

**9ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales  
Huellas e Incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial**

**“Estrategias de intervención en políticas sociales.  
El rol de las instituciones intermediarias en la distribución  
territorial de la protección social”**

**Tamara Beltramino**

**María Elena Kessler**

*Universidad Nacional del Litoral*

**Resumen**

El trabajo que presentamos constituye el tramo final del recorrido realizado en el marco de dos proyectos de investigación: “Impactos sociales producidos por la reconfiguración del sistema agrícola regional. El caso de Santa Fe en el contexto de la región pampeana”, aprobado y financiado por el programa CAID+D de la Universidad Nacional del Litoral para el período 2009-2011 y el PICT Red 2169 “Impactos territoriales de las transformaciones en el sector agroindustrial en la Región Central Argentina. Pasado reciente y escenarios futuros”, financiado por la Agencia para el período 2008-2011. Teniendo en cuenta los resultados arribados durante la etapa diagnóstica, desde diversas temáticas y abordajes disciplinares, consideramos pertinente realizar un análisis de las Políticas Sociales, a través de consulta a fuentes secundarias. El análisis de las mismas, se aborda desde dos perspectivas: como intervención estatal sobre lo social, las políticas sociales como generadoras de asociaciones, entre distintos actores que interactúan en el territorio y las políticas públicas como formulaciones, discursos, argumentos que se despliegan para justificar, cierta estrategia de intervención sobre lo social. También se identifican a las organizaciones de la sociedad civil en su vinculación a las políticas, ya que en su formulación se les otorga un papel preponderante. Finalmente se enuncian una serie de recomendaciones, producto de las conclusiones a las que se arriba, teniendo en cuenta particularmente a la Provincia de Santa Fe, las pequeñas y micro localidades del interior rural, donde emergen los procesos de micro urbanización o de urbanización periférica, acompañado por el incremento de las asimetrías territoriales y condiciones de vida, la reconfiguración del mercado de trabajo y la profundización de la vulnerabilidad social.

**Palabras Claves:**

Políticas sociales- inclusión social- centralización/descentralización/organizaciones de la sociedad civil

**Introducción**

Teniendo en cuenta los resultados arribados durante la etapa diagnóstica<sup>1</sup>, por los distintos equipos, desde diversas temáticas y abordajes disciplinares, consideramos pertinente realizar un análisis de las Políticas Sociales, sobre todo de aquéllas que tienden a dar protección a los sectores más vulnerables de la sociedad. De allí que nos propusimos:

a) Identificar y describir las políticas sociales formuladas de la esfera nacional y provincial; b) Analizar el rol de las organizaciones de la sociedad civil, en la implementación de las políticas sociales a nivel territorial para el caso de la provincia de Santa Fe

Partimos de un conjunto de claves conceptuales, que nos permiten establecer un marco referencial desde donde analizar las políticas públicas, considerando las mismas desde dos vertientes. Por un lado, como el conjunto de acciones, procedimientos y estrategias que el Estado realiza en determinadas áreas sociales y por el otro, referimos a discursos, documentos, investigaciones, provenientes de los ámbitos académicos, con respecto a los fines que persiguen las políticas, sus impactos, las brechas entre su formulación e implementación, como al registro de mirada desde donde se conciben las mismas.

La segunda parte presenta y describe las principales líneas de políticas sociales de la actualidad (período 2004-2010), las que se implementan desde la órbita nacional, como de aquéllas que el gobierno de Santa Fe aplica en su territorio. El objetivo, es dar cuenta de las políticas formuladas por los gobiernos nacional y local, para la intervención en lo social.

En cuanto a las instituciones que viabilizan la ejecución de las políticas sociales en el territorio, analizamos la función específica de una serie de instituciones descentralizadas así como de organizaciones de la sociedad civil. En el caso, de las instituciones estatales nos interesa particularmente su distribución geográfica en el interior de la provincia, el rol que desempeñan con relación a las políticas, a los procesos de participación ciudadana, como a mecanismos de coordinación y articulación territorial. Por otra parte, analizamos el rol que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) cumplen en la implementación de estas políticas, dada la relevancia de las mismas en la evolución de la sociedad civil en Argentina y particularmente en Santa Fe. Respecto de estos actores, nos

---

<sup>1</sup> Proyectos de investigación: “Impactos sociales producidos por la reconfiguración del sistema agrícola regional. El caso de Santa Fe en el contexto de la región pampeana” PICT Red 2169 “Impactos territoriales de las transformaciones en el sector agroindustrial en la Región Central Argentina. Pasado reciente y escenarios futuros”

interesa puntualizar en relación a dos cuestiones: su vinculación con las políticas sociales, teniendo en cuenta las que el Estado implementa para su fortalecimiento, como actores del espacio público, no estatal y su capacidad de influencia en cuanto a la formulación y diseño de las políticas sociales.

Finalmente se enuncian una serie de recomendaciones, producto de las conclusiones a las que se arriba, teniendo en cuenta particularmente a la Provincia de Santa Fe, las pequeñas y micro localidades del interior rural, donde emergen los procesos de micro urbanización o de urbanización periférica, acompañado por el incremento de las asimetrías territoriales y condiciones de vida, la reconfiguración del mercado de trabajo y la profundización de la vulnerabilidad social.

### **¿Desde dónde pensamos las políticas sociales? Apuntes teóricos, estrategia de indagación y estado actual del estudio de la cuestión**

*“Pese a los buenos índices macroeconómicos, el crecimiento ha sido muy desigual, puesto que las brechas económicas y sociales abiertas en los 90, reforzadas luego de la salida desordenada de la convertibilidad entre el peso y el dólar, se han consolidado. Así, si en la década anterior, el 10% más rico ganaba 20 veces más que el 10% más pobre, en la actualidad, la brecha es 35% más grande: supera las 27 veces. Ciertamente es que la pobreza, que al comienzo de la gestión Kirchner alcanzaba el 57% se redujo al 34%, pero en los años 1990 alcanzaba el 24% de la población total, lo cual hace pensar que la crisis del 2002 instaló un nuevo umbral desde donde `pensar las desigualdades” (Kessler G. y otros, 2009)*

El análisis de las políticas públicas se realiza desde dos perspectivas: como intervención estatal sobre lo social, las políticas sociales como generadoras de asociaciones, entre distintos actores que interactúan en el territorio y las políticas públicas como formulaciones, discursos, argumentos que se despliegan para justificar, cierta estrategia de intervención sobre lo social.

En cuanto al primer punto, se considera que las políticas públicas, son acciones que el Estado realiza, en un contexto histórico en particular, que sin duda remiten al modelo de acumulación vigente, como también al desarrollo de las políticas a nivel global. Reflejan tanto los vínculos existentes entre los habitantes de un territorio y las autoridades del poder público, como los mecanismos de distribución del poder. A su vez, constituyen espacios de interacción social, donde se definen intercambios entre sujetos que participan en un campo, que desde la óptica bourdesiana, está compuesto por relaciones históricas objetivas, entre posiciones que desnudan ciertas formas de poder o capital.

Consideramos al territorio, como el campo fundamental, a partir del cual, poder analizar esta doble interacción, dado que el territorio, como espacio desde donde se realiza la intervención desde el Estado, es al mismo tiempo, un eje ordenador de estas interacciones, permitiendo ver las distancias, las ausencias y generar estrategias para resolver los problemas que surgen frente al desarrollo de nuevas condiciones sociales y económicas. Se puede decir, que el territorio, en cierto sentido, es el entramado sobre en cual se van tatuando las intervenciones y construyendo trayectorias, tanto institucionales como personales y el principal referente con el que contamos para conocer la efectiva implementación de las políticas públicas.

Además de ser intervenciones empíricas, acciones que el Estado realiza en el territorio, el análisis de las políticas, nos lleva también a indagar en torno a sus formulaciones, perspectivas, los discursos que en su nombre se despliegan, como los documentos y análisis que desde distintos ámbitos, tanto gubernamentales, como académicos, centros de divulgación científico-tecnológica, organismos internacionales (Banco Mundial, PNUD, BID, CIVICUS, entre otros) y organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente aquéllas Organizaciones de Apoyo y Promoción<sup>2</sup> se producen. A la par de las formulaciones y fundamentos, que implican perspectivas específicas de abordaje a las problemáticas sociales, nos encontramos con líneas de acción y de distribución de las políticas en el territorio muy concretas.

Dentro de las políticas públicas existentes, nos centramos en una línea en particular, las políticas sociales. Estas son entendidas como aquellas que tienen por objeto de intervención común, lo social. Siguiendo a Donzelot (2007), podemos señalar que lo social refiere a “... una nueva realidad que no podrá ser reducida ni a lo social ni a lo político y cuya resolución, si bien opera sobre determinadas personas o problemas concretos, se hace

---

<sup>2</sup> La tipología consultada presenta la siguiente clasificación: Asociaciones de Afinidad No Profesionales; Asociaciones de Afinidad Profesionales; Organizaciones de Apoyo y Promoción, particularmente tomamos las dedicadas a investigación, divulgación de información y capacitación; Organizaciones de base territorial; Redes; Fundaciones Empresarias; Asociaciones de Economía Social; Organizaciones Políticas; Otras Organizaciones (medios de comunicación sin fines de lucro) Mutuales de salud; Organizaciones y Grupos espirituales/religiosos. En “Sociedad Civil Argentina en el Bicentenario. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2008-2010)

en nombre del bienestar de la sociedad en su conjunto”. La cuestión social surge, entonces, como imposibilidad de resolver los problemas sociales a través del lenguaje jurídico igualitario, y plantea la necesidad del Estado de intervenir en la regulación de las necesidades sociales.

En este sentido, la política social, se vincula fuertemente al concepto de ciudadanía, pero cuestionando el entendimiento de la misma como un status jurídico vinculado a la igualdad, y entendiéndola como una forma de estar posicionado e integrado o no en un determinado entramado social. Como plantea Andrenacci (2006), “cuando se piensa en la ciudadanía como haz de derechos se resalta su aspecto universal e igualitario. La desigualdad, los procesos discriminatorios y excluyentes de los sistemas sociales reales aparecen como fallas que obstaculizan el pleno desarrollo de un igualitarismo y un universalismo que serían inherentes a la ciudadanía”. La igualdad de derecho entonces es cuestionada por la desigualdad en la esfera económica de parte de los diferentes ciudadanos.

En ese marco, podemos definir a las políticas sociales, como “las intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del estado nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos”. (Andrenacci y Soldano; 32).

Consideramos que el análisis de las políticas sociales no solo implica reconocer las estrategias desarrolladas por el Estado para afrontar a la cuestión social, sino que también lleva a indagar en torno a las normas emanadas de los actores públicos y a las prácticas que se despliegan, que incluyen las formas concretas de intervención, la reglamentación, los modos y mecanismos de gestión, la provisión de prestaciones, el alcance tanto geográfico como demográfico, los discursos y campañas de comunicación, sus finalidades y valoraciones. Para ello consultamos fuentes secundarias, como bibliografía actualizada, sobre la temática que nos ocupa y analizamos la formulación de las políticas sociales desarrollada por el gobierno nacional.

Cabe destacar, en este sentido, que si bien existe abundante material con relación a las políticas públicas del período 2003/2009, elaborado por organismos estatales, nos encontramos con la dificultad de acceder a documentación, en relación, no sólo al logro de objetivos propuestos, sino con referencia a la identificación de obstáculos y limitaciones que, trascienden a su formulación y generalmente están expuestas a causas externas, producto del contexto económico, socio-cultural y político por el que transitan. Tampoco existen, evaluaciones de tipo cuantitativo, que reflejen el impacto territorial de las políticas

sociales a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que dificulta un análisis en este sentido<sup>3</sup>.

Conocer las políticas sociales y su funcionamiento a nivel territorial, teniendo en cuenta otros aspectos además de los meramente cuantitativos, nos permite entonces también, poder comprender y problematizar, el registro de mirada (Matus, 2004) desde el cual se conciben las políticas sociales y sus destinatarios. Se entiende por el mismo “...*el esfuerzo que se dirige a encontrar ojos para ver, palabras para conformar un lenguaje, herramientas para deconstruir discursos, vías para adentrarse en las contradicciones de lo que denominamos realidad social*”. Consideramos entonces que las evaluaciones existentes, sobre políticas públicas, que desde organismos estatales se divulgan, no reflejan las contradicciones, como las brechas entre el diseño y su forma de materialización. Contar con dichos aportes, nos permitiría disponer, de un análisis de situación con relación a impactos en diferentes contextos, teniendo en cuenta las asimetrías tanto geográficas como poblacionales.

Las fuentes consultadas<sup>4</sup>, presentan a las políticas sociales desde claves conceptuales, con argumentaciones discursivas que procuran diferenciarse de gobiernos anteriores, estableciendo rupturas con aquéllas provenientes de la década de los 90, ligadas al modelo neoliberal, fundamentalmente en lo que respecta a su carácter de “focalizadas”<sup>5</sup>. Las políticas son propuestas desde “una óptica superadora” apostando a la inclusión e integración social, recuperando al mundo del trabajo, como dispositivo que garantiza la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.

“Estamos viviendo un momento histórico, donde las políticas sociales son políticas de Estado para el desarrollo, construidas en conjunto desde las organizaciones sociales, políticas y sindicales, los Estados locales y el Estado nacional. Las políticas públicas son participativas, no enlatadas. Las herramientas tienen que ser diferentes, atendiendo a la diversidad de la realidad local” (Tomo 1 Los programas sociales en la argentina del Bicentenario)

---

<sup>3</sup> El Ministerio de Desarrollo Social presentó en el año 2010, el documento “Rendimos Cuentas” en el cual presenta las principales líneas de políticas sociales desarrolladas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En el mismo se presentan datos absolutos acerca de la cantidad de beneficiarios de los diferentes programas, pero no se establecen análisis estadísticos que permitan conocer el impacto efectivo de las políticas sociales en el territorio.

<sup>4</sup> Tomo I y II de Políticas Sociales del Bicentenario, “Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario

<sup>5</sup> La focalización remite a la pobreza de las políticas para la pobreza, agudizando aún más los procesos de fragmentación, estigmatización y exclusión. ...” no buscan la superación del problema, sino encerrarlo en un espacio social delimitado y codificado de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia social y evitar así que altere el normal funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad” (Lo Vuolo, 1999).

Las políticas en vigencia incorporan en su formulación la participación ciudadana, con un especial énfasis en las organizaciones sociales, la organización comunitaria, estrategias metodológicas participativas (investigación-acción- diagnósticos participativos- conformación de grupos focales), sin aludir a cómo generar las condiciones que garanticen dichos procesos en un país, donde la participación social se encuentra desvalorizada. “La Argentina con un 31,1%, se ubica dentro del cuarto de países con menor nivel de participación, cerca de los países musulmán (33%) y del ex bloque soviético (30,2%), pero lejos de los valores registrados para Europa occidental (50,9%) o América del Norte (68,2%). (GADIS, 2011).

Siguiendo con los aportes de GADIS, en relación a las cuestiones aludidas, aparecen las siguientes conclusiones, que sería propicio analizar, cuando se formula y diseña la política pública. “El contexto político, cuenta, con las garantías legales necesarias para ejercer la participación<sup>6</sup>, en un contexto sociocultural en general favorable, marcado por buenos niveles de tolerancia, aunque bajos en confianza interpersonal, un contexto socioeconómico mas rezagado, en donde aspectos positivos, como la adecuada provisión de estándares mínimos de salud y educación se contrastan con altos niveles de desigualdad<sup>7</sup> y corrupción<sup>8</sup>. A casi diez años de la crisis 2001/2002, el ciclo actual muestra un crecimiento sostenido en el tiempo, pero también problemas emergentes o sin resolver, altos niveles de desigualdad, social que se mantuvieron casi sin cambios a lo largo de la década y una creciente presión inflacionaria. Problemáticas como la pobreza y la exclusión social, aunque reducidas si se las compara al momento de la crisis, siguen afectando a una porción importante de la población. (Ibid).

Desde distintos Centros de Estudios, conformados por docentes-investigadores del ámbito académico, se cuenta con un caudal significativo de aportes, que nos permiten contar con información actualizada en torno a la realidad socioeconómica del país y al análisis de las políticas sociales. Estas contribuciones, cobran un valor relevante, ya que el sistema de información pública, se ve fuertemente comprometido por la “dilapidación de gran parte de la

---

<sup>6</sup> Cabe acotar que en relación al estado de derecho, se detectan debilidades, en términos del principio de división de poderes y frecuentes casos de abuso a la autoridad (GADIS, pag. 52)

<sup>7</sup> El 10% más rico de la población, tiene un ingreso 31,6% veces mayor al del 10% más pobre, lo que ubica al país en el puesto 124 de 141 países con datos.(PNUD, 2009)

<sup>8</sup> Argentina obtuvo en una encuesta del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional un puntaje de 2,9 (10 es la situación óptima), lo cual ubica al país en el puesto 106 a nivel mundial de 180 países evaluados, en el puesto 23 a nivel continental (31 países).

experiencia acumulada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, que incluía un rol señero en América Latina. Se ha perdido un variado número de instrumentos imprescindibles para la acción estatal y para el funcionamiento de la sociedad. Se ha herido la confianza de la población en el INDEC y, por ende, en el Estado mismo, con el deterioro de la calidad de cualquier información recabada o construida por el instituto oficial. En definitiva, se ha incumplido una obligación elemental del Estado” (Lindenboim, 2010).

Las fuentes consultadas<sup>9</sup>, si bien admiten en general algunos cambios de signo positivo, todos sostienen, que los logros no son sustentables, con relación al trabajo, el sistema de protecciones y los procesos de exclusión social.

“Los indicios pueden resumirse así. La situación socioeconómica de la población ha venido mejorando significativamente en el marco de una recuperación del dinamismo económico producto de la conjunción entre las políticas económicas aplicadas desde 2002 y las nuevas condiciones inter-nacionales. Hasta 2006 ello se manifestó en el notable aumento del empleo así como, parcialmente, en una mejoría del salario real. Desde 2007, como consecuencia de que la absorción ocupacional basada en la capacidad ociosa se habría colmado, se debilitó primero (2007) y desapareció después (2008-2009) el factor empleo como dinamizador de los ingresos”.

(Lindenboim, 2009)

...”más allá de los cambios efectuados por la actual administración en un contexto de formulaciones críticas de las políticas neoliberales de los años noventa, expresadas desde los máximos niveles de la conducción del Estado, no se visualiza todavía una sólida implementación de políticas sostenidas dirigidas hacia las transformaciones que permitan superar la situación actual de vastos sectores de la sociedad. Éstos, que comprenden el 30% de la población urbana, constituyen lo que habitualmente se reconoce como población pobre o carenciada, o simplificando, de aquellos grupos sociales que –debido a sus reducidos o inexistentes ingresos– no logran acceder a niveles mínimos de bienestar y consumo”.

(Cuadernos CEPED, 2008)

La formulación de las políticas públicas, como sosteníamos en párrafos anteriores, se presenta como declaraciones de deseos, ligadas al deber ser. Resulta dificultoso, encontrar reflexiones críticas que den cuenta de los obstáculos en su implementación, sobre todo en aquéllos territorios que se han visto expuestos a profundas transformaciones, en las

---

<sup>9</sup> CIEPP (Centro Interdisciplinario de Estudio de Políticas Públicas) – CEPED (Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo)

últimas décadas, en los cuales tanto la presencia del Estado, como de las organizaciones sociales evidencia una extrema precariedad.

También debieran contemplarse, mecanismos de medición, monitoreo y evaluación que permitan identificar impactos, acorde a la diversidad, heterogeneidad y asimetrías de los territorios en los que se implementan los programas sociales.

“Para los menos favorecidos con el “nuevo modelo de políticas sociales” los que no cuentan ni con soportes materiales ni simbólicos, se desarrollaron formas compensatorias de pseudo inclusión, que tienen que ver con la exigencia de la auto-organización colectiva o comunitaria, lo que Svampa denomina “modelo asistencial-participativo, lo cual a su vez promueve el desarrollo de una ciudadanía restringida” (Kessler, Svampa, Bombal, 2011)

La ‘política social’ sintetiza la forma política de la cuestión social, que se materializa en cada época en problemas sociales. Hace décadas y con distintas intencionalidades políticas e ideológicas, las políticas sociales, se plantean como estrategias de inclusión social, en un mundo donde coexisten la igualdad formal de los ciudadanos y las desigualdades estructurales que los atraviesan. Como señala Teresa Matus “Trabajar hoy la cuestión social es pues indisociable de un abordaje coherente de la cuestión cultural, ya que ellas se presentan entrelazadas en los fenómenos sociales que buscamos intervenir. Así, las desafiliaciones del empleo, las migraciones, la localización barrial de quien busca trabajo, su grado de reconocimiento de contextos múltiples, se tornan vitales a la hora de buscar alternativas de inserción laboral. No se trata, por tanto, sólo de enunciar que la intervención adquiera un rostro participativo, autónomo, ciudadano, y contrastarlo binariamente y por negatividad con lo asistencial, dependiente o tradicional; sino que se requiere adentrarse en ofertas conceptuales específicas y operacionalizar sus dimensiones en forma rigurosa. Esto es un desafío que involucra considerar seriamente al menos dos cosas: que el reconocimiento de sustratos conceptuales específicos es fundamental en la intervención y que no hay una sola forma de llevar adelante esos procesos”. (Matus, 2008)

### **Descripción de las Políticas Sociales en la actualidad. Evolución 2004-2010**

El recorte empírico, que se analizará partiendo de los supuestos antes mencionados, remite a las políticas sociales formuladas y ejecutadas, en el periodo 2004-2010, es decir, en el marco de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Es imposible hablar de la cuestión social característica del año 2004, sin tener en cuenta la situación social nacional emergente a partir de la crisis de 2001, producto del régimen de acumulación potenciado en la Argentina durante los años noventa, a través de la aplicación de políticas de corte neoliberal. En un informe del Banco Mundial (Pueblo pobre en país Rico) se consignaba que los índices de población urbana por debajo de la línea de pobreza alcanzaba el 48,8% en el Nordeste, 46% en el Noroeste, 36% en Cuyo y 24,9% en el Gran Buenos Aires y el conjunto del país, equivalía a un 29,4%.

Ulteriormente (1998-2002), la situación económico-social adquiere un cariz, aún más grave, que finalmente conduce al colapso político-institucional, de fines de 2001. La persistencia y profundización de altos niveles de desocupación (más de 4,5 millones de personas con problemas de desocupación, subempleo o precariedad laboral) de hogares pobres (30% en áreas urbanas) planteó la necesidad de encarar desde el Estado un fuerte rol en la protección social, para los sectores más afectados por la transformación de las relaciones sociales y económicas. En este contexto, surge la primera versión del ***Plan Trabajar***.

Paralelamente, a estas políticas comienzan a desarrollarse otras, que reconocen la incapacidad de inserción laboral. Es así que se despliegan una diversidad de programas sociales complementarios, entre los cuales se destaca el **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados** (en adelante, PJJHD) y el **Programa Familias para la Inclusión Social**. Estos programas, junto con la existencia de otros a nivel provincial y local, son las principales estrategias de intervención en lo social desplegadas por el Estado, para combatir la “cuestión social”.

En esta evolución histórica de las políticas sociales del nuevo milenio, el año 2004 se erige como un importante punto de inflexión, especialmente a partir de la sanción del decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1506/04<sup>10</sup>, el cual produce una división de la cartera de destinatarios de programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y de Trabajo. Esta clasificación, plantea la necesidad de reformular los programas de transferencia de ingresos, marcando una clara distinción entre la política social y la de empleo. Con el objetivo explícito de “agudizar la mirada sobre las necesidades específicas de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza” (MDS)<sup>11</sup>, comienzan a implementarse programas “para dos realidades diferentes: las personas que tienen

---

<sup>10</sup> En Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo-. Ponencia presentada por Hopp, Malena V. en el Congreso Nacional de Estudios de Trabajo. Buenos Aires, 2009.

<sup>11</sup> URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>

menores dificultades generales para encontrar un trabajo (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.) y las familias en situaciones de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de deserción escolar) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo”

El análisis de las estrategias desplegadas a partir de este decreto permite observar que el Ministerio de Desarrollo Social de la nación fusionó el conjunto de programas hasta entonces existentes en tres grandes planes sociales: *Seguridad alimentaria*, *Manos a la obra*, el cual otorga microcréditos asignados a pequeños emprendimientos productivos -y que cubre cerca de 280.000 personas-, y *Familias*, que atiende aproximadamente 250.000 hogares en situación de pobreza extrema. Estas tres grandes líneas fueron, ampliándose a su interior con el desarrollo de distintas políticas focalizadas en diferentes tipos de beneficiarios.

A partir de este momento, el Estado comienza a clasificar a los destinatarios de la política social según criterios de “empleabilidad”. De esta forma, quedan bajo la órbita del Ministerio de Trabajo las personas que dado el crecimiento económico y la actual situación del mercado laboral, podrían llegar a conseguir un empleo. En cambio, las personas devenidas “inempleables”, según criterios basados en el tipo de capacidades que demanda el mercado serán “beneficiarios” de las políticas sociales focalizadas en los grupos más vulnerables. En este marco se plantea el objetivo de reconversión del PJJHD, promoviendo el pasaje de sus destinatarios hacia otros programas sociales, de empleo -para los “empleables”- y asistenciales -para los vulnerables o que no cumplen con los requisitos de empleabilidad. Así estas personas luego de ser evaluadas, podrán “optar” por el pasaje del PJJHD al Plan Nacional Familias. La clasificación de parte del estado entre personas con capacidad de inserción laboral, y aquellos desempleables, nos lleva a cuestionarnos en cuanto a la estructura de oportunidades existentes, y a criticar la estrategia de protección por sobre aquella intervención que permitiría adaptar a aquellos “inempleables” a las nuevas condiciones del mercado laboral, o favorecer el desarrollo de mecanismos que les permitan revertir esta situación (capacitación, incentivos, etc.)

El **Plan Familias para la inclusión social** se desarrolló como un programa de transferencia de ingresos, cuyas destinatarias fueron principalmente mujeres con hijos, que no cumplirían los requisitos de “empleabilidad” (el 91,6% de los receptores de este Plan fueron mujeres). Si bien en sus objetivos el plan se propone estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, la igualdad de trato y oportunidades de género entre los miembros de la familia; y garantizar en la educación

familiar una comprensión adecuada de la maternidad como función social, y tiene aspectos positivos como el fortalecimiento de los aspectos de salud y educativos tanto de la madre como de los niños, a través de controles periódicos, se trata de una política de corte asistencialista fundada en la condición de inempleables, con la que se califica a la madre. Desde una perspectiva de género, este dato da cuenta de la forma en que la política social construye roles diferenciados para mujeres y varones, reforzando las desigualdades.

Para aquellos, considerados empleables, las opciones de políticas social se enmarcaron durante el período en el denominado *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra* o pasar a ser perceptores del Seguro de Capacitación y Empleo o a programas de promoción de autoempleo en el marco del Plan de Promoción del Empleo (en la órbita del MTEySS).

“La política social asistencialista en nuestro país, hipotéticamente, tendería a organizar una oferta de planes sistemáticamente *universalizados*, con la finalidad de neutralizar los esquemas focalizados, junto a las prácticas clientelares consecuentes de cara a la asignación de los diversos programas. A tales efectos, fueron realizadas propuestas encaminadas a *universalizar el sistema* en aras de *equiparlo* a otro alternativo y superador que considere el “derecho de inclusión social”, dotado de características semejantes a las del sistema jubilatorio. No obstante, la actitud de *resistencia de sectores interesados en mantener el actual modelo* de esencia clientelística ha impedido hasta el momento la concreción de ese tipo de políticas”<sup>12</sup>

“La estrategia de los Gobiernos Kirchner se autodenomina como un “nuevo modelo de desarrollo” que promueve el crecimiento económico con generación de empleo de calidad y redistribución de la riqueza que desde esta perspectiva, permitiría la reducción de la pobreza. Más allá del optimismo del discurso oficial, diversos estudios muestran las limitaciones en el mediano y largo plazo de las políticas implementadas” (Ibid)

Por otro lado, “si bien las políticas que desarrolló la Argentina en el periodo post-convertibilidad fueron favorables y generaron un aumento del empleo -apoyado en una estrategia más industrialista y orientada tanto al mercado interno como externo- aún no se observan cambios cualitativos que modifiquen la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo. Esta afirmación se apoya en el análisis comparativo del empleo generado entre los años 1998 y 2006, según tipo de empleo, segmento (primario o de empleo estable,

---

<sup>12</sup> CEPED, 2010 pág. 57

secundario o empleo precario, y sector marginal) y sector de actividad”<sup>13</sup>. Observamos, por otra parte, en otros artículos presentados en este libro, como a la problemática antes mencionada se le suma la particularidad del impacto del proceso de agriculturización en la región pampeana, que nos lleva a concentrarnos no solo en aquellos que no están ocupados, sino en la vulnerabilidad que afecta a quienes poseen un empleo y que no son considerados directamente por la política social, como potenciales perceptores de beneficios.

Aún entre los beneficiarios, se observa que las líneas desarrolladas, especialmente aquellas vinculadas a la mejora de la calificación laboral y que tienen por objetivo la inserción laboral de los beneficiarios no cumplen con las expectativas vinculadas al trabajo de los mismos. Esto se atestigua, a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta de Percepción de Planes Sociales en Argentina<sup>14</sup>, en cuanto a la evaluación de su experiencia y de los efectos de los programas sociales en el bienestar y en las perspectivas laborales de los destinatarios. Un 35% de los encuestados, declara que su nivel de vida había mejorado, un 26% que sus posibilidades de conseguir trabajo aumentaron; la mayoría sin embargo (57 y 66% respectivamente) declaró que no se modificaron ni su nivel de vida, ni sus posibilidades de conseguir trabajo.<sup>15</sup>

A partir del año 2007, asistimos a la creciente diversificación de programas sociales que genera en muchos casos superposición de planes o desvíos de ellos y al desarrollo de políticas sociales directas tales como la Asignación Universal por Hijo, que buscan desarrollar medidas de protección social para los destinatarios.

La formulación de los programas sociales, a partir de este momento, se centra en dos líneas: Familia Argentina y Argentina Trabaja. Cada uno plantea diferentes estrategias y líneas vinculadas a la protección social en las cuales, cumplen un rol fundamental los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y las cooperativas. Como señala Svampa, “La consolidación de nuevas estructuras de gestión a nivel territorial, dieron como marco la emergencia de un nuevo modelo de dominación hacia abajo, en donde lo asistencial adquiere cada vez más relevancia. Por otro lado, “aquéllos menos favorecidos por el modelo, los que no cuentan con soportes materiales ni simbólicos, fueron

---

<sup>13</sup> “Al respecto, hemos mostrado que al comparar lo ocurrido en términos de la calidad del empleo en el momento de mayor crecimiento (2006), con respecto al momento inicial o final de la etapa recesiva de la convertibilidad (1998-2001), se hace evidente que mientras que el sector primario mantuvo su participación relativa y el segmento secundario la disminuyó, los empleos de indigencia casi duplicaron su participación”

<sup>14</sup> Este estudio fue realizado entre mediados de junio de junio y mediados de agosto de 2007, en el Marco del Proyecto “Políticas de Ingreso en Argentina” de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial

<sup>15</sup> Los Programas Sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina. Capítulo 2 de Cruces Guillermo y Helena Rovner, pag. 104.

desarrollando formas compensatorias de auto organización colectiva o comunitaria, (modelo asistencial participativo).<sup>16</sup>

Es posible concluir entonces, que la potenciación de la asistencia social para los segmentos más desprotegidos de la sociedad, va acompañada de la ausencia de un registro único de beneficiarios de programas sociales, y de criterios claros de distribución y demarcación de potenciales perceptores (en determinadas políticas) lo que lleva muchas veces, a la existencia de potenciales beneficiarios que no cuentan con información o posibilidades reales de verse beneficiados por los mismos (por no contar con los requisitos contextuales para la participación en los mismos).

“Es innegable que el escenario de crecimiento económico y del empleo muestra un contexto más favorable y una ruptura con el periodo anterior. También se observa el retorno de lo político y de la intervención del Estado como elemento válido de incidencia en las condiciones laborales y en la generación de empleo, a diferencia de la pretendida libertad de mercado y la consiguiente deslegitimación de la política que se difundió en la década de hegemonía neoliberal. Sin embargo, los estudios analizados muestran que las medidas económicas hacia el mercado de empleo no alcanzan a producir un cambio cualitativo en la estructura socioeconómica. lo que pone en duda la sustentabilidad de este modelo en el largo plazo”. (Hopp, 2009)

### **Las políticas sociales para la protección y la inclusión social. La estrategia del gobierno nacional (2004-2010)**

Partiendo entonces de este recorrido histórico de las políticas sociales en los últimos años y tomando en cuenta los criterios de distinción seleccionados para clasificar a los beneficiarios, nos proponemos en este apartado describir las políticas sociales en particular, atendiendo a sus objetivos y alcances, y a los actores que se requieren a nivel territorial para la ejecución de las mismas.

Tomamos dos ejes centrales de análisis atendiendo a nuestros objetivos de investigación y nos centramos en las políticas sociales, y las políticas dirigidas al desarrollo de la sociedad civil, como actor, al que se le otorga un rol destacado en relación a la formulación y ejecución de aquéllas.

---

<sup>16</sup>. Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la Postconvertibilidad. Introducción “Las reconfiguraciones del mundo popular” Gabriel Kessler; Maristella Svampa; Inés González Bombal- Pags, 36/37.

Como mencionamos anteriormente, las políticas sociales a partir del 2004, distinguieron a sus beneficiarios según el criterio *empleabilidad*. Esto trajo aparejado, el hecho de que se desarrollaran, a nivel nacional, políticas sociales de distinto tipo y con abordajes diferenciados. El ministerio de Trabajo se centró en las políticas destinadas a los beneficiarios empleables, mientras que Desarrollo Social, creó dos programas sociales centrales: Argentina Trabaja y Familia Argentina, buscando resolver las problemáticas que afectaban a los actores sociales en situación de mayor vulnerabilidad.

*El Programa Argentina trabaja* se fundamenta en la comprensión del trabajo como principal mecanismo de integración social y como dignificador del hombre. El objetivo principal del mismo es promover “el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva)”.

Este programa se presenta en su formulación como una adaptación y ampliación del Plan de Proyectos socio productivos Manos a la Obra, formulado en el año 2003, y que pasa a ser una parte , que se complementa con otras, vinculadas a resolver problemáticas como la desocupación, la precariedad laboral y la falta de ingresos. Las políticas públicas principales vinculadas al trabajo son: a) el financiamiento de proyectos socio productivos “Manos a la Obra” antes mencionado, b) el programa de promoción del microcrédito para el desarrollo social “Padre Cajade”, c) el Programa de Inversión Social (PRIS) y d) el programa de Ingreso social con trabajo. Si bien cada uno de estos programas se dirige a un tipo peculiar de unidad económica, que va desde unidades más pequeñas e incluso familiares en el Plan Manos a la Obra, hasta las cooperativas de 60 trabajadores, en el caso del ingreso social con trabajo, cabe destacar, que todas comparten como requisito para su ejecución, de la participación, de la presencia de agentes de la esfera pública, tanto estatales, como de la sociedad civil.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por su parte desarrolla desde el año 2004, el “**Plan Más y Mejor Trabajo**” el cual se considera una herramienta para la promoción de la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad. Este plan integra propuestas de capacitación y generación de calificaciones para los trabajadores según las necesidades de cada región y el desarrollo de acciones orientadas a la inserción laboral de los trabajadores. El objetivo fundamental del plan es la transformación de beneficiarios de planes sociales en trabajadores integrados social y productivamente. Una de las principales políticas desarrolladas en el marco de este plan es la implementación del

**Seguro de capacitación y empleo**, el cual se propone generar las condiciones propicias que acompañen el acceso de los beneficiarios del Programa Jefes y jefas de Hogar desocupados al mercado laboral, en los municipios donde habitan.

También en el marco de este Ministerio se desarrolla el programa “**Jóvenes con mas y mejor empleo**”, dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años que no hayan terminado sus estudios y que se encuentren desocupados, que tiene por objetivo brindar capacitación y orientación laboral para la inserción laboral y que favorece el desarrollo de micro-emprendimientos o del autoempleo.

Los diferentes programas sociales desarrollados por este Ministerio comparten el objetivo de lograr la inserción laboral de desocupados mayores de 18 años, y en general involucran a los gobiernos locales en la formulación de proyectos y en la generación de obras públicas, en las cuales los beneficiarios puedan insertarse. Básicamente las diferencias entre los programas, están dadas, no por el abordaje que se tiene de la problemática sino por la edad de los beneficiarios a los que se dirige, la duración máxima durante la cual se puede ser beneficiario, y el monto percibido por la actividad realizada.

Cabe destacar particularmente algunos programas como el “**Plan de empleo comunitario**”, el “**Programa de Desarrollo del Empleo Local V**” y diversos planes similares, clasificados según características particulares de los beneficiarios (desocupados rurales, discapacitados, ciegos, etc.).

Por último, cabe mencionar la “**Asignación Universal por hijo para la protección social**”, ejecutada desde uno de los organismos descentralizados dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social). Se trata de un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de 220 pesos para niños menores de 18 años y de 880 pesos para chicos discapacitados sin límite de edad. Además de universalizar la protección social de los niños, la política busca 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. La política otorga una prestación monetaria similar a la del trabajador formal mensualmente a uno de los padres de menores de 18 años, o de por vida, a aquellos que tengan hijos discapacitados. A diferencia de otras políticas sociales, la asignación no requiere de la mediación de otros organismos ejecutores, y los beneficiarios pueden requerirla directamente al ANSES, demostrando su condición de desocupados. Esta política de carácter universal, viene a reemplazar el beneficio proporcionado por el

programa Familias para la Inclusión Social, aumentando los montos de ingreso otorgado y estableciendo mecanismos más directos para el acceso a la protección del mismo.

Asociada a esta iniciativa se crea en el año 2011, la “**Asignación por Embarazo para la protección social**”, la cual se asocia al Plan Nacer, del Ministerio de Salud de la Nación. Se trata de una asignación monetaria para embarazadas para la protección de su salud y la de sus hijos, y que requiere como única contraprestación la inscripción al Plan nacer, el cual tiene por objetivo mejorar la cobertura de salud y la calidad de la atención de la población sin obra social, contribuyendo así en la reducción de la mortalidad materna e infantil y que tiene como principales beneficiarios a las mujeres embarazadas hasta el puerperio, y a los niños menores de 6 años que no cuenten con obra social.

### **Perspectivas y líneas de acción estratégica para la inclusión social desarrolladas desde el gobierno de la provincia de Santa Fe**

Observamos para el caso de Santa Fe, la ausencia de políticas sociales de asignación monetaria directa, más allá de la *tarjeta única de ciudadanía*. La misma reemplaza a los tickets y a las cajas con alimentos, otorga un importe en dinero pero impone restricciones en los comercios y productos que se pueden adquirir con la misma.

La ausencia de programas sociales específicos, desarrollados desde la óptica provincial, nos da indicios de cómo funcionan las políticas sociales a nivel territorial. Podemos señalar en este punto, la concentración de los fondos monetarios y líneas de acción en los organismos nacionales, y la propuesta de otro tipo de políticas para el desarrollo de la ciudadanía complementarias a la protección social que se lleva a cabo desde la órbita provincial.

Si bien como veremos más adelante, existen espacios descentralizados a nivel local, en las dos ciudades con mayor densidad poblacional de la provincia, la inexistencia de información acerca de los programas nacionales o de los espacios descentralizados en la página web provincial, es llamativo. Esto nos lleva a identificar, la escasa articulación existente, entre los diferentes niveles de gobierno, que obstaculizan el acceso de los ciudadanos a los mecanismos existentes de protección social.

Desde la provincia (Santa Fe) se proponen diversas líneas que pueden considerarse en principio complementarias a las desarrolladas desde la nación. Las mismas se caracterizan

por no otorgar dinero, y por fomentar la inclusión social de los ciudadanos, fundamentalmente, a través de la participación, en el espacio público.

Uno de los programas de mayor difusión, es el **programa de Voluntariado “Sumando Voluntades”** que se propone mejorar la realidad social, creando nuevos lazos basados en la solidaridad, el compromiso, la participación y la equidad. A través del Programa se llevan adelante acciones territoriales tendientes a elevar la calidad de la sociedad, formando voluntarios capacitados para sobrellevar situaciones de emergencia, promover el bienestar de la población presente y de las generaciones futuras, cuidar el medio ambiente, promover procesos de participación de los ciudadanos, entre otras. Las principales áreas donde se desarrollan actividades son: a) la intergeneracional, que se propone acercar a los adultos mayores a nuevas tecnologías, b) la promoción del bienestar, desarrollando campañas y capacitaciones en diferentes temáticas y problemáticas que afectan a la sociedad, c) Emergencia, la cual consiste en capacitaciones específicas para actuar ante situaciones críticas y de emergencia provocadas por catástrofes climáticas, ambientales y/o sanitarias, d) Fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos, que intenta recrear una ciudadanía activa y participativa promoviendo el involucramiento social en campañas de promoción de derechos civiles, políticos y sociales y e) recuperación de los espacios públicos, que trabaja en la reparación o recuperación edilicia y en el cuidado de los espacios verdes.

Se observa en las diferentes líneas de acción desarrolladas por la provincia, un interés por fomentar el desarrollo de procesos de interacción de los actores territoriales, fomentando la descentralización territorial y buscando llevar adelante estrategias interdisciplinarias. Además de los hasta aquí mencionados cabe destacar al Servicio de orientación social, como una herramienta interesante para el abordaje a nivel territorial de las problemáticas sociales. Este Servicio trabaja en el territorio para fortalecer el modelo de un enfoque de atención integral con la población de mayor vulnerabilidad, combinando apoyos asistenciales y promocionales a través de acciones que tengan un proceso hacia la inclusión social. Este servicio se ha implementado en la ciudad de Santa Fe, en los diferentes centros de distrito esparcidos en la ciudad. Cada una de las sedes ha ido progresivamente desarrollando prácticas de intervención territorial. Las mismas han sido consideradas espacios públicos donde los equipos territoriales implementan una metodología de enfoque integral; trabajando con los diferentes dispositivos y/o programas a partir de tres ejes: a) Familia e institucionalidad, acompañando a la familia para el acceso y la garantía de sus derechos frente a situaciones de vulnerabilidad b) Espacio público, donde

se desarrolla un fomento de la participación ciudadana y c) Convivencia y saber hacer - saber producir, a partir del cual se incorporan emprendedores a la economía formal para posibilitar ingresos dignos, mediante la realización de proyectos productivos sustentables y sostenidos, creados a partir de intereses propios.

### **Participación de las organizaciones sociales en la formulación y ejecución de las políticas sociales: luces y sombras de una relación compleja.**

Las organizaciones de la sociedad civil, fueron cobrando un papel de relevancia en la historia de la sociedad civil argentina, en relación a dar respuesta a problemáticas y desafíos en los distintos contextos que propiciaron su emergencia. Ligadas a organizaciones de inmigrantes, y los sindicatos hacia fines del siglo XIX y principios del XX, el surgimiento de las organizaciones de derechos humanos, a fines de la década de 1970 y la proliferación de aquéllas ligadas a la pobreza y exclusión social, especialmente entre las décadas de 1990 y 2000.

En este apartado, fundamentalmente, nos referimos a la vinculación de las OSC con las políticas públicas, en relación a dos cuestiones. Por un lado, identificando las acciones que desde el Estado se proponen para su fortalecimiento, y por el otro, un análisis de la capacidad de incidencia de aquéllas en la formulación de políticas públicas. Presentamos un conjunto de programas que dependen fundamentalmente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, debido a la relevancia que se les asigna a las Organizaciones sociales en su articulación con las Políticas Públicas y una especial referencia al CENOC, organismo estatal encargado de la articulación a la que hacemos referencia. El interés por la participación de este actor particular en los procesos de intervención pública en lo social, viene dado por el papel central que han tenido los mismos, tanto discursiva como prácticamente, en la formulación y ejecución de las políticas sociales a nivel territorial. Podemos señalar que las organizaciones sociales asumen un papel específico en estos procesos, particularmente en el contexto en el cual la participación comunitaria, se convierte en uno de los aspectos centrales para la superación de la pobreza. Estas estrategias tienen inicio en la década del `90, vinculado al desarrollo de políticas sociales y recetas de corte neoliberal, que paralelamente a la focalización y segmentación de las políticas sociales, supuso un crecimiento de la descentralización en las políticas sociales y propuso la participación de los actores sociales para su empoderamiento en la lucha contra la pobreza.

Uno de los programas desarrollados en este contexto, es el programa de abordaje comunitario, mas reconocido como PROHUERTA. En su formulación, este programa promueve el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, a fin de mejorar y ampliar sus servicios sociales y aumentar la capacidad de gestión basada en metodologías participativas. De este modo, contribuye a la transformación de la política alimentaria con una perspectiva de integración social, institucional y territorial. Financiada con recursos nacionales a través de un Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ARG/06/001), la iniciativa está dirigida principalmente a menores de 18 años, mujeres embarazadas o madres de niños lactantes, mayores de 60 años y adultos en situación de abandono o con algún tipo de discapacidad, que concurren a estas organizaciones de la sociedad civil.

Además de este programa y de otras iniciativas puntuales desarrolladas a lo largo del periodo de análisis, cabe destacar que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuenta para el trabajo específico con las organizaciones sociales, con un organismo descentralizado: el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias). El mismo tiene como objetivo promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable. Fue creado en el año 1995, y ha evolucionado en sus líneas de acción siguiendo los modelos de política propuestos por los diferentes gobiernos. Centrándonos, en el recorte temporal propuesto por este análisis destacamos las principales estrategias desplegadas por el mismo a partir de 2004.

En una primera etapa, que podríamos demarcar entre 2004 y 2008, el mismo se propuso desarrollar dos líneas de acción: por un lado, generar una base de datos de organizaciones sociales, potenciales ejecutoras de políticas sociales a nivel territorial y por otro, generar iniciativas de fortalecimiento institucional, fundamentalmente a partir de capacitaciones y en la cooperación para el desarrollo de iniciativas de tipo comunitarias, con colectivos multiactorales. Se caracteriza además por realizar investigaciones y generar nutridas publicaciones en torno a la constitución del Tercer Sector en la Argentina, y por elaborar material didáctico para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones sociales.

A partir del año 2008, sus líneas de acción sufren una reformulación concentrándose sus objetivos en la presentación y distribución de información sobre organizaciones sociales de la Argentina y en consolidación de espacios colectivos de articulación multiactoral y la promoción del voluntariado social.

Para estas actividades, se pretende lograr los siguientes resultados: a) el Georreferenciamiento de organizaciones sociales y producción de informes descriptivos, indicando tipo de OSC, prestación brindada y población atendida, etc. También, describiendo particularidades institucionales, como por ejemplo la forma organizativa adoptada, una categorización de acuerdo a la misión, y perfiles breves en base a estándares legales y económicos, etc. Certificaciones y respuesta de Oficios, b) la inscripción, el registro y la sistematización de datos de Organizaciones Sociales, formales o informales. La finalidad consiste en identificar el capital social disponible para la planificación de intervenciones sociales; al tiempo que permite un mayor conocimiento y visibilización de las organizaciones sociales dispersas en el territorio, c) la transferencia de herramientas y metodologías de relevamiento y sistematización de datos sobre organizaciones sociales existentes en los distintos territorios o áreas de intervención con el objeto de recuperar la diversidad temática y la multiplicidad de formas de intervención; los recursos de los que dispone, la zona de operación, su alcance, etc y d) la asistencia técnica en el diseño y la implementación de procesos específicos de convocatoria y capacitación orientados a organizaciones sociales, grupos comunitarios y redes. También, en la ejecución de planes o políticas de consulta y promoción de organizaciones de la sociedad civil a nivel local, como por ejemplo consejos consultivos, mesas de gestión, redes mixtas, procesos de desarrollo local y economía social, etc.

A nivel local, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, actualmente se encuentran en proceso de ejecución dos líneas de políticas vinculadas a la participación de las organizaciones sociales en problemáticas vinculadas a la cuestión social. Ambos programas están destinados al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil como actores claves en la ejecución y formulación de políticas públicas.

El programa de Buenas prácticas se orienta a atender las diferentes problemáticas que presentan los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, mediante una estrategia de intervención diversificada.

El mismo contempla las particularidades regionales y locales y está orientado a generar mejoras de infraestructura, equipamiento y capacitación para los espacios sociales donde se desarrollan iniciativas de tipo comunitarias (recreativas, culturales, asistenciales, habitacionales) con el fin de atender a los sectores de la población con mayores indicadores de vulnerabilidad social y con diversas carencias. Este programa es descripto como de fortalecimiento de iniciativas y políticas sociales comunitarias territoriales, y funciona a través del financiamiento de proyectos presentados por este tipo de organizaciones.

En el marco de esta estrategia se desarrolla como una línea central el programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Los destinatarios del mismo son organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, organizaciones de base y organizaciones del tercer sector. Los objetivos del mismo son: a) incrementar e incentivar la eficiencia en la gestión organizativa de los grupos sociales para ampliar el impacto del trabajo que desarrollan en las comunidades, b) promover que las organizaciones dispongan de su reconocimiento legal para poder así institucionalizar las relaciones entre ellas y con los gobiernos: local, provincial y nacional y con el mundo privado, c) desarrollar derechos y deberes ciudadanos, promover liderazgos y acrecentar la práctica democrática al interior de las organizaciones y d) que las instituciones que participen del presente programa interactúen en su zona de influencia con los gobiernos locales, realizando acciones que posibiliten el desarrollo humano.

El análisis de las políticas sociales destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil nos permite ver que existe una valoración de parte del Estado respecto a la participación de estos actores en la formulación y ejecución de las políticas sociales, basado específicamente en el interés de desarrollar mecanismos de participación ciudadana y valorando la cercanía y los saberes de estos actores respecto de las “necesidades” propias de los territorios.

Como se puede apreciar, el Estado, a través de varias iniciativas, en algunos casos complementarias, propicia el fortalecimiento de las organizaciones sociales; sin embargo, creemos que aún queda mucho por trabajar, en dos cuestiones que consideramos sustantivas: la capacidad de respuesta de las organizaciones frente a las complejas demandas sociales (en términos de impacto) y la incidencia en la formulación de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta el Índice CIVICUS de la Sociedad Argentina, período 2008/2010, la evaluación con relación al impacto percibido tanto por miembros de OSC, como por agentes externos se llega a las siguientes conclusiones: con relación a las problemáticas seleccionadas (seguridad y desempleo) el impacto fue considerado moderado, obteniendo un 41,5% para los actores externos y un 41,8% para los miembros de OSC. La temática del desempleo obtuvo un puntaje ligeramente mayor (46,5% vs. 36,9%) promediando los puntajes de las OSC y actores externos. Cabe destacar, que ambas temáticas se encuentran lejos de los promedios registrados para muchas otras, de carácter más tradicional (promoción de derechos 72,2; el apoyo a personas pobres (63,1%) o la promoción a la educación y la cultura (62,2). Cabe destacar, que de las diez temáticas que fueron

evaluadas, las que obtuvieron menor puntaje fueron la promoción de buenas prácticas de gobierno (30,4, en promedio para las OSC y actores externos y para la promoción de buenas prácticas empresariales se obtuvo un promedio del 29,9).

Con relación a la capacidad de respuesta de las OSC se destacan dos cuestiones: por un lado la forma eficaz, rápida y creativa frente a la emergencia de las problemáticas de interés social, pero por otro lado, se señala “que buena parte de esa energía inicial, muchas veces no llega a solidificarse a causa de carencias organizativas. Estas carencias incluyen: dificultades en el financiamiento, baja planificación a mediano plazo, escasa presencia en los medios de comunicación, baja incidencia de las redes existentes en la coordinación de acciones, limitada llegada a actores políticos, entre otros factores”. (GADIS, 2011, Pag. 93).

En cuanto a la influencia de la incidencia en las Políticas Públicas, si bien, las organizaciones sociales han cobrado mayor visibilidad y reconocimiento, sobre todo las que se asientan en grandes aglomerados urbanos, como también una mayor capacidad de diálogo con el Estado, la incidencia en las políticas tiene un impacto nulo o limitado, un 63% de miembros de OSC y un 55,6% de actores externos así lo consideran, acorde al estudio referenciado en párrafos anteriores.

Finalmente podemos sostener que entre las fortalezas, o aspectos positivos logrados es dable destacar los siguientes: mayor reconocimiento por parte de organismos gubernamentales, que se refleja en la creación de áreas para el fortalecimiento de la sociedad civil, como programas destinados a ello y que incluyen prácticas asociativas (consejos consultivos, planificación estratégica, presupuesto participativo, auditorías ciudadanas, entre otras).

Como limitaciones se dan, por un lado, en la esfera estatal: alto nivel de desconfianza, falta de continuidad en las políticas relativas a la sociedad civil, y la tendencia, que relega al sector para la etapa de ejecución de los programas y políticas sociales.

Por otro lado, con relación a la Organizaciones de la sociedad civil, además de las dificultades ya señaladas, se agregan los obstáculos que presentan las mismas, para actuar de manera coordinada, trascendiendo diferencias y atomizaciones, sean éstas ideológicas, geográficas o institucionales. A las dificultades específicas de las instituciones, se les suma el **problema de la autonomía**. Para que las organizaciones sociales, cumplan el rol que se les prescribe en la formulación de las políticas, y para democratizar el acceso a las políticas sociales y a la participación en el espacio público, requieren de autonomía, respecto de los organismos nacionales pero también de los poderes locales. Este problema no es de fácil solución, dado que responde a las lógicas de funcionamiento propias de la política, pero se

ve acentuada, en un contexto en el cual las organizaciones sociales, no cuentan con capacidades suficientes, para llevar adelante intervenciones, sin el financiamiento y el acompañamiento del Estado.

**A modo de Conclusión:** Del proceso indagatorio en torno a políticas sociales, que operan desde la órbita nacional y en particular las que se implementan desde el territorio provincial, queremos remarcar, tres aspectos que consideramos relevantes:

- a. *Problemas en la articulación entre niveles jurisdiccionales:* Se evidencia una escasa articulación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional-provincial- local). No se contemplan canales efectivos de coordinación y/o cooperación.
- b. *Problema del centralismo vs la descentralización*<sup>17</sup>. Se refleja en cuanto a la formulación e implementación de las políticas sociales mecanismos centralizados en relación a la distribución de recursos y de acceso a la información.
- c. Las políticas sociales, en su formulación, otorgan un rol protagónico a la participación ciudadana, con especial énfasis en las organizaciones públicas existentes a nivel local. Sin embargo, no se tiene en cuenta, las condiciones necesarias para lograr y fortalecer dicha participación, como la oferta de mecanismos concretos que promuevan la misma. La participación se ve ensombrecida, por las características de las instituciones que se encuentran a nivel local dependientes financiera y políticamente del estado nación, carentes de recursos propios y también de competencias, en el sentido de capacidades para intervenir en las problemáticas concretas, puntuales del territorio. Este aspecto se ve agudizado en las pequeñas y micro localidades de la provincia de Santa Fe, que reflejan escasa presencia del Estado y una debilidad de las organizaciones sociales significativas.

#### ***Recomendaciones:***

- Favorecer acuerdos entre los diferentes niveles del Estado para el desarrollo de las políticas sociales. Establecer mecanismos de control, evaluación y monitoreo (de parte de organismos públicos estatales, de organizaciones de la sociedad civil y las universidades, desde una perspectiva crítica) en cuanto a la efectiva implementación de las mismas, en las diferentes regiones del país. Este aspecto es fundamental para identificar los impactos que generan las políticas, si

---

<sup>17</sup> Beltramino- Kessler :” Políticas Públicas frente al desafío de la inclusión Social. Se presenta un mapeo de organismos descentralizados distribuidos en el territorio nacional. En imprenta para su publicación. Ediciones UNL

realmente generaron mejoras en la calidad del trabajo, como también posibles procesos de inclusión social, entre otros.

- Evitar la prédica de la descentralización acompañada por la centralización de recursos. Descentralizar sin recursos, lleva la existencia de instituciones frágiles, con escaso poder de decisión, sin capacidades y a la persistencia de las problemáticas sociales. Que los actores locales se conviertan en protagonistas de los procesos de inclusión social requiere de recursos de todo tipo: financieros, políticos, administrativos, de capital social, etc.
- Es imprescindible que el Estado, a través de las áreas técnicas que operan en los ministerios de donde emanan las políticas públicas, produzca información cuali/cuantitativa con relación su implementación; cómo realmente llegan a los destinatarios, así como el impacto de las mismas, en lo que refiere, fundamentalmente los procesos de inclusión social.
- Recuperar el INDEC, como órgano público imprescindible, dada la relevancia que tiene, para el desarrollo de las tareas propias de las disciplinas sociales, en cuanto a la existencia y disponibilidad de información económica, social, demográfica, etc., que sea confiable, actualizada y comparable históricamente.

## **Bibliografía**

Andrenacci, L. (2006) “Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía” en Revista Socio histórica N° 13-14, Universidad Nacional de la Plata.

Andrenacci, L. y Soldano, D. (2005) “Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento

Castel, R. (2010) “El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo” Fondo de Cultura Económica- Bs. As.

CUADERNOS del CEPED 10 (2008). “Políticas Sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo”.En [www.institutos/economia/Ceped/publicaciones.htm](http://www.institutos/economia/Ceped/publicaciones.htm)

Desarrollo Social de la Nación “Políticas sociales del bicentenario. Un modelo nacional y popular. Tomo I y Tomo II”,

Donzelot, J. (2007) “La invención de lo social: ensayos sobre la declinación de las pasiones políticas”, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Cáp. 1 y 2.

GADIS, UCA, CIVICUS , AECID (2011) “La sociedad Civil Argentina. En el Bicentenario. Índice Civicus de la Sociedad Civil Argentina (2008-2010). Bs. As.

Kessler, G., Svampa, M. González Bombal (2010), “Las reconfiguraciones del mundo popular”. Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo Libros. Bs. As.

Lozano, C, “Comportamiento de los sectores dominantes. Pobreza, distribución del ingreso y Crecimiento en Argentina”. Citado por Kessler, G.; Marisella Svampa ; y González Bombal, I. en Introducción del texto: “Reconfiguraciones del Mundo Popular” El Conurbano Bonaerense en la Postconvertibilidad”. Bs. As. Prometeo

Lo Vuolo, R, Barbeito, (2004) “La Pobreza... de la Política contra la Pobreza”. Segunda Edición. Miño y Dávila. Bs. As.

Hopp, María Victoria (2009)” Políticas Sociales de Empleo en Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción de empleo. Ponencia presentada en el marco del 9º Congreso Nacional de Estudios de Trabajo: “El trabajo como cuestión central: El escenario de la post-convertibilidad y los desafíos frente a la crisis Económica Mundial”. En [www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar)

Matus, T (2004) “Apuntes sobre la Intervención Social”. En [www.fcp.uncu.edu.ar](http://www.fcp.uncu.edu.ar)

Fuentes

Web:

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

[www.politicassociales.gob.ar](http://www.politicassociales.gob.ar)

[www.santafe.gob.ar](http://www.santafe.gob.ar)