciones*” (Entrevista N ° 5 – 24/06/2012). Esta imagen del militante como el agente que gestiona soluciones claramente depende de su voluntad, compromiso y capacidad para movilizar recursos, es decir de la capacidad política más que de las cuestiones legales administrativas. En contraposición, el técnico del estilo gerencial se encuentra asociado a otro referente: el “gerente” de los programas sociales que debe velar por los recursos disponibles y su implementación eficiente, eficaz y económica. Este técnico, devenido en “gerente”, se diferencia del militante ya que este último pone el acento de su trabajo en la resolución de las demandas populares por sobre la forma de utilización de los recursos. Esto generaba graves tensiones con la racionalidad técnica burocrática que todavía perdura en el Ministerio. Esta tensión se expresó en la consigna el “Estado en Disputa” y en “Gestionar el Estado”, ya que buscaba la adecuación de las prácticas y los procedimientos a sus objetivos políticos.

De esta forma, la incorporación de “militantes” de la mano de la integración política de BDP generó tensiones con los técnicos y con los burócratas del Ministerio. Los prejuicios y la desconfianza con que los trabajadores del Ministerio recibieron a BDP fueron reconocidos por varios entrevistados. Desde los trabajadores de planta permanente y transitoria, tanto técnicos como administrativos, así como los funcionarios provenientes de fuerzas políticas tradicionales, se mostraron incómodos con la incorporación de BDP a la gestión del Ministerio por su pertenencia al mundo de los Movimientos de Desocupados, por su falta de experiencia en gestión pública, o por cuestiones de políticas. Sin embargo, según se puede inferir de su trayectoria adentro del Ministerio, su capacidad de gestión

política y su experiencia, le significaron a BDP, como señalamos en el capítulo III, acceder a más espacios de gestión.

Como se puede advertir en el desarrollo de este apartado, este estilo de gestión reprodujo elementos presentes en el estilo de gestión tradicional y en el gerencial de las políticas sociales de etapas anteriores. A continuación procederemos a comparar los estilos de gestión analizados en los capítulos anteriores.

### **VI. 3. Los diferentes estilos de gestión: continuidades y rupturas**

Según lo expuesto en el desarrollo de esta tesis, podemos señalar que el estilo de gestión político militante desplegado por BDP reconoce las siguientes continuidades y rupturas con respecto al estilo de gestión normativo tradicional y gerencial. Sin embargo, claramente, el estilo de gestión de BDP debe ser entendido en el marco del proceso de reforma y modernización del Estado Nacional iniciado en la década del `80 del siglo pasado. La implantación de la teoría de la NGP, descritas en el capítulo II, abrió la posibilidad de que emergieran estilos de gestión como el aquí analizado. Esto explica porqué a pesar de ser una experiencia novedosa, en el balance se pueden señalar más continuidades que rupturas con respecto a los estilos anteriores. En este proceso, las nuevas prácticas de gestión impulsadas por la Nueva Gestión Pública (NGP) debieron convivir con viejas prácticas y costumbres provenientes del estilo de gestión normativo – tradicional. De esta forma, sobre este escenario, BDP desplegó su propio estilo en el cual se pueden encontrar las siguientes continuidades y rupturas con respecto a los dos estilos mencionados.

### VI. 3. 1. Continuidades

Del estilo de gestión gerencial, BDP retomó la gestión por proyectos como la principal tecnología utilizada. La forma de implementación de los dos programas analizados claramente responde a este formato. El foco puesto en los resultados o impactos de la implementación de los programas, más que en los aspectos legales administrativos, caracteriza este estilo de gestión. Esto se debió principalmente, según los entrevistados, a cuestiones técnicas ya que frente a la falta de capacitación y de capacidades de gestión, la modalidad de proyectos “facilitaba la implementación en el barrio de nuestros programas” (Entrevista 8 - 12/04/2012). La modalidad de proyecto pre establecido que debía ser completado por el territorio facilitaba la gestión y canalización de los recursos al territorio. Por ejemplo, en el Programa de Promotores la forma de planificar y de evaluar las acciones era similar a la gestión por proyecto, basada en la metodología de la planificación estratégica. La dirección de facilitadores nacionales en acuerdo con la dirección política del Programa y del Ministerio, definía las metas y objetivos para el año. En base a esto, se definían cursos de acción y proyectos. Los facilitadores y los promotores contaban con la libertad de decisión y de acción dentro de la planificación general, impulsando la responsabilización y el compromiso con los objetivos y los resultados. El foco puesto en el desempeño de los agentes que implementan una política determinada es otro de los elementos similares entre ambos estilos de gestión. El desempeño pone el énfasis en cuestiones de índole subjetiva, como la capacidad, la voluntad y el compromiso del técnico o del militante para con los objetivos y las metas de un programa determinado.

Así como el proceso de reforma y modernización de la gestión pública generó la emergencia de burocracias paralelas compuestas por técnicos (Mintzberg, 1992;

Nogueira, 2002), el proceso de integración política de BDP al Ministerio y su estilo de gestión promovió el funcionamiento paralelo de los programas, conformados por militantes sociales. Si bien las razones para ambos pueden ser diferentes<sup>80</sup>, debieron asumir un tipo de funcionamiento paralelo a la burocracia tradicional del Ministerio. En el caso de BDP, esto se debió principalmente al marco de relaciones y alianzas políticas tejidas hacia el interior del Ministerio. Mientras la relación con el gobierno y su inscripción dentro del “proyecto nacional” fue firme y estable, el funcionamiento de los programas fue acorde y sincronizado con el funcionamiento general del Ministerio. Es decir, cuando la estrategia de acción de BDP se adecuaba a la estrategia del gobierno, el funcionamiento del aparato estatal era normal. Sin embargo, las tensiones políticas del armado electoral se trasladaron al funcionamiento del Ministerio, causando inconvenientes para la normal implementación de los programas. De esta forma, cuando BDP comenzó a desarrollar una estrategia autónoma con respecto al gobierno Nacional, tuvo que encarar el desafío de gestionar los programas de forma paralela, con pocos recursos y con serios inconvenientes administrativos y legales. Según las entrevistas realizadas, a partir de la elección Presidencial de 2007 donde el oficialismo llevó como candidata a Cristina Fernández, la relación con BDP comenzó a deteriorarse. En esa elección, BDP apoyó al oficialismo a nivel nacional, pero lo enfrentó<sup>81</sup> en la Provincia de Buenos Aires, uno de los distritos electorales más importantes del país. Sus constantes cuestionamientos a la política de alianzas del gobierno, le significaron la pérdida de confianza por parte de la dirección política del Ministerio, y

---

<sup>80</sup> En el caso del estilo gerencial, la necesidad de integrar a los técnicos y profesionales que llevarían a cabo la propia reforma de la gestión requirió construir espacios por fuera de la burocracia tradicional. En el caso del estilo de BDP, su funcionamiento como burocracias paralelas se encuentra relacionado a cuestiones del índole políticas como expondremos más adelante.

<sup>81</sup> En el año 2007, BDP dentro del Movimiento Libres del Sur integró en la Provincia de Buenos Aires impulsó una campaña contra el candidato oficialista para Gobernador, Daniel Scioli, quién era acusado de representar a la “derecha peronista”.

su consecuente pérdida de gravitación hacia adentro del mismo. Esto se evidenció en la falta de recursos, en la presencia de “*trabas burocráticas*” según relataron los entrevistados, y en una pérdida de visibilidad de sus acciones.

A su vez, el funcionamiento paralelo favoreció la superposición, duplicación y fragmentación de estructuras y de proyectos, en contra de los objetivos de integralidad y articulación en el abordaje de las problemáticas sociales. Este funcionamiento paralelo no promovió la cooperación entre los diferentes programas del Ministerio y BDP, así como tampoco permitió un abordaje integral de las demandas ya que las relaciones políticas entre las diferentes dependencias hacían imposible la posibilidad de articular recursos en pos de su solución. Este elemento terminó por disminuir la capacidad de acción de BDP en el territorio ya que los recursos con los que contaban no le permitían abordar las diferentes problemáticas que se les presentaban como prioritarias en el barrio (infraestructura, vivienda, alimentación, empleo, etc.). La promoción de “capacidades” a través de la educación popular, la organización y el protagonismo social, le presentaba un límite claro en la resolución de estas cuestiones.

Por último, pero no por eso menos importante, en relación a las continuidades presentes con el estilo de gestión normativo tradicional, debemos señalar que las lógicas del subsidio, de la carta y del expediente<sup>82</sup>, estuvieron presentes en las prácticas de gestión de los programas analizados, aún cuando intentaron ser acompañadas por procesos de organización y participación. Esto se debió principalmente a que la normativa del Ministerio seguía requiriendo que para la ejecución presupuestaria se aplicará la lógica del acto administrativo, clásico del derecho administrativo. A su vez, la extensa tradición asistencialista expresada en la carta como mecanismo para solicitar un subsidio estuvo presente en la gestión. De

---

<sup>82</sup> Ver Pantaleón, 2005

hecho, varios entrevistados contaron que cuando BDP se integró al Estado, comenzaron a llegar una cantidad muy grande de cartas de sus propias bases, solicitando “ayuda” individual. Esta “ayuda individual” debía ser canalizada a través de los “subsidiarios individuales”. Este elemento expresaba una tensión que caracterizó el desarrollo de los programas y que se relaciona con la capacidad de BDP de “resolver” todas las demandas del territorio. Ambos programas, de tipo de promoción social, se encontraban limitados para poder resolver la cantidad de demandas que se les presentaban. Esta tensión era resuelta a través de la búsqueda individual de los militantes que hacían suyo los reclamos a pesar de no contar con las herramientas para hacerlo. Se ponía en juego la legitimidad de la organización para canalizar recursos estatales al territorio. Esta legitimidad se veía tensionada cuando la organización no podía satisfacer las expectativas de las propias bases o participantes de los programas.

De lo expuesto hasta aquí, podemos señalar que las principales continuidades se encuentran entre el estilo de gestión gerencial y el político – militante. La gestión por proyectos, el énfasis en los objetivos y los resultados, y en el desempeño de los técnicos o los militantes, basándose en su capacidad subjetiva, son algunos de los aspectos más sobresalientes. El funcionamiento como burocracia paralela y la fragmentación, duplicación y superposición de estructuras y proyectos pueden ser pensados como aspecto secundarios de dichos estilos. Sin embargo, todas estas continuidades fueron acompañadas por elementos de ruptura, otorgándoles nuevos sentidos y significados.

### VI. 3. 2. Elementos de ruptura

¿En que se diferencian el estilo de gestión de BDP, el normativo - tradicional y el estilo gerencial? La observancia de las normas y procedimientos, característico del estilo tradicional, es un elemento secundario tanto en el estilo gerencial como en el político militante. La rutinización de los procesos de trabajo y de los procedimientos, el legalismo y la centralidad de los procedimientos por sobre los objetivos y resultados, son reemplazados por una mayor libertad de decisión por parte de los ejecutores de la política. Esto es acompañado por una fuerte impronta de orientación hacia el desempeño y hacia la responsabilización por los resultados. Sin embargo, en el estilo de gestión presente en los programas analizados, podemos decir que la ausencia de una rutina o criterios establecidos de forma de trabajar, trajo aparejadas una variedad de modalidades de intervención con diferentes resultados. El aspecto subjetivo, es decir la libertad de decisión y acción, no siempre impacto positivamente en los resultados obtenidos. Según se pudo observar en las entrevistas realizadas, hubo casos donde una lectura equivocada sobre la capacidad de convocatoria o de movilización de recursos, llevó a fracasar las actividades planteadas.

Con respecto al estilo gerencial, mientras que este último presenta una mirada de las problemáticas sociales como transitorias y de índole individual, BDP entiende la cuestión social como emergente de una serie de determinantes políticos y estructurales del proyecto de desarrollo. Sobre esta mirada, el estilo gerencial en políticas sociales se caracteriza por “asistir” a quién se encuentra en situación de pobreza, desempleo o marginación, mientras que el estilo político militante busca *“promover derechos sociales y capacidades para organizar la demanda en base al protagonismo popular”* (Entrevista N ° 10, 31/07/2012). En esta línea, el sujeto de los programas sociales analizados son los “ciudadanos”, sujetos de derechos, en

contraposición al “cliente” que hay que satisfacer según su demanda, presente en el estilo gerencial. Los clientes participan a través de mecanismos participativos enfocados en la evaluación de impacto, de desempeño o en la ejecución de los programas, “*hacen escuchar su voz pero no tienen voto*” (Entrevista N ° 10, 31/07/2012). En cambio los ciudadanos son “*protagonistas*”, es decir participan y se involucran en el devenir de su relación con las políticas sociales. El estilo de gestión político militante promueve el protagonismo de los beneficiarios en el proceso de implementación de los programas. Este protagonismo implica no sólo la participación en la ejecución sino también en los ámbitos de decisión de las mismas. Ejemplo de esto puede ser el proceso de diagnóstico y planificación participativa encarado por el Programa de Promotores en el año 2006. Sin embargo, este protagonismo se encontró atravesado por la disputa política y por la relación con el gobierno, ya que aquellos actores que no comulgaban con el oficialismo no participaban o no eran convocados a hacerlo. Este elemento complejiza la noción de “protagonismo popular” como tecnología de gestión de las políticas sociales. Si bien el margen de acción era mayor, las decisiones trascendentales de los programas se encontraban centralizadas en las direcciones políticas nacionales.

Por último, un elemento que claramente presenta una ruptura entre el estilo de gestión gerencial y el político – militante es la distinción entre la racionalidad técnica – económica presente en el primero y la racionalidad política del segundo. La búsqueda de la eficiencia, eficacia y economía como la lógica de acción basada en el uso racional y transparente de los recursos, fue el espíritu del estilo gerencial. Al contrario, el estilo de gestión de BDP, presenta una primacía de lo político por sobre lo técnico y lo legal en la determinación de los objetivos y cursos de acción. “Politizar” o “despolitizar” la gestión de los programas sociales presente en el estilo

político militante o el gerencial, evidencian diferentes modalidades de relación entre las dimensiones políticas y técnicas administrativas de la gestión pública.

### VI. 3. 3. Novedades y tensiones del estilo de gestión político - militante

Así como señalábamos que el estilo de gestión de BDP no se puede entender sino en el marco del proceso de implantación de los preceptos de la NGP, tampoco se puede entender sino en el marco del estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo analizado. Este estilo de gestión habilitó la posibilidad de que emerja este estilo particular. Sería incorrecto pensar que fue al revés. Sin embargo, la integración política de BDP a la estructura de gestión del Ministerio, aportó un bagaje de experiencias, formas organizativas y metodologías de acción que nutrieron el estilo general de gestión de las políticas sociales durante esos años. La experiencia comunitaria, de organización colectiva de la demanda, el protagonismo militante en las cuestiones estatales, la capacidad propositiva y la creatividad para pensar las problemáticas sociales, trajeron aire nuevo a la forma de implementar las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La resignificación de la militancia social y política, la naturalización de la política como el ámbito de resolución de las problemáticas sociales, y la revalorización del rol del Estado, de sus capacidades y funciones, fueron procesos sociales que se pusieron en marcha con las transformaciones ocurridas en el nivel del régimen político y del Estado, como lo expusimos en el capítulo III, y a los que BDP aportó su protagonismo territorial.

Sin embargo, estos elementos se encontraron limitados por dos cuestiones fundamentales, una de índole técnica y otra de índole política. La capacidad de acción de BDP se encontró disminuida y condicionada por el dispositivo normativo –

legal del Ministerio que no se adecuaba a sus objetivos y necesidades. La constante tensión entre éstos y la posibilidad real de desarrollarlos, le presentaron fuertes desafíos a la hora de implementar los programas analizados. “Gestionar el Estado” les requirió adecuarse a las normas y procedimientos del Ministerio. Muchas veces, el esfuerzo estuvo puesto en cómo hacer entrar las acciones que se querían ejecutar dentro de este marco normativo como pudimos apreciar en el capítulo V. ¿Cómo administrar esta tensión entre la racionalidad política que guiaba las acciones de BDP en los programas analizados, y la racionalidad técnico – burocrática del esquema normativo – legal del Ministerio? Esta tensión devino en un reacomodamiento de los objetivos de BDP a las posibilidades habilitadas por el esquema normativo. Su falta de experiencia en la gestión pública, así como la ausencia de técnicos o profesionales dentro de sus militantes, y su ímpetu por “resolver” las problemáticas sociales, le implicaron muchas veces no observar las normas legales, y accionar desde los márgenes de este esquema. Esta falta de observancias de las reglas formales, puso en diferentes oportunidades en riesgo el normal desarrollo de la gestión de los programas aquí analizados. A su vez, esta situación reforzaba aquella imagen de los militantes como “seguidores de expedientes” ya que debían tener particular cuidado con garantizar que “en los papeles, las cosas salgan”. Esta práctica, difundida en el Ministerio en general, nos permite suponer que existía una fuerte brecha entre lo que se dejaba constancia en los expedientes con lo que realmente se implementaba. De la experiencia realizada por BDP en el Programa de Promotores y en el Programa Juana Azurduy, podemos decir que, a partir de ésta, se construyó una síntesis entre la lógica política presente en sus prácticas de gestión y la lógica burocrática administrativa propia del Estado. Esta síntesis no estuvo al margen de las disputas internas entre los diferentes actores políticos y sociales presentes en el Ministerio, y

con los trabajadores del mismo. La incorporación de este tipo de organizaciones a la gestión pública también trajo aparejado tensiones y transformaciones al interior de la administración pública, incorporando nuevos saberes y experiencias, así como una nueva correlación de fuerzas. Todo esto se expresó en las tensiones entre las dos lógicas antes mencionadas, y se fue sintetizando parcialmente en las prácticas de gestión de BDP. Esta síntesis se fue construyendo a partir de la experiencia y la adaptación de dicha organización a las normas y procedimientos requeridos para la gestión pública de recursos materiales, financieros o simbólicos.

Lo anteriormente descrito, nos introduce al segundo límite o desafío que se le presentó a BDP en la gestión de los programas estudiados. El escenario de disputa política<sup>83</sup> que caracterizó su gestión se convirtió en un límite claro a su capacidad de acción dentro del Estado. “Disputar el Estado” le significó muchas veces no poder conseguir los resultados deseados por falta de recursos o por falta de apoyo político. En esa disputa, BDP se encontraba en inferioridad de condiciones para acceder a los recursos materiales, financieros o simbólicos del Ministerio. Esto le significó la necesidad de redoblar sus esfuerzos para construir alianzas con diferentes sectores y actores sociales y políticos, tanto de adentro del Ministerio como en el territorio, que le permitieran mostrar capacidad de convocatoria y movilización como para modificar la correlación de fuerzas. Este escenario caracterizó el proceso de implementación de los programas ya que todas las acciones desarrolladas, estaban pensadas en definitiva para mostrar capacidad de gestión, de movilización y de convocatoria, con el objetivo último de *“hacer una buena gestión y que eso repercuta en el armado político electoral”* (Entrevista N ° 4, 3/08/2012). Esta idea de que la experiencia de gestión iba a impactar en la alianza política se encontró presente en todas las entrevistas realizadas, y nos permite

---

<sup>83</sup> Ver capítulo III

afirmar que existía una íntima relación entre la gestión de los espacios estatales y el lugar ocupado en el armado político. Esta relación puede ser analizada en dos direcciones.

Una posibilidad es analizar cómo el espacio ocupado por BDP en el sistema político, su capacidad de representación, organización, movilización y canalización de las demandas sociales impacta en su capacidad de gestión pública. Y otra posibilidad puede ser analizar esta relación en clave de cómo su capacidad de gestión impacta en su posicionamiento y capacidad de acción dentro del sistema político. En esta tesis pudimos constatar que el espacio ocupado en el sistema político, su marco de alianzas y relaciones políticas impactó en su capacidad de gestión, ya que determinó, en diferentes etapas, su capacidad de acceder a recursos materiales y financieros y a acceder al apoyo político institucional necesario para la implementación de sus acciones. Sin embargo, también podemos afirmar que a la luz de su participación en los armados políticos, su capacidad de gestión no impactó en sus alianzas electorales. Es decir, por más que BDP buscó a partir de su integración política, crecer en su peso relativo dentro del “Kirchnerismo”, no consiguió “torcer las correlaciones de fuerzas” hacia su interior.

En este punto de nuestro argumento debemos destacar dos elementos que jugaron en esta relación entre el espacio ocupado por BDP en la política y en la gestión. Por un lado, la ausencia de ámbitos orgánicos de la “transversalidad” Kirchnerista y de encuentro de las organizaciones sociales que adscribían a la misma, dificultaron la capacidad de BDP y de sus diferentes armados políticos (La Corriente Nacional Patria Libre, Frente de Organizaciones Populares, Frente Patria Para Todos y el Movimiento Libres del Sur) de incidir políticamente en la disputa por

la dirección del “proyecto nacional”<sup>84</sup>. Sin embargo, como ya adelantamos en el capítulo III, esta estrategia gubernamental de integración de los movimientos sociales al proyecto de gobierno y de incorporación a la gestión pero no de integración política a una estructura orgánica, le permitió a BDP mantener niveles de autonomía lo suficientemente amplios como para dejar su huella en el estilo de gestión del Ministerio. A pesar de intentar contener y canalizar el conflicto social desde la institucionalidad de la gestión del Ministerio, la vocación de construcción de poder territorial de los Movimientos de Desocupados como BDP, acrecentaron la disputa política para con los sectores tradicionales del PJ que integraban el armado oficialista. La disputa con los intendentes y las viejas estructuras de “*punteros*” en el territorio, asociados a la “*vieja política*” fue el escenario en donde BDP intentó mostrar una capacidad de gestión que le permitiera por un lado aumentar su gravitación política en el armado oficialista, y por otro lado, le permitiera crecer en términos de capacidad organizativa, de movilización y de representación.

Esto último nos introduce al segundo punto que debemos considerar para pensar la relación entre los espacios de gestión y su correlato en la política electoral.

De las entrevistas desarrolladas podemos señalar que existe una clara relación entre

---

<sup>84</sup> Si bien excede esta tesis analizar la trayectoria de las referencias políticas de BDP, como la conformación, construcción y consolidación de la Corriente Nacional Patria Libre y, posteriormente, del Movimiento Libres del Sur, debemos remarcar que su estrategia sinuosa respondió, y aún responde, a sus propios objetivos y a su proyecto político. Esta estrategia encontró su cristalización en diferentes armados y alianzas con otras fuerzas políticas, como el Frente de la Resistencia (1997 – 2001), el Polo Social (2001 - 2003), la Transversalidad Kirchnerista junto con otros movimientos sociales y políticos (Frente Patria para Todos en 2004, y Frente de Organizaciones Populares en 2005), y a partir de Abril de 2006, en el Movimiento Libres del Sur, con el cual integraron primeramente el Frente para la Victoria, luego en alianza con un sector del Kirchnerismo “crítico”, el frente Nuevo Encuentro. Luego de las elecciones de 2009, se acentuó su perfil opositor cuando integró, junto con un sector de la izquierda opositora, el Movimiento Proyecto Sur, para luego confluir con la mayoría del sector del progresismo opositor en el armado del Frente Amplio Progresista, liderado por el entonces gobernador de la provincia de Santa Fe, Hermes Binner. Su recorrido histórico da cuenta de la estrategia de construcción política seguida por BDP, dentro de la cual, su incorporación a la administración pública nacional y su capacidad de implementación de políticas sociales, fueron un elemento fundamental para constituirse como actores con capacidad de incidencia en la agenda del país, y con cierto peso en el sistema político argentino.

la capacidad de gestión de las demandas del territorio y la capacidad de movilización y organización política de BDP, cuestión que buscaba influir en la correlación de fuerzas hacia adentro de la alianza de gobierno. Es decir, BDP dependía de su capacidad de mostrarse como un agente con capacidad de gestión de los recursos materiales y simbólicos del Estado, para poder aumentar su capacidad de movilización social en el territorio y así hacer crecer su organización política, y por lo tanto incidir en el armado electoral. Este elemento fue considerado estratégico por la mayoría de los entrevistados, ya que efectivamente en su relato se puede ver como *“una buena gestión iba permitir acceder a más y mejores espacios tanto adentro del Estado como hacia adentro del armado electoral”* (Entrevista N ° 1 13/06/2010). Representar al Estado nacional les abrió la puerta a instituciones, organizaciones sociales, y vecinos que, como BDP, no tenían acceso ni relación. El *“paraguas”* del Estado nacional abrió posibilidades de alianzas y relaciones que, como organización social, tenían vedadas. Organizar significaba contactar con una cantidad de organizaciones e instituciones muy amplia, siempre en el marco de un mínimo acuerdo político, para ser parte de la solución de sus propios problemas. Era necesario convocar, promover el protagonismo popular, organizar para representar. Pero, ¿qué significaba representar al Estado nacional en territorios donde las necesidades y las demandas sobrepasaban la capacidad de acción e intervención del mismo? Por un lado significaba hacerse cargo de las demandas de los vecinos, con sus complejidades y complicaciones, ya que el nivel de atraso social en el cual se comenzó a operar en el territorio presentaba a las cuestiones de primera necesidad, como alimentos, vestimenta, ingreso, trabajo y vivienda, como las prioridades a resolver. La imposibilidad de darles solución desde los programas por escapar a sus objetivos, hacía que el trabajo de los militantes, y de las

organizaciones, se encuentre constantemente con conflictos sociales de difícil resolución. Representar un Estado “*presente*” a partir de políticas de promoción social en momentos donde las necesidades de la población se encontraban principalmente vinculadas a la asistencia directa, hacían muy difícil el desarrollo de las actividades de los programas en el territorio. Por otro lado, representar y militar al Estado en el territorio les abría a las organizaciones un paraguas para su acumulación política que les permitía posicionarse de mejor forma con respecto a los actores tradicionales. Sin embargo, la posibilidad de acumulación política se encontraba determinada por su capacidad de resolver las demandas sociales de su territorio. Es decir, esta tensión entre las demandas y la capacidad de intervención del programa, y por lo tanto de las organizaciones, también entraba en contradicción con la lógica política de las mismas, y su necesidad de legitimarse social y políticamente en el territorio. La necesidad de mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en constante tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal característica del Ministerio de Desarrollo Social de la nación. En esta situación la organización se encontraba frente a la situación de ver desgastada su imagen a la par de la del Estado, “*perdías credibilidad entre los vecinos porque no podías conseguir chapas para el comedor... y tenías un subsecretario pero el comedor se llovía...*” (Entrevista N ° 1, 13/06/2010). La idea de “Militar el Estado” en el territorio remitió claramente a la necesidad de reconstruir su entramado institucional y su autoridad nuevamente de cara a la sociedad civil, a la vez que permitió a las organizaciones potenciar su capacidad de relacionarse con otros actores, así como aumentar cuantitativa y cualitativamente su capacidad de organización y de referencia en el barrio.

Para concluir, debemos señalar que, de lo desarrollado en esta tesis, la revalorización de la militancia como forma de gestión de lo público, y la relocalización de la política como el espacio natural de resolución de los conflictos y de canalización de las demandas, son los procesos a los cuales el estilo de gestión de BDP aportó una cuota interesante de protagonismo. De esta forma, el proceso de integración política de BDP a la gestión de las políticas sociales del periodo, implicó ubicar a la militancia y a la organización como elementos estratégicos en la implementación de los programas, y en las mediaciones entre la sociedad civil y el Ministerio. A su vez, como intentamos demostrar en esta tesis, las relaciones y alianzas políticas fueron elementos condicionantes a la hora de analizar el estilo de gestión de este actor y de la implementación de los programas estudiados. Esto último quedó demostrado en las tensiones que emergieron entre los diferentes actores presentes en el Ministerio, las características asumidas por el régimen político y por las interdependencias burocráticas analizadas en el capítulo V. Los límites impuestos por las relaciones y alianzas políticas, así como por las tensiones entre las capacidades de acción y las capacidades institucionales condicionaron el estilo de gestión analizado en esta tesis.

En el último apartado de nuestra tesis intentaremos desarrollar este argumento con mayor profundidad.

#### **VI. 4. Comentarios finales**

Como señalamos en el transcurso de nuestra tesis, salir del escenario de crisis abierto en los años 2001 – 2002, implicó necesariamente un proceso de ampliación del Estado que involucró la integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión de lo público. Esto significó un proceso de reconstrucción

y resignificación del Estado, sus capacidades, funciones y actores, de la mano de la conformación de nuevas mediaciones entre éste y la sociedad civil. Entre estas nuevas mediaciones emergieron los Movimientos de Desocupados como agentes con capacidad de organización, articulación y canalización de las demandas de la sociedad movilizada. A éstos se les propuso, a partir de 2003, incorporarse a la gestión pública para diseñar y ejecutar soluciones a aquellas demandas. Este nuevo rol asumido por las organizaciones de desocupados, entre los cuales se encuentra BDP, redefinió las relaciones políticas y el marco de alianza tanto de estos actores como del propio gobierno. Redefiniendo también, las mediaciones entre el Estado y la sociedad civil al involucrar un nuevo canal de vinculación entre ambos, los Movimientos de Desocupados. En este punto retomamos la afirmación de Carlos M. Vilas (2010) según la cual “cada modalidad de gestión se articula a una matriz determinada de relaciones entre el estado y la sociedad y contribuye a reproducirla.” (2010: 53). De esta forma acordamos que los cambios ocurridos en los aparatos, recursos y cursos de acción del Estado, expresan las transformaciones ocurridas a nivel régimen político y de las mediaciones entre el mismo y la sociedad civil. Los cambios en las políticas públicas y en los estilos de gestión son fruto de la forma de una sociedad de procesar conflictos y consensos en escenario y con actores en tensión.

Aquí aparece un segundo elemento fundamental para analizar las implicancias del proceso de integración de los Movimientos de Desocupados a la gestión pública: la relación con el sistema de partidos políticos. La crisis de representación política que caracterizó el escenario en el cual emergieron estas organizaciones, jugó un rol fundamental en la forma que asumieron las relaciones entre el Estado y los diferentes actores, y en la forma de procesar el conflicto. En un

periodo de reconstrucción de la autoridad presidencial y de la capacidad de intervención del Estado como describimos en el capítulo III, el conflicto y la disputa política por el sentido y la orientación de las transformaciones se encuentra presente en todos los aspectos de la vida pública de nuestro país durante este periodo. En este escenario, la relación entre los Movimientos de Desocupados y los partidos políticos evidencia cambios sustanciales a partir de la emergencia del Kirchnerismo como espacio político donde confluyeron diferentes sectores políticos de los partidos mayoritarios. Producto de la crisis de identidad, y del proceso de astillamiento de los partidos tradicionales, el Kirchnerismo tuvo la habilidad de contener diferentes expresiones del campo nacional y popular, entre ellas a algunas de las vertientes de mayor envergadura de los Movimientos de Desocupados, entre los cuales se encontraba BDP<sup>85</sup>. Esta capacidad de contener e integrar a diferentes actores, le permitió al Kirchnerismo superar la crisis de representación, por lo menos provisoriamente, y reconstruir el sistema de partidos en base a un nuevo clivaje basado en el “proyecto nacional” vs. “neoliberalismo”. Este proceso habilitó la revalorización de la política y de la militancia como herramientas de transformación de la sociedad, que se trasladaron también al ámbito de la gestión estatal.

Por último, estos cambios en las mediaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como con el sistema de representación, también implicaron modificaciones en la articulación entre lo técnico y lo político en el proceso de implementación de las políticas públicas. Con la incorporación de nuevos actores a la gestión pública, emergieron estilos y racionalidades particulares. Estas entraron en tensión con los actores, sus lógicas y estilos de gestión tradicionales del aparato estatal. En este marco, la revalorización de la política y la militancia como tecnologías de gestión desarrolladas en esta tesis, implicaron una redefinición de la forma de articulación

---

<sup>85</sup> Esto fue desarrollado con mayor profundidad en el capítulo III.

entre los aspectos técnicos y políticos. En el estilo de gestión político militante, si bien existe una mayor gravitación de lo político en la implementación de las políticas, los aspectos técnicos vinculados a las cuestiones normativas y legales involucrados en la puesta en funcionamiento del Estado, se encuentran también presentes en la dimensión “gestionar el Estado”, desarrollada en el capítulo V. En esta forma de articulación aparece una tensión característica de este estilo de gestión, la tensión entre la racionalidad política de BDP y la racionalidad técnica - burocrática del andamiaje normativo legal del Ministerio. Esta tensión, como intentamos demostrar a lo largo de esta tesis, es una de las principales características del proceso de implementación y del estilo de gestión de los programas analizados.

El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009, como resultados de las transformaciones ocurridas en las mediaciones entre el Estado y la Sociedad post crisis 2001 – 2002, implicó la incorporación de elementos característicos de la experiencia y trayectoria política de este nuevo actor al estilo de gestión de las políticas sociales. De este proceso emergió un estilo de gestión particular, que en esta tesis denominamos “político militante”, y que se sintetizó por “Militar el Estado” en su dimensión subjetiva, “Disputar el Estado” en su dimensión relacional, y en lo instrumental por “Gestionar el Estado”. La revalorización de la militancia, la organización y el protagonismo como tecnologías legítimas de gestión (Gradin, 2012; Masetti, 2011; Perelmiter, 2010), en el marco de la tensión entre la racionalidad política militante que guió las acciones de BDP, y la racionalidad técnico administrativa características del aparato estatal, fueron dos de los elementos que aparecieron como distintivos de la experiencia de integración a la gestión pública de

los Movimientos de Desocupados. Este estilo de gestión puso en evidencia el rol de las relaciones y las alianzas políticas como elementos que pueden facilitar u obstruir el proceso de implementación de una política pública, a pesar de sus aspectos técnicos y legales.

Por último y para finalizar, consideramos que esta tesis abrió una agenda de futuras investigaciones donde no se puede soslayar la necesidad de profundizar en el análisis del impacto que tuvo la integración política de los Movimientos de Desocupados hacia el interior de la gestión pública, y su expresión en el estilo de gestión de las políticas sociales del periodo. En este sentido, consideramos que queda pendiente para próximas investigaciones construir un mapa detallado de los espacios, políticas y programas desarrollados por los Movimientos de Desocupados tanto en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como en otras dependencias del Estado Nacional con el objetivo de evaluar su desempeño en términos de gestión pública. La modalidad de intervención, su vinculación con otros actores sociales comunitarios, y su capacidad de implementación de los programas en el territorio son otros elementos a profundizar en futuros trabajos. Junto a esto, resta también ahondar en la relación de este nuevo actor con la burocracia técnica administrativa del Estado, por un lado, y con el sistema político por el otro. Estos elementos en su conjunto, consideramos, pueden aportar al análisis del impacto de los Movimientos de Desocupados en la gestión de lo público.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abal Medina, J. y Suárez Cao, J. (2003) "Análisis crítico del sistema electoral Argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo." Revista de Ciencias Sociales N° 14 UNQ, Agosto de 2003.

Aberbach, Joel; Putnam, Robert & Rockman, B.A. (1981): "Bureaucrats and Politicians in Western Democracies". Cambridge: Harvard University Press

Aguilar Villanueva, L. (2003): Estudio Introductorio en "La hechura de las Políticas" A Villanueva (Comp.) 2º Antología. Edición Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, L. (2006): Gobernanza y Gestión Pública, Edición FCE, México.

Aguilar Villanueva, L. (2007): Estudio Introductorio en Aguilar Villanueva (Comp.) "Problemas Públicos y agenda de gobierno" (Tercera antología) Ed. Porrúa, México.

Alonso, G (2007) "Elementos para el análisis de las capacidades estatales" páginas 17 – 40 en Alonso, G. Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Arcidiácono, P, Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2011) "La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?" en Revista Margen N° 61 Junio de 2011

Arroyo, Daniel. (2009) "Políticas sociales: Ideas para un debate necesario". Buenos Aires. Ed. La Crujía.

----- (2004) "El rol de los Consejos Consultivos en el marco del desarrollo local" En González Bombal, Inés (Comp.) Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el Desarrollo Local. Buenos Aires. Libros del Zorzal.

Asiain, Andres (2010) "Crisis internacional y demanda efectiva en un modelo macroeconómico estructuralista" en Revista Pecunia N° 10, 2010: 1 -21.

Barenstein, Jorge (1982) "El análisis de la burocracias estatal desde la perspectiva weberiana", México CIDE.

Ballart, X. y Ramió, C. (2000): “Ciencia de la Administración”, Edición Tirant Lo Blanch, Valencia, España.

Bernazza, C. (2011): ¿Proyectos nacionales o políticas de Estado?. Aportes al lenguaje de la política. Junio del 2011. Disponible en: [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar)  
Obtenido el 23 de Junio de 2011.

Biglieri, Paula (2008) “Nuevas conceptualizaciones sobre populismo en América Latina. La emergencia del Kirchnerismo” en Fernández, A. y Lesgart, C. (Comps.) La democracia en América Latina: partidos políticos y movimientos sociales. Rosario: Homo Sapiens Ediciones. 2010: 63-99.

Bilgieri, P. y Perello, G. (2007) “En el nombre del pueblo. El populismo Kirchneristas y el retorno al nacionalismo.” Documento de Trabajo N ° 15, Serie Documentos de Trabajos, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Boaventura, De Souza Santos (2001) Los Nuevos Movimientos Sociales en Revista OSAL, CLACSO, Septiembre de 2001: 176 - 184.

Boivin, M., Rosato, A Y Balbi, F. (2003) “Frasquito de anchoas, diez mil kilómetros de desierto,... y después conversamos” en Rosatto, A. y Balbi, F. (Comps.) Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios de Antropología social. Buenos Aires: Eds Antropofagia. 2003:121 – 152.

Bukart, M., Cobe, L, Fornillo, B y Zipcioglu, P. (2008) “Las estrategias políticas de las organizaciones de desocupados a partir de la crisis del 2001” en Pereyra, S, Pérez, G. y Schuster, F. La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001. Buenos Aires, Ed. Al Margen. 2008: 227 - 310.

Cabrero Mendoza, E. (2007). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.

Carballeda, A (2010) “La intervención en lo social como dispositivo: una mirada desde los escenarios actuales” páginas 46 – 59 en Revista TRABAJO SOCIAL UNAM, VI Época, N ° 1, Diciembre de 2010, Cdad. De México.

Cardarelli, A. y Rosenfeld, M. (2002) “La gestión asociada”: Una utopía realista” Presentado en el 1er Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQ. Quilmes.

Cardozo, FH (1975) “La cuestión del Estado en Brasil” páginas 603 - 630 en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 31 N ° 3, Julio – Septiembre 1975.

Cavarozzi, Marcelo (2004) “Como una democracia de libro de texto desembocó en un régimen de partido único... es el peronismo, estúpido.” En Política, otoño, número 042, Universidad de Chile, Santiago, Chile. 2004: 207 -220.

-----, (2011) “El peronismo Kirchnerista... el peronismo de siempre”. En Revista Estudios N ° 26 Julio – Diciembre 2011, pp. 13 -24.

Camou, A. (1995) “Democracia y reforma económica en Argentina (1983 – 1995)” En América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Vol 11 -12 1995: 97 – 104.

Cherny, N; Feierherd, G. y Novaro, M. (2010) “El presidencialismo Argentino: de la recomposición del poder (2003 – 2007)” en Revista America Latina hoy, N ° 54, 2010: 15 - 41.

Chiara, M. y De Virgilio, M. (2009) “Conceptualizando la gestión social”. En Repetto F., Chiara, M y De Virgilio M (coord.) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo Libros. 2009: 53 – 86.

Clemente, Adriana. (2004) “Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina”. En *Medio Ambiente y urbanización* Volumen 20 N° 60. Agosto de 2004, Buenos Aires. Páginas 63-70.

Colectivo Situaciones (2002) "Hipótesis 891. Más allá de los piquetes" Buenos Aires, Tinta Limón ediciones.

Cortes, Martín (2010) "Movimientos sociales y Estado en el Kirchnerismo". Tradición, autonomía y conflicto" en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce. 2010: 97 – 117.

Cortés, Martín (2010a) "Desafíos de la política latinoamericana contemporánea: Los movimientos sociales en la gestión estatal. El caso del Movimiento Barrios de Pie en Argentina", XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Caracas.

Cortés, Martín (2010b) "Movimientos sociales y Estado en el Kirchnerismo. Tradición, autonomía y conflicto." Páginas 97 – 117, En Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario. Buenos Aires: Ed. Nueva Trilce. 2010: 97 – 117.

Cunill Grau, Nuria (1999) "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de experiencia". En Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 13, Febrero 1999.

Cunill Grau, Nuria. (1995) "La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?" En GOMA, R. y JORDANA, J. Descentralización y políticas sociales en América Latina. Barcelona, Fundación CIBOD. 1995: 1 – 25.

DAHL, R. A. (1989): Democracy and its critics, New Haven, Yale University Press.

De León, P. (2007). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.

De Piero, Sergio. (2005<sup>a</sup>). Organizaciones de la sociedad civil Buenos Aires, ED Paidós.

----- (2005b) Protesta y Política: la nueva inestabilidad en la región Paper presentado en el VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis político. Córdoba 15 al 18 de noviembre de 2005.

----- (2010) "Participación Ciudadana en Políticas Públicas" páginas 64-75. En Bukstein, Ríos y Saviolo (Comp.) Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2009-2010. Buenos Aires, EUDEBA.

De Piero, S., Gradin, A. y Ruiz del Ferrier, C. "El Estado y la sociedad civil ante el desarrollo. Condiciones de una posibilidades." En "El modelo de desarrollo con inclusión social: la estrategia de mediano plazo" Daniel García Delgado y Miguel Peirano (comp.). Ediciones CICCUS 2011:77-102.

Delamata, Gabriela. (2007) "La ciudadanía en el movimiento social" en Villanueva, Ernesto y Masetti, Astor. Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy. Buenos Aires: ED Prometeo. 2007: 51 -62.

Di Leo, P (2003), Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y régimen social de acumulación neoliberal: una aproximación a sus articulaciones político-simbólicas y estructurales, Mesa de Políticas Sociales del Instituto de Formación, CTA.

Dinatale, M. (2004) El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina. Buenos Aires, Ed. La Crujía.

Di Virgilio, M. y Galizi, D. (2009) "Los actores en el entramado de la gestión -social: una aproximación operacional y elementos para el análisis" En Repetto F., Chiara, M y De Virgilio M (coord.) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo Libros. 2009: 319 -348

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En Revista Desarrollo Económico, Vol. 35, N ° 140, 529 -562.

Farinetti, Mariana. (1999) ¿Qué queda del "movimiento obrero"? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina. En: Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas. N° 1, vol. I, Santiago del Estero, Argentina.

Fornillo, Bruno (2008) "Derivas de la matriz nacional – popular: el pasaje de la movilización a la estatalización del movimiento Barrios de Pie durante la presidencia de Néstor Kirchner (2001- 2007)", en Pereyra, S, Pérez, G. y Schuster, F. (Comps.) La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001, Buenos Aires, Ediciones Al margen: 2008: 120 – 149.

Freytes Frey, A. y Cross, C. (2007) "Movimientos piqueteros: alcance de su construcción política." en Revista Política y Cultura, N ° 27, Departamento Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. 2007: 121 – 141.

Freytes Frey, A. y Cross, C. (2006) "Políticas sociales y tradiciones ideológicas en la constitución de los movimientos de trabajadores desocupados." Ponencia presentada en el 7 ° Congreso Nacional de Estudios del trabajo. ASET.

Garay, Candelaria (2007) "Social policy and collective action: Unemployed workers community association, and protest in Argentina", en Politics & Society, Vol. 35, N ° 2, June 2007: 301 -328.

García Delgado, Daniel (1994) "Estado y Sociedad": la nueva relación a partir del cambio estructural, FLACSO, Tesis Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

García Delgado, Daniel (2003), El Estado Nación y la crisis. El estrecho sendero, Buenos Aires, ED Grupo Norma.

García Delgado, Daniel. (2006) "El desarrollo en un contexto post neoliberal", Introducción. En García Delgado, Daniel y Noretto, Luciano. El desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos, Buenos Aires, ED CICCUS. 2006: 12 – 33.

Guimenez, Sandra (2006) "Políticas sociales y los dilemas de la participación" en Revista laboratorio/online, Revista de Estudios sobre el cambio social. Año IV n N ° 16, Verano de 2004: 13 – 18.

Godio, J. (2007) "El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba." Ed. Letra. Buenos Aires.

Gómez, M. (2010) "Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis" en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce. 2010: 65 – 95.

Gómez, M. (2007) "Origen y desarrollo de los patrones de acción y organización colectiva desafiante de los movimientos de desocupados en la Argentina" en Villanueva, Ernesto y Masetti, Astor. Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy. Buenos Aires: ED Prometeo. 2007: 109 – 136.

Gradin, A. (2012) "Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 - 2008" En Revista Perspectivas de Políticas Públicas N ° 3 Julio - Diciembre 2012: 98 – 125.

Gradin, A. y Tiranti, S. (2012) "Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja": los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local." Ponencia presentada en XI Seminario Red Muni "Repensando la

Agenda Local”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de Noviembre de 2012.

Grassi, E.”Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame.” ED Espacio. Buenos Aires, 2003

Grimson, A. (2002): “Las organizaciones de desocupados en Buenos Aires y los límites de la imaginación política. IDES y UNSAM / CONICET.

Grindle, M. (1996) *Challengin the state*. Gran Bretaña, Ediciones de la Universidad de Cambridge.

Guy Peters, B. (2007): *Globalización, Gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar en Reforma y Democracia* N° 39.

Hildebrand, M. y Grindle, S. M. (1997) “Building sustainable capacity in the public sector. What can be do?” en Grindle, M (ed.) *Getting Good Goverment* Boston, Ediciones de la Universidad de Harvard.

Jiménez Benitez (2007) “El enfoque de derechos humanos y las políticas públicas” en *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, Vol. 7 Núm.12. Enero – Julio 2007. Universidad Sergio Arboleda. Bogota Colombia. pp 31- 46

Klachko, P (2010) *Transformaciones en la organización popular a partir de la participación en el gobierno del estado. El caso del Movimiento Barrios de Pie, 2001 - 2008*”. Documento de trabajo N ° 74 – Programa de Investigación sobre el Movimiento de la sociedad Argentina. 2010: 203 – 234.

Laclau, Ernesto (2005) “La razón populista”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Argentina.

Lindblom, C. (1959): *La ciencia de abrirse paso en “Clásicos de la Administración Pública*, Sharfritz y Hyde (Comps) Edición FCE México, 1999.”

Lindblom, Charles E. (1980) O Processo de Decisão Política. Brasília: Universidade de Brasília, série Pensamento Político.

Lo Vuolo, R (1998) “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”. En la nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires. Ciepp/Miño y Dávila, segunda edición.

Lo Vuolo, R. y Barbeitto, A. (1998) La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador. Buenos Aires. ED. Miño y Dávila.

Mancini, Marisol (2011) “Régimen político, gestión estatal e implementación de políticas a nivel subnacional. El caso de Santiago del Estero, Argentina.” Revista Enfoques: Ciencias políticas y Administración pública. Vol. IX, Núm. 15. Diciembre de 2011, pp.115 -176.

Mancini, Marisol (2009) “Relaciones entre régimen político y políticas públicas. Análisis del proceso de implementación del Plan Nacer en Santiago del Estero.” En Revista Perspectivas Internacionales, Cali, Colombia, Vol. 5 N ° 1, Enero - Diciembre de 2009, pp. 11 -30.

Martínez Nogueira (2002) “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras.” Revista del CLAD Reforma y Democracia N ° 24, Octubre de 2002: 1 -24.

Martínez Nogueira, Roberto (2008) “Estado, Administración pública y sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública”, Colección de Artículos. Universidad Politécnica de Valencia. España.

Masseti, Astor. (2004) “¿Protesta o lucha de clases? La idea de "conflictividad social" en las teorías de los movimientos sociales”. En: Lavboratorio/n line Revista

de Estudios Sobre Cambio Social. Año VI. número15. Instituto de Investigaciones Gino Germani. UBA. 2004: 20 -27.

Masseti, Astor (2011) “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003 – 2009)” en Entramados y Perspectivas Revista de la carrera de Sociología. Volumen 1 N ° 1, Enero – Julio 2011:9 – 36.

Masseti, A. (2010) “Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina”. Argumentos, Revista de Crítica Social N ° 12, 2010: 81 - 108 en [www.revistasigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/118/108](http://www.revistasigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/118/108) .

Accesado el 1 de junio de 2011.

Masseti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. (2010) Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce.

Masseti, A (2009) La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos. Buenos Aires, Ed. Trilce.

Mc Carthy, J. y Zald, M. (1977) “Resource Mobilization and social movement: A partial theory”. American Journal of Sociology. Vol. 82, N ° 6 May, 1977: 1212 – 1241.

Mazucca, Sebastián (2002) “¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en America Latina”. En Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Año 4, N ° 7, Primer Semestre de 2002.

Medellín Torres, P. (2006). “La política y las políticas públicas en regímenes de ‘obediencias endeblés’. Una propuesta para abordar las políticas públicas en

América Latina". En Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Franco y Lanzaro (comps.) Cepal/Flacso-México

Metcalfe, Les (1999) "La gestión pública: De la imitación a la innovación" En ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo.

Mintzberg, H. (1992) "Burocracias Mecánicas, Burocracias Profesionales", en "Diseño de organizaciones eficientes" El ateneo, Bs. As.

Mocca, Edgardo (2009) "Clivajes y actores políticos en la Argentina democrática" En Revista Temas y Debates N° 17, Agosto de 2009 :11 - 32.

Mouffe, Chantal (1999) "El retorno de lo político". Ed Paidós, Bs. As. Argentina

Mouffe, Chantal (2007) "En torno a lo político". Fondo de Cultura Económica,

Mustapic, Ana M. (2002) "Argentina: La crisis de representación y los partidos políticos". En Revista America Latina Hoy, N° 32, 2002, pp. 163 -183.

Naishtat, F. Y Schuster, F. Comp. (2005) Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea, Buenos Aires, ED Paidós.

Natalucci, Ana (2012) "Los dilemas políticos de los movimientos sociales: El caso de las organizaciones Kirchneristas (2001 - 2012)". Documento de Trabajo N° 9, Instituto de Iberoamerica, Universidad de Salamanca.

Natalucci, A (2010a) "Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales" en Revista Lavboratorio N° 23, FSOC – UBA. 2010: 90-108.

Natalucci, A. (2010b) "¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente." En Astrolabio Nueva Época N° 5, 2010, Revista del Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Córdoba.

North, D. (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Londres. Universidad de Cambridge

O'Donnell, G. (2008) "Algunas reflexiones acerca de la Democracia, el Estado y sus múltiples caras." En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 42, Octubre de 2008, Caracas.

O'Donnell, G. (1997) "Ensayos escogidos. Autoritarismo y Democratización." ED Paidós. Buenos Aires.

O'Donnell, G. (1994) "Delegative Democracy" En *Journal of Democracy*, Vol 5 N° 1, January 1994: 55 -69.

O'Donnell, G. (1977) "Apuntes para una Teoría del Estado", Buenos Aires, Doc. CEDES. CLACSO N° 9.

O'Donnell, G. (1979) "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics", Institute of International Studies, University of California, Berkeley David Collier (coord.): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.

Offe, Clauss (1984) *Problemas Estructurais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Offe Clauss, (1988): *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Sistema.

Offe, Clauss (1988): *Criterios de racionalidad y problemas de funcionamiento política-administrativo en "Partidos Políticos y Nuevos movimientos sociales"*, Edición Sistema, Madrid.

Ossorio, Alfredo (2003) "Planeamiento Estratégico" Edición Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública. 5 ° Edición.

Oszlak, O y O'Donnell, G. (1982): "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación" en "Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" Edición Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto Modernización del Estado) 2ª Edición, 2008: 555 – 584.

Oszlak, O. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Teoría de la Burocracia estatal. O. Oszlak (Comp.) Paidós. 1984:251 – 307.

Oszlak, O. (1980) "Políticas públicas y regimenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Buenos Aires, Argentina. Cuadernos de trabajo CEDES.

Oszlak, O (1980) "Estado, planificación y burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericana" En 25 Aniversario INAP 1955 – 1980, México, 1980: 205 – 231.

Palermo, V. (1998) Estudio sobre el Estado en la Argentina. Documento de Trabajo. Buenos Aires, Fundación Auyero.

Pantaleón, Jorge (2005) "Entre la carta y el formulario: política y técnica en el desarrollo social". Buenos Aires, Ed. Antropofagia.

Perelmiter, L. (2010) "Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados a la gestión de políticas sociales. Argentina (2003 – 2008)" en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce. 2010: 137 – 156.

Perelmiter, L (2007) "¿Es posible la debilidad estatal?" en Papeles de Trabajo, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales. Año 1 N ° 2. UNSAM. 2007: 1 – 20.

Perelmiter, L (2005) “La experiencia y en ejercicio de la política en las instituciones estatales Argentinas. Notas para su abordaje” ponencia presentada en III Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 29 Y 30 de Septiembre de 2005.

Pérez, G. Y Natalucci, A. (2010) “La matriz movimientista de acción colectiva en la Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista” Revista América Latina Hoy, N ° 54, Ediciones Universidad de Salamanca. 2010: 97 - 112.

Quintar, A., Cravino, M.C. Y Gonzalez Caravajal, M.L (2009) Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires”, ponencia presentada para el XXVII Congreso Alas, Buenos Aires, Argentina

Quiroz, Julieta (2006) “Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del gran Buenos Aires”. Serie etnográfica. Buenos Aires. Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social & Editorial Antropofagia.

Rapoport, Mario (2000) “El plan de convertibilidad y la economía argentina (1991 – 1999)” En Economía e Sociedade, Campinas, (15) dez, 2000: 15 - 47.

Repetto, F. y Diaz Longu, G. (2010) “El papel de la Asignación Universal por Hijo en la construcción de un sistema de protección social integral.” Documento de Trabajo N ° 55, Programa de Protección Social, CIPPEC.

Repetto, F. (2007) “Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas” páginas 41 – 84 en Alonso, G. Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales Buenos Aires, Prometeo Libros.

Repetto, F. (2000) "Gestión Pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90" En Desarrollo Económico, Vol. 39, N ° 156, Enero – Marzo de 2000, pp.587 – 618.

Rofman, Adriana. (2007) "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos." Ponencia presentada en VII Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. Noviembre de 2007.

Rosenfeld, Mónica (2005) "Dilemas de la participación social: El encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil" Cuadernos del Observatorio social N ° 7. Buenos Aires.

Schavelzon, Salvador (2007) "El gestionismo y el politicismo en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la comisión municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires" en Revista Campos N ° 8 (2). Brasil, 2007: 41 – 63.

Schmitt, Carl (1941) "Estudios políticos. La época de la neutralidad. Teología política. El concepto de lo política." Ed. Cultura Española. España.

Schuster, F y Pereyra, S (2001) "La protesta social en la Argentina Democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política" en Giarraca, N. Y colaboradores "La protesta social en la Argentina", Buenos Aires, Alianza.

Schuster, Federico. (Comp.) 2005. "Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea". Buenos Aires, ED Paidós.

Schuttenberg, M. (2012) "Los movimientos sociales nacionales y populares en la etapa kirchenrista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el periodo." En Intersicticios Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, Vol. 6, N ° 2, 2012: 197 – 207.

Simon, H. (1979): "El comportamiento administrativo", Edición Aguilar, Madrid.

Skocpol, T. (1985) "Bringing the state back in: strategies of analysis of current research" páginas 3 -43, en Evans, B., Reuschmeyer, D y Skocpol, T. (1985) *Bringing de state back in*. Universidad de Cambrigde Press. EEUU

Subirats, J., ET AL. (2008) "Análisis y gestión de Políticas Públicas" edición Ariel Ciencia Política; España.

Sue Richards, S. (1998): El paradigma del cliente en la administración Pública en "Gestión y Análisis de Políticas Públicas" N°, INAP, Madrid.

Surel, Y. (2006). "Relaciones entre políticas y políticas públicas". En Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Franco, R. y J. Lanzaro (comps.) Cepal/Flacso-México.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Ed. Biblos.

Svampa, M y Pereyra, S. (2005) "La política de los movimientos de desocupados" En Naishtat, Francisco. Y Schuster, Federico. Comp. *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, ED Paidós. 2005: 343 – 364.

Svampa, Maristella (2005) "La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo". Ed. Alfaguara, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2009) "Cambio de época: movimientos sociales y poder político" Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Tamargo, María del Carmen (2002). El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local. En *Medio ambiente y desarrollo* Nro. 57 Año 18. IIED-AL, Bs As., Febrero

Tamayo Sáez, M. (1997) "El análisis de las Políticas Públicas" en "La Nueva administración Pública" R. Bañón y E, Carrillo (Comps.) Editorial Alianza Universidad Textos, Madrid.

Thwaites Rey, M (2001) "Tecnócratas vs. Punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración." En Revista Encrucijadas N ° 6, Abril de 2001.

UBA, Buenos Aires

Thwaites Rey, M. (2004) La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción, Buenos Aires, Prometeo libros.

Torre, Juan Carlos (2004) "LA OPERACIÓN POLITICA DE LA TRANSVERSALIDAD. EL PRESIDENTE KIRCHNER Y EL PARTIDO JUSTICIALISTA " Texto revisado de la intervención en la Conferencia "Argentina en Perspectiva" organizada por el Centro de Estudiantes de la Universidad T. Di Tella, noviembre 2004. Disponible en <http://www.clubsocialista.com.ar/scripts/leer.php?seccion=articulos&archivo=127> Obtenido el 13 de Diciembre de 2012.

Toussaint, E. (2009) "La gran transformación desde los años 80 hasta la crisis actual, tanto en el Sur como en el Norte" en Alianza para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo. Aporrea.org.

Villanueva, E. Y Massetti, A (2007) "Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy" Buenos Aires, Ed. Prometo.

Weber, M (1978) "Economy and Society - An Outline of Interpretative Sociology." Berkeley: University of California Press.

Weber, M. (1992). Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México.

Wilson, Wodroow (1887/1941) "The Study of Administration". Political Science Quarterly, 56:481-506.

Zaremborg, Gisela (2004) "Alpargatas y libro: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile" Santiago de Chile, CEPAL Serie Políticas Sociales N °90.

Zelaznik, Javier (2008) “El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI” en Revista Iberoamericana, VIII, 32, 2008: 170 – 176.

## **DOCUMENTOS INSTITUCIONALES MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN**

**“La Bisagra: Políticas Sociales en Acción”**, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007.

**Políticas sociales del Bicentenario Tomo I y Tomo II**, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010

**“Presentación y Objetivos”**. Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social.

**“La construcción del Programa”**. Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social.

**“Construcción Participativa en el Estado. Relato de una experiencia.”** Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social.

**Revista RED DE ACCIÓN**. Programa de Promotores Territoriales para el cambio social. Ministerio de Desarrollo Social

**“Informe de Resultados 2006 – 2007”**. Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”, Ministerio de Desarrollo Social

**“Material de Trabajo”**. Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”, Ministerio de Desarrollo Social

**Informes de Gestión “Rendimos Cuentas”** Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Periodos 2004 -2005, 2005 – 2006, 2006 – 2007.

**Memorias institucionales** del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de los ejercicios de los años 2004/2005/2006/2007/2008/2009

## **DOCUMENTOS OFICIALES DE BARRIOS DE PIE**

Prensa escrita del Movimiento Libres Del Sur

“**En Marcha**” Prensa escrita de la Corriente Nacional Patria Libre

Prensa escrita del Movimiento Barrios de Pie

**MEDIOS DE COMUNICACIÓN NACIONALES** (selección de noticias en la prensa escrita entre 1/01/2002 al 31/12/2009)

Diario La Nación

Diario Página 12

Diario Clarín

## **PÁGINAS WEB**

[www.barriosdepie.org.ar](http://www.barriosdepie.org.ar)

[www.libresdelsur.org.ar](http://www.libresdelsur.org.ar)

[www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

[www.promoterritoriales.org.ar](http://www.promoterritoriales.org.ar)

[www.juanaazurduy.gov.ar](http://www.juanaazurduy.gov.ar)

## ANEXOS