



**La administración pública en una década de transformación.  
Cambios en la estructura organizativa y en el patrón de gestión de las  
políticas públicas 2003-2014.**

**Dr. Maximiliano REY (INAP-UBA)**

**Graduado EPyG UNSAM**

Lic. Martín Packmann (INAP-UdeSA)

Lic. Cynthia Ferrari Mango (INAP-FLACSO-UNLAM)

Con sus más y sus menos, no cabe duda que los últimos diez años han modificado la estatalidad argentina. Esta transformación del funcionamiento y la estructura del Estado, supuso también la experimentación de cambios en su Administración Pública, con la emergencia de nuevas características organizacionales, tipos de gestión y relaciones con los actores sociales.

Dado que también existieron continuidades en ciertas cuestiones, estas mutaciones no pueden ser consideradas un cambio radical de modelo de administración, pero sí podemos afirmar que hubo ciertas innovaciones en el patrón de intervención del Estado, y de la forma en que se desarrolló la gestión pública, por lo menos en varias de las áreas de actuación estatal. En tal sentido, Schweinheim (2009) afirma que el “ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades con respecto al período neoliberal previo”, asociado a modelos como la Nueva Gestión Pública, la gestión por resultados y la gobernanza entre otros.

A pesar de que la nueva conducción política post-crisis 2001 generó cambios en la forma de funcionamiento estatal y en la gestión de las organizaciones estatales, son pocos los trabajos que han tratado de desarrollar un corpus sistemático con las nuevas ideas y valores que se asignan a la nueva estatalidad y, aún más notoriamente, en torno a las modificaciones producidas en la administración pública.

Por ende, consideramos relevante pasar revista, aún de forma preliminar en esta presentación, a lo sucedido con la Administración Pública Nacional, centrando el análisis



en datos duros sobre las modificaciones efectivamente sucedidas pero también ponderando la visión normativa que la conducción política establecida a inicios de siglo manifiesta sobre el funcionamiento estatal.

Para dicho cometido es necesario tener en cuenta diversas dimensiones relacionadas con la burocracia. Oszlak (2006) anota las siguientes variables relevantes: el contexto social y político que opera sobre la fisonomía del aparato estatal; los recursos utilizados por/a disposición de la burocracia; las normas que establecen los principios para la acción en la administración pública; las estructuras organizacionales de la burocracia que condicionan la productividad de la misma; y el comportamiento administrativo.

Sería deseable un estudio exhaustivo de la totalidad de estas variables, pero dada la reciente iniciación de este trabajo de investigación, a los efectos de lo aquí buscado presentaremos en primer lugar avances relativos a la estructura organizacional y los recursos monetarios de la administración pública nacional y a continuación, ejemplificaremos la modificación en el modo de gestión del área de desarrollo social de la misma administración pública nacional.

#### 1. Estructura organizacional del Estado Nacional

Uno de los aspectos principales que buscamos alumbrar en el marco del estudio de la nueva estatalidad, desde su patrón organizacional, es la cristalización de este nuevo tiempo político en estructuras burocráticas. En palabras de Oszlak, una de las cuestiones a observar es si “existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que pueden contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones” (Oszlak, 2006:5). De igual forma, si buscamos comprender cómo el Estado se modifica a través de la voluntad política del gobierno de turno, debemos también tener en cuenta el desarrollo en el tiempo de las burocracias ya existentes y los cambios que éstas sufren: “las burocracias evolucionan: puede asignárseles nuevas funciones o quitarles otras; sus estructuras pueden adquirir mayor diferenciación y complejidad; pueden exigírseles nuevos mecanismos de coordinación; pueden ganar o perder recursos. Estas dinámicas pueden interpretarse en términos de procesos deliberados tendientes a adaptar una combinación dada de recursos a la consecución de ciertos fines” (Oszlak, 2006).

En consecuencia, a continuación analizaremos cómo ha sido la transformación de las estructuras burocráticas desde el advenimiento del gobierno nacional en manos de Néstor



Kirchner en el año 2003, y su continuidad hasta el año pasado. Focalizaremos en el desarrollo de la “macro-estructura” de Gobierno, entendiendo por ésta a los ministerios y secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación. El análisis de las mismas, en distintos momentos claves, nos permitirá comprender cómo el Gobierno ha ido identificando los temas principales de su agenda, posicionándolos desde la jerarquización de distintas áreas y estructuras burocráticas. Esto, a su vez, irá de la mano con un análisis de asignación presupuestaria para cada una de estas reparticiones y su flujo en el tiempo.

#### a) Estructura ministerial

Aquí observamos cómo ha ido variando la estructura burocrática ministerial desde el año 2002 al año 2014. Para esto, hemos seleccionado 5 momentos: Febrero de 2002; Septiembre de 2004; Diciembre de 2007; Noviembre de 2008 y Mayo de 2014. Si bien estas fechas puedan resultar opinables en cuanto a su importancia, se han elegido buscando integrar diferentes criterios: cambios de gobierno (2002-2004; 2007-2008), diferentes etapas del país (gobierno de transición de la crisis-Duhalde-; primer año de gestión kirchnerista; recambio de gestión de Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner) y la última modificación de rango ministerial de Mayo de 2014. En la visión global podemos observar no solamente la variación del número de ministerios, sino también las variantes relacionadas con las prioridades políticas y agenda de trabajo que el Ejecutivo ha ido marcando a lo largo de estos años.

En una primera mirada de la evolución de la estructura de gobierno, podemos observar un incremento sostenido de los ministerios a nivel nacional. Mientras que en Febrero de 2002 se contaba con 10 ministerios, para Mayo de 2014 se alcanza el número de 16, lo cual representa un incremento del 60%. Puntualmente, esta tendencia al alza se dio fuertemente durante la gestión de Cristina Fernández: en diciembre de 2007 el Poder Ejecutivo contaba sólo con 11 ministerios. Cabe destacar que, teniendo en cuenta su denominación formal, solo hubo 4 ministerios que se mantuvieron inmodificados a lo largo de estos 12 años: el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el Ministerio de Desarrollo Social, y el de Defensa.

De todas formas, también durante la gestión de Néstor Kirchner hubo modificaciones, puesto que si bien gran parte de los ministerios siguieron siendo similares, el gobierno



comenzó por adaptar muchos de ellos desde su nombre, re-orientando los objetivos de las políticas esperadas.

Los cambios más fuertes y resonantes a este nivel estuvieron dados en el ámbito económico-productivo: de 2002 a 2004, el Ministerio de Economía absorbió al de Producción, pasando a llamarse Ministerio de Economía y Producción, mientras que Infraestructura logró un mayor reconocimiento al generarse el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. De esta manera, se reconfiguraron las políticas en función de la matriz productiva asociada al desarrollo económico, mientras que se le dio rango ministerial a la importancia del manejo de la obra pública y el desarrollo de la infraestructura básica para el país.

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, los grandes cambios llegaron de la mano de Cristina Kirchner, alineados con el final del mandato de Néstor Kirchner. Para diciembre de 2007, encontramos que 7 ministerios mantuvieron su línea, mientras que otros comenzaron a mutar.

El ministerio de Justicia y Derechos Humanos incorporó en su nombre a la Seguridad, tratando de retomar un tema de agenda continuo y de principal preocupación social en la Argentina. El Ministerio de Salud volvió a llamarse así, luego de una fugaz incorporación de Ambiente que volvió al área de Jefatura de Gabinete en Julio de 2006.

También al comienzo de la gestión de Cristina Fernández, se hizo una de las divisiones de mayor repercusión en esta gestión de Gobierno: la Presidenta generó un nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, separando así a esta órbita de trabajo del Ministerio de Educación. Respecto del Ministerio de Economía, en el año 2008 pasaría a llamarse de "Economía y Finanzas Públicas", lo que daría paso al surgimiento del Ministerio de Industria más adelante.

El período Noviembre de 2008 a Mayo de 2014 tuvo importantes cambios. En este lapso, se crearon 5 ministerios: de Industria, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Turismo, de Seguridad y finalmente, de Cultura.

Por su parte, el Ministerio del Interior incorporó bajo su órbita, y con rango ministerial, la cuestión del Transporte, pasando así a llamarse Ministerio de Interior y Transporte, que ha tenido un rol fundamental desde su creación en la renovación de tendido ferroviario, incorporación de nuevas formaciones modernizando la flota anterior y abriendo nuevos servicios de conexión, todas áreas en las cuales se habían registrado importantes déficits en materia de gestión.



El caso del Ministerio de Seguridad es también importante para analizar la forma en que el Gobierno Nacional direccionó recursos en función de las prioridades políticas que surgen de la necesidad de abordar diversas problemáticas sociales. Desde el comienzo de la administración de Néstor Kirchner, la cuestión de la “seguridad” ha sido un tema recurrente de debates mediáticos, políticos y sociales. Luego de diversos cambios que incluyeron (como veremos) transformación de secretarías en ministerios, queda claro que la seguridad interior fue siempre un tema de agenda pública, que se cristaliza en el año 2010 con la creación del Ministerio de Seguridad.

En la siguiente tabla pueden observarse las variaciones aquí explicadas en lo relativo a la estructura ministerial y los cambios en las fechas seleccionadas:

**Tabla 1-** Ministerios según años.

Ministerios / Año	Feb-02	sep-04	Dic-07	Nov-08	may-14
Del Interior	x	X	x	x	
De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	x	X	x	x	x
De Economía e Infraestructura	x				
De la Producción	x			x	
De Justicia y Derechos Humanos	x	X			x
De Trabajo, Empleo y Seguridad Social	x	X	x	x	x
De Desarrollo Social	x	X	x	x	x
De Salud	x		x	x	x
De Educación, Ciencia y Tecnología	x	X			
De Defensa	x	X	x	x	x
De Economía y Producción		X	x		
De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios		X	x	x	x
De Salud y Ambiente		X			
De Justicia, Seguridad y Derechos Humanos			x	x	
De Educación			x	x	x
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva			x	x	x
De Economía y Finanzas Públicas				x	x
Del Interior y Transporte					x
De Industria					x
De Agricultura, Ganadería y Pesca					x
De Turismo					x



De Seguridad					x
De Cultura					x
<b>TOTAL Ministerios</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>16</b>

Elaboración propia en base a Memorias del estado de la Nación 2002-2014.

b) Estructura de Secretarías:

Al analizar las Secretarías de la Presidencia también observamos cambios importantes. La Secretaría Legal y Técnica, la General de la Presidencia, la de Inteligencia y la SEDRONAR son las secretarías presidenciales que se han mantenido desde el 2002.

Por el contrario, en estos 12 años la Presidencia de la Nación se ha ido “desprendiendo” de numerosas secretarías, pasando de un número de 9 en Febrero de 2002, a 4 en Mayo de 2014. Cada uno de los casos tiene explicaciones para su variación, pero en términos generales podemos ver cierta correlación entre el número total de Secretarías y Ministerios en 2002 y en 2014, pasando de 19 instituciones (10 Ministerios, 9 Secretarías) a 20 en 2014 (16 Ministerios y 4 Secretarías). En términos generales, podríamos concluir que ha habido una jerarquización de varias áreas que el Gobierno Nacional ha considerado de importancia en el correr de su gestión.

En el año 2003, ya podemos ver que bajo la conducción de Néstor Kirchner, la Secretaría de Seguridad Interior pasa a depender del Ministerio del Interior, mientras que la Secretaría de Obras Públicas se ve fuertemente jerarquizada con el surgimiento del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Este último es uno de los Ministerios del Gobierno Nacional que más fondos maneja y que concentra una de las áreas que la gestión kirchnerista ha reconocido como sumamente valiosa e importante: la infraestructura y la obra pública. De hecho, esto se ve reflejado en el Decreto 1283 del año 2003, en el que se establece que *“a los fines de reflejar con mayor precisión las metas de gobierno fijadas, en especial en materia de planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo”* se crea el Ministerio de Planificación, al que a su vez se le transfieren las áreas de energía y comunicaciones, antes pertenecientes al Ministerio de Economía, así como las atribuciones relacionadas con *“las obras públicas, la temática hídrica, el desarrollo urbano, la vivienda y la energía atómica, entre otras, desde la órbita de la Presidencia De La Nación”*. Por último, este Ministerio pasa también a controlar el sector minero y de transporte, que estaban en manos del Ministerio de la Producción.



Por otro lado, encontramos que la Secretaría de Medios pasa a depender de la Jefatura de Gabinete y no ya de la Presidencia de la Nación directamente en el año 2003. Este cambio reviste importancia por las sucesivas tareas que ha llevado adelante el Gobierno Nacional con respecto a los medios de comunicación, entre las cuales podemos enunciar a modo de ejemplo el trabajo en Fútbol para Todos y también, como punto neurálgico de su política, la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el año 2009.

En relación a la Secretaría de Turismo, la misma dejó de pertenecer en el año 2008 a la órbita de Presidencia de la Nación, incorporándose al entonces Ministerio de Producción. Luego de la desaparición del propio Ministerio de Producción, Turismo siguió ligado a Industria hasta el año 2010, cuando en Junio se creó finalmente el Ministerio de Turismo. En esta línea, cabe destacar que el Gobierno Nacional es coherente en este movimiento de jerarquización, dado que durante su gestión se ha impulsado fuertemente el turismo nacional, la “marca” Argentina, y también se ha hecho mucho hincapié en este aspecto a partir de la estatización de Aerolíneas Argentinas.

Por último, el caso de la Secretaría de Cultura fue el de más reciente modificación. En Mayo del año 2014 la Presidenta de la Nación ordenó la creación del Ministerio de Cultura.

En la siguiente tabla pueden observarse las modificaciones en las Secretarías Presidenciales:

**Tabla 2-** Secretarías de la Presidencia según años.

Organización	Febrero 2002	Septiembre 2003	Noviembre 2008	Mayo 2014
Sec. General	x	x	x	x
Sec. Legal y Técnica	x	x	x	x
Sec. De Inteligencia	x	x	x	x
Sec. De Seguridad Interior	x			
Sec. De Turismo y Deporte	x	x		
Sec. De Obras Públicas	x			
Sec. De Medios de Comunicación	x			
Sec. De Cultura	x	x	x	
Sec. De Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico	x	x	x	x

Elaboración propia en base a Memorias del estado de la Nación 2002-2014.

c) Asignación presupuestaria.



Si observamos ahora la distribución presupuestaria en los años seleccionados podremos encontrar datos de interés sobre la asignación de prioridades de gestión. El análisis se focalizó sobre los siguientes organismos: Presidencia de la Nación; Ministerio de Economía (sin profundizar sobre sus cambios de nomenclatura); de Educación, Ciencia y Tecnología (antes de su escisión y posterior a la misma); de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Salud; de Desarrollo Social; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (desde su creación); y los Servicios de la Deuda Pública.

En primer lugar, debemos resaltar que es el Ministerio de Trabajo el que se ha llevado la mayor cantidad de masa presupuestaria dentro de la Administración Nacional, siempre según la Composición del Gasto por Jurisdicción. En todos los años, este ministerio es el que ha concentrado la mayor cantidad de recursos en términos nominales y también porcentuales, aunque a su vez se debe destacar que su participación sobre el gasto de la Administración Nacional ha caído 9,93 puntos porcentuales, pasando de 49,63% en 2002, a 39,70% en 2014. Debemos recordar que, dentro del Ministerio de Trabajo, se encuentran consignados los gastos relacionados a los beneficiarios del Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA), así como programas de desempleo, asignaciones familiares, y otros servicios sociales como se verá más adelante.

Continuando en la línea de las políticas sociales, el Ministerio de Desarrollo Social es una de las carteras del gobierno que más ha crecido en su participación dentro del gasto de la Administración Nacional, pasando del 3,28% en 2002 al 5,70% en 2014, siendo el tercer ministerio con mayor asignación de recursos. Salvo en el período 2007-2008, donde tuvo una caída del 0,10%, el presupuesto de Desarrollo Social ha ido en constante crecimiento desde el año 2002. Este crecimiento es consecuente con mayor énfasis en políticas de promoción social que el Gobierno Nacional ha llevado adelante.

En el caso de Educación, Ciencia y Tecnología, si bien la masa total de recursos destinada ha ido creciendo con el paso de los años (aún al momento de la separación en dos ministerios), la participación en términos del gasto total de la Administración Nacional ha permanecido prácticamente constante: si tomamos el gasto consolidado de ambos ministerios (Educación y Ciencia y Tecnología) para el 2014, observamos que solo se ha incrementado un 0,02% con respecto a lo presupuestado en 2002. Esto, debemos aclarar, no tiene relación con la meta de inversión en educación del 6% ya que este porcentaje se calcula sobre el total de gastos del PIB, y en este estudio reflejamos solamente lo referido a gastos de Administración Pública Nacional.





El caso del Ministerio de Salud es similar a Educación. Si bien su participación ha aumentado más desde el año 2002 (en total, un 0,66%), en términos generales ha sido bastante estable a lo largo del tiempo.

En cuanto al presupuesto destinado a la Presidencia de la Nación encontramos una caída sustancial entre el año 2002 (9,80% del gasto asignado a la Administración Nacional) y el 2014 (0,50%). Cabe destacar que a lo largo de todos estos años, como ya hemos visto, las secretarías de la Presidencia han disminuido de 9 a 4. Aquí, quizás, podremos encontrar la explicación central de este cambio: para el año 2004 dejó de existir la Secretaría de Obras Públicas dentro de la órbita de Presidencia de la Nación, para conformarse un Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que tiene a su cargo principalmente las obras públicas, así como otras áreas relacionadas a la minería, petróleo y energía. Esta variación presupuestal puede verse de la siguiente manera: para el año 2004, la Presidencia de la Nación tenía asignados un 1% de los gastos, y el nuevo Ministerio de Planificación un 6%.

Este ministerio ha crecido en el correr de los años, para convertirse en el segundo en importancia presupuestaria llegando al año 2014 con un presupuesto de \$83.379,4 millones, representando un 9,70% del gasto de la Administración Nacional. Debemos mencionar, sin embargo, que del año 2008 a esta parte ha tenido una caída en la participación sobre el presupuesto, ya que ha pasado de implicar el 14,40% al 9,70% ya descripto. A pesar de esta merma, desde su creación en 2004 ha incrementado su importancia en casi 4 puntos porcentuales. Esta situación es consistente con la inversión en obra pública que el Gobierno Nacional ha impulsado en todo el territorio del país, como por ejemplo en la construcción, extensión y mejoras de rutas, la construcción de centrales nucleares, entre otros aspectos que serán profundizados más adelante.

Por último, podemos destacar también una caída en el período 2002-2014 de la participación en los gastos de la Administración Nacional de los Servicios de la Deuda Pública, pasando de representar el 13,95% al 9%. Si bien el monto total es mayor en un 1207%, su implicancia en el gasto de la Administración Nacional es bastante menor que en el comienzo de la década de los 2000, de manera consistente con el proceso de desendeudamiento que ha encarado el Gobierno Nacional. Cabe destacar que, si bien este gasto no se “refleja” en una estructura burocrática propia, nos pareció importante identificarlo ya que ha sido parte del núcleo central del discurso político y de la gestión de gobierno.



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

ESCUELA DE  
POLÍTICA  
Y GOBIERNO

II Jornadas de Investigación 2015



**Tabla 3-** Presupuesto por Ministerio, por año. Monto en Millones de Pesos y Participación del mismo según Composición Jurisdiccional del Gasto en la Administración Pública Nacional.

Presupuesto Ministerio/ Año	2002		2004		2007		2008		2014	
	Monto en Millones de \$	Participación según %	Monto en Millones de \$	Participación según %	Monto en Millones de \$	Participación según %	Monto en Millones de \$	Participación según %	Monto en Millones de \$	Participación según %
Presidencia de la Nación	\$ 4.147,60	9,80%	\$ 599,90	1,0%	\$ 996,30	0,90%	\$ 1.406,90	0,90%	\$ 4.374,50	0,50%
De Economía	\$ 689,80	1,63%	\$ 886,00	1,50%	\$ 1.952,80	1,70%	\$ 3.805,90	2,40%	\$ 9.016,90	1,00%
De Educación, Ciencia y Tecnología	\$ 2.489,50	5,88%	\$ 3.697,70	6,20%	\$ 8.215,40	7,30%				
De Trabajo, Empleo y Seguridad Social	\$ 21.011,90	49,63%	\$ 25.296,60	42,40%	\$ 44.912,80	39,70%	\$ 63.254,70	39,20%	\$ 340.989,80	39,70%
De Salud	\$ 523,60	1,24%	\$ 1.455,80	2,40%	\$ 2.470,90	2,20%	\$ 3.539,00	2,20%	\$ 16.307,20	1,90%
De Desarrollo Social	\$ 1.386,60	3,28%	\$ 2.567,80	4,30%	\$ 5.456,50	4,80%	\$ 7.617,90	4,70%	\$ 48.822,20	5,70%
Servicios de la Deuda Pública	\$ 5.904,80	13,95%	\$ 6.751,30	11,30%	\$ 13.977,40	12,30%	\$ 19.068,60	11,80%	\$ 77.212,00	9,00%
De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios			\$ 3.590,50	6,00%	\$ 14.287,40	12,60%	\$ 23.235,90	14,40%	\$ 83.379,40	9,70%
De Educación							\$ 9.304,70	5,80%	\$ 45.869,70	5,30%
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva							\$ 1.137,60	0,70%	\$ 5.578,00	0,60%
Elaboración propia en Base a datos del Presupuesto de la Nación 2002-2014.										



**Tabla 4-** Variaciones de asignaciones de Presupuesto.

Ministerios	Variación 2002-2004 en \$	Variación 2004-2007 en \$	Variación 2007-2008 en \$	Variación 2008-2014 en \$	Variación 2002-2014 Monto en Millones de \$	Variación 2002-2014 en % según Millones de \$	Variación 2002-2014 en participación sobre el total de la Adm. Nac
Presidencia de la Nación	-\$ 3.547,70	\$ 396,40	\$ 410,60	\$ 2.967,60	\$ 226,90	5,50%	-9,30%
De Economía	\$ 196,20	\$ 1.066,80	\$ 1.853,10	\$ 5.211,00	\$ 8.327,10	1207,20%	-0,63%
De Educación, Ciencia y Tecnología	\$ 1.208,20	\$ 4.517,70					
De Trabajo, Empleo y Seguridad Social	\$ 4.284,70	\$ 19.616,20	\$ 18.341,90	\$ 277.735,10	\$ 319.977,90	1522,80%	-9,93%
De Salud	\$ 932,20	\$ 1.015,10	\$ 1.068,10	\$ 12.768,20	\$ 15.783,60	3014,40%	0,66%
De Desarrollo Social	\$ 1.181,20	\$ 2.888,70	\$ 2.161,40	\$ 41.204,30	\$ 47.435,60	3421,00%	2,42%
Servicios de la Deuda Pública	\$ 846,50	\$ 7.226,10	\$ 5.091,20	\$ 58.143,40	\$ 71.307,20	1207,60%	-4,95%
De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios		\$ 10.696,90	\$ 8.948,50	\$ 60.143,50	\$ 79.788,90	2222,20%	3,70%
De Educación				\$ 36.565,00			
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva				\$ 4.440,40	\$ 48.958,20	1966,60%	0,02%



Elaboración propia en base a Presupuesto de la Nación 2002-2014.

Como vimos anteriormente, el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Trabajo, son los dos ministerios que mayor dinero gestionan en la órbita nacional. Por esta razón, y para entender cómo se compone el gasto de las principales agencias del Estado Argentino, a continuación repasamos las principales acciones que han llevado adelante estos ministerios.

En el caso del Ministerio de Trabajo, una de las claves de la composición de su presupuesto está en la ANSES. En el marco de la agencia de seguridad social, encontramos parte de las principales iniciativas sociales que ha desarrollado la gestión kirchnerista, en paralelo al trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. Entre las políticas que coordina la ANSES, se destaca la Asignación Universal por Hijo. A modo de ejemplo, podemos observar que en Mayo de 2014, el Poder Ejecutivo decidió la actualización de este instrumento, al llevarla de 460 a 644 pesos por cada hijo la asignación, lo que implicó un aumento del 40%. A su vez, se actualizaron también otras asignaciones, lo que llevó según datos del ANSES a un desembolso de \$ 14.593 millones adicionales, llevando la inversión total en seguridad social a \$ 55.808 millones.

Por su parte, en términos de las jubilaciones (también dependientes del ANSES), según la Memoria Detallada del Estado Nación 2013, se llevó adelante la mejora de los haberes de 5,9 millones de jubilados y pensionados nacionales, en el marco de lo dispuesto por la Ley 26417 de Movilidad Jubilatoria, con un aumento en los haberes del 15,18% y en septiembre del 14,41%. En el año en cuestión, el incremento en los haberes previsionales fue en total 31,78%, mientras que el aumento de la mínima jubilatoria fue de \$1879,67 a \$2476,98. Esta política implica una inversión anual extra de \$36.824 millones.

La ANSES también gestiona el Programa Conectar Igualdad, que tiene como componente central la distribución de netbooks, y el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR). En este último, “al cumplirse el primer aniversario del Programa, se destacan los siguientes logros: a) Durante el año 52.489 familias de todo el país comenzaron la construcción de sus viviendas en el marco del Programa; b) 11.871 obras correspondientes a la línea con terreno se encuentran finalizadas” (Memoria detallada del Estado Nación 2013).

Siguiendo con los programas que implementa el Ministerio de Trabajo, dentro de su Secretaría de Trabajo se destaca uno de los planes más resonantes que lanzara este organismo: el Programa de Recuperación Productiva, REPRO, que apunta al “sostenimiento y promoción del empleo genuino apoyando la recuperación de



empresas, sectores privados y/o de áreas geográficas en crisis". Esta asistencia estatal alcanzó a "7.518 trabajadores pertenecientes a 339 establecimientos por un total de \$236.024.600" (Memoria detallada del Estado Nación 2013).

El Ministerio de Planificación registra el segundo mayor monto presupuestario según la Composición Jurisdiccional del Gasto en la Administración Pública Nacional. En este contexto, se pueden destacar algunas de las siguientes acciones que explicarían parte del importante presupuesto de esta área clave para la gestión de la política pública. Según la Memoria 2013, se dio una inversión durante el año superior a \$15.000 millones en obras viales, y se completaron "más de 30.000 km de obra civil finalizados para la instalación de la Red de Troncal de Fibra Óptica, lo cual representa el 92% de la traza", en el marco del Plan Nacional Argentina Conectada. Por otra parte, dentro de los planes lanzados, se destaca también la apuesta por la Televisión Digital Abierta, en el que se llegó a cubrir al 83% de la población gracias a la puesta en funcionamiento de 79 Torres de Transmisión, siempre según datos oficiales. En el marco de esta inversión, se encuentra la distribución de 1.263.324 decodificadores de forma gratuita para aquellos ciudadanos e instituciones que presenten riesgos de exclusión digital.

Asimismo, cabe destacar que AYSA se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Planificación, y ha llevado adelante obras relacionadas con la expansión de los servicios de agua potables y desagües: "se ejecutaron aproximadamente 2500 km de redes domiciliarias y más de 237.000 conexiones instaladas" (Memoria detallada del Estado Nación 2013).

Finalmente, dentro de la política de vivienda que ha sostenido el Gobierno Nacional, podemos observar el Programa Federal de Construcción de Vivienda "Techo Digno", a través del cual desde el 2003 a la fecha se han finalizado 191.883 viviendas de los distintos planes que conforman el Programa, mientras que se encontraban en ejecución 79.046 viviendas (Memoria detallada del Estado Nación 2013).

## 2. Patrón de gestión.

En esta sección abordaremos las grandes líneas de transformación de las características del patrón de gestión del sector social del estado, haciendo referencia al organismo del mismo que posee mayor papel en esta tarea: el Ministerio de Desarrollo Social.

El análisis realizado no adolece de las herramientas conceptuales de la ciencia de la administración, pero se basa centralmente en una perspectiva política, puesto que la conformación y actualidad organizativa de cualquier agencia estatal es fruto de las pujas sociales existentes en cada momento. O en palabras de Fleury (1999:195) "El campo de las políticas sociales es atravesado por las luchas y enfrentamientos de



diferentes fuerzas sociales, en el proceso de constitución, mantenimiento y contestación de los proyectos de dirección hegemónica de cada sociedad”.

Esta lucha hegemónica se traduce en una serie de problemas sociales que demandan la atención del Estado, las cuales hicieron que hace ya tiempo Oszlak y O’Donnell, (1976) acuñaran el concepto “cuestiones socialmente problematizadas”. Dado que es una organización compleja y diferenciada, el estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. De allí que se afirme que la burocracia es un resultado de la política y, en tanto tal, “está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa” (Oszlak, 2006:2).

Tomando, entonces, que “las demandas sociales que se transforman en políticas públicas son institucionalizadas y dan forma y organicidad al aparato estatal en la medida en que se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos” (Fleury, 1999:197), esta sección describe el formato de gestión que adoptó el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, entre los años 2003 y 2013, analizando documentos oficiales, tanto sobre lo que se propone como deseable como lo que se ha realizado en dichos años.

A diferencia de la política social implementada en el neoliberalismo, caracterizada por el asistencialismo y la focalización e incluso de la vigente en el interregno 2002-mayo 2003 (masiva aunque asistencialista y compensatoria), desde esa última fecha se cambió el paradigma, adoptándose la masividad pero incorporando la promoción social y una serie de principios esenciales: enfoque de derechos, tendencia desandar la focalización y eje en el trabajo y la educación.

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

En base a los documentos y fuentes secundarias indagados, las dimensiones que aparecen como relevantes para un estudio de tal tipo son:

- a) Paradigma organizacional;
- b) Integralidad;
- c) Abordaje territorial;
- d) Articulación interorganizacional;
- e) participación popular.

*a) Paradigma organizacional*



Que no haya habido grandes iniciativas formales y sistemáticas de transformación administrativa queda claro en la presentación que sobre la temática hacen los documentos más importantes del Ministerio, la cual a su vez muestra que no encarar grandes planes de reformas no significa que haya un deslinde de la cuestión administrativa. Por el contrario, el Ministerio mantiene un enfoque que preserva la legalidad weberiana del expediente, pero combinado con la apelación a la acción expeditiva y a la conciencia que detrás de todo trámite existen ciudadanos de pleno derecho a los cuales el Estado debe responder sin fisura. Por ello hay una fuerte apelación al compromiso.

Como el propio Ministerio de Desarrollo Social de la Nación hace explícito en el libro Políticas Sociales del Bicentenario, “[E]l expediente y su contenido, es la herramienta jurídica que utiliza la gestión pública para implementar las políticas. Es una especie de archivo que almacena una determinada información, la necesaria para cumplimentar legalmente los alcances y la acción puntual en un marco determinado” (MDS, 2010:84). Ello no significa que se aprueben las consabidas debilidades burocráticas: “[L]o lograr calidad institucional en política social, es ser expeditivo” (MDS, 2010:84). En ese contexto, la importancia de contar con trabajadores públicos involucrados es fundamental: “funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística” (MDS, 2010:84).

De tal manera, podemos hipotetizar que el modo de gestión del ministerio en la última década ha tendido a armonizar la continuidad de un marco general weberiano con innovaciones asociadas a lo que Mintzberg (1992) llama organizaciones misionales, en las cuales una ideología permea la conducta de sus miembros y de tal forma guía el funcionamiento y la coordinación de la organización. En un resumen estilizado, Mintzber (1992:431) las caracteriza así: “La ideología, centrada en una misión, domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo a los intereses de la misma. Como resultado se da un alto grado de participación, con una estructura muy simple (aunque burocrática, porque basa su coordinación en un tipo de estandarización: las normas).

El Ministerio lo destaca de la siguiente forma en la Memoria Detallada del estado de la Nación 2007 (236) “Más allá de la modificación de los estándares de intervención, se instauró una nueva línea de pensamiento, en la que la responsabilidad, el compromiso, la transparencia y la rendición de cuentas resultan ser pilares de una acción transformadora de los mecanismos del Estado, en concordancia con los parámetros oportunamente definidos por este Gobierno Nacional {...} en el marco del





mejor aprovechamiento de recursos y la transparencia en la gestión, se ha logrado, tanto en términos absolutos como porcentuales, la más elevada ejecución presupuestaria de los últimos ejercicios, cuando aún el mismo no ha finalizado. Analizando la ejecución presupuestaria del Ministerio mediante el objeto del gasto se puede observar la muy buena performance de las transferencias que tienen el mayor peso relativo en el total de la ejecución, alcanzando un 92 % del monto devengado”.

*b) Integralidad<sup>1</sup>*

Apuntando a la integralidad de las Políticas Sociales (imperiosa a partir de las evidentes falencias demostradas por acciones puntuales y sin coordinación), desde el inicio de la gestión del gobierno de Néstor Kirchner se reconvirtieron las iniciativas programáticas en orden a lograr mayor confluencia y homogeneidad. En estos términos, la integralidad “implica un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes por tipo de prestaciones o beneficiarios a atender” que se tradujo en la reducción y conversión “de pequeños y grandes programas en tres grandes Planes que hacen más eficiente las prestaciones y le imprimen una impronta particular en cuanto a planificación y gestión” (Memoria Detallada del estado de la Nación 2003:138-140).

En dicho sentido, se tendió al “abandono progresivo de la lógica programática instalada en la política social (existían 56 programas sociales con su propia administración) y la consiguiente integración de los mismos en distintas líneas de acción que, de acuerdo con la especificidad propia de cada uno, conforman un conjunto de herramientas, mecanismos y prestaciones dirigidos a mejorar la calidad de vida de la familia” (Memoria Detallada del estado de la Nación 2004:127).

Así nacieron los tres grandes planes que constituyeron la política inicial de la gestión ministerial, que en base a la experiencia que brinda la evaluación permanente y los desafíos del contexto, pasaron a ser dos en 2010 (ARGENTINA TRABAJA y FAMILIA ARGENTINA):

- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”: este Plan se constituyó en una política de Estado con base en la Ley N° 25.724, articulando las áreas de Desarrollo Social, Salud, Educación, gobiernos provinciales, municipales y Organizaciones No Gubernamentales locales. En el inicio, significó en la práctica la conjunción de una serie de programas previos, dada la conformación de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación y principalmente de la Unidad Ejecutora Central, integrada por profesionales de los equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollo

---

<sup>1</sup> Obviamente hay mecanismos o herramientas (descriptas en este punto y en los que siguen) que participan en más de una de estas cuatro dimensiones.



Social y Salud, quienes actúan en la coordinación de las acciones inherentes a la Ley Nº 25.724 y su correspondiente reglamentación mediante el Decreto Nº 1018/2003.

Los programas incluidos en este Plan han variado a lo largo de la década<sup>2</sup>, pero lo interesante aquí es que se han firmado convenios con provincias y con organizaciones sociales y se ha trabajado en conjunto con otros ministerios (por ejemplo en el caso del Programa Materno-infantil del Ministerio de Salud)

•Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”: el Plan basa su estrategia en dos pilares: El Desarrollo Local y La Economía Social. En términos de la investigación planteada, lo importante es que busca “Implementar un sistema único y masivo de apoyo a iniciativas de economía social” (Memoria Detallada del estado de la Nación 2003:142).

Este Plan permanece vigente hasta hoy en día (aunque ha cambiado parte de su denominación y ha sido incluido en una línea programática mayor) mediante un continuo proceso de articulación con otras iniciativas y de reformulación de sí mismo, en base a la propia experiencia y a la variación de las necesidades detectadas. Vale decir, posee una gestión estratégica y flexible, que va incorporando diferentes componentes según las problemáticas locales vayan necesitando.

En un comienzo, se concretaron dos líneas de financiamiento: subsidios y créditos. La EPAC (“Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales”) es el gran ejemplo de la primera línea, que tiene diversas modalidades de emprendimientos productivos: i) unipersonales y familiares; ii) asociativos comerciales; iii) herramientas por trabajo; iv) servicios de apoyo a la producción y v) cadenas productivas; también se cuentan el Fondo de Capital Social (FONCAP) y Proyectos Estratégicos. La segunda línea, incluye créditos de distinto tipo (Fondos Solidarios para el Desarrollo, Línea de Créditos y Microcréditos para Emprendimientos Productivos).

En términos de lo aquí investigado, es importante resaltar que luego de un período tendiente a la superación de la emergencia fruto de la crisis de 2001, el comienzo de la consolidación del Plan trajo consigo la descentralización de la gestión y evaluación de los proyectos presentados para la obtención de créditos o subsidios. De tal forma, se realizaron convenios con las provincias para la creación de las Unidades de Evaluación Provincia-Nación (UEP). Esto trajo aparejado que gran cantidad de municipios comenzaran un proceso de “institucionalización” de éstas temáticas,

---

<sup>2</sup> En un breve repaso se puede mencionar: Asistencia nutricional directa (Programa Alimentario Nutricional Complementario); FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social); Acciones Compensatorias para Escuelas Críticas (Ministerio de Educación); Materno Infantil (Ministerio de Salud); Residual Programa de Emergencia Alimentaria; Pro-Huerta, etc.



estableciendo en sus estructuras administrativas oficinas que atiendan la cuestión (SPSyDH, 2007).

De gran relevancia es la sanción, en el año 2006 de la Ley Nacional de la promoción y regulación del microcrédito para el desarrollo de la economía social. En ésta, centralmente se institucionaliza el Programa de promoción del microcrédito, la Comisión Nacional y su Comité Asesor (con participación de las provincias) que lo dirigirá y el Fondo Nacional para sostenerlo.

•Plan Familias Argentinas”

Son acciones de protección, prevención, asistencia, acompañamiento y promoción. El Plan comprende diferentes líneas, que variaron con el transcurrir de los años: en el inicio desde un plan de ingreso, hasta pensiones asistenciales, incluyendo líneas de trabajo con adolescentes y el proyecto “Incluir” dirigido a los jóvenes y más cerca en el tiempo, líneas como por ejemplo Asistencia, Contención y Promoción de Niños, Adolescentes y Mayores; Asistencia y Protección Integral de la Familia; Ingresos Familiares; Fortalecimiento Socio Institucional; y Prevención y Promoción Socio Familiar. El Plan, en realidad, atraviesa transversalmente a los otros dos planes y se integra a ellos en una retroalimentación permanente.

En 2008, el Programa Familias (uno de los principales del Plan) inicia un proceso de revisión y reformulación de sus líneas de intervención, profundizando su aporte a los desafíos que demandan la aplicación de las políticas sociales integrales y el fortalecimiento de la Red Federal. Se han definido nuevos lineamientos para el Programa, que implican el diseño de estrategias generales en tres ejes: Protección (Ingresos), Promoción (Familiar y Comunitaria y Ocupacional) y Participación (Socio-comunitaria y Redes). Se ha comenzado un tránsito desde un programa de transferencia condicionada de ingresos hacia un programa de protección, promoción y participación social. Su rediseño incluye contenidos, metodologías y aspectos organizacionales, tanto en aspectos institucionales y operativos, como la ampliación del alcance territorial y líneas de acción. También este año se constituyó una Mesa Federal como figura organizativa que permite mejorar el diálogo entre el territorio y los niveles de articulación interna del Programa Familias y de éste con el resto de los programas y actividades del Ministerio de Desarrollo Social, a la vez que favorecer la adecuación a las particularidades locales. Y se realizó un encuentro nacional entre todos los equipos técnicos del nivel centralizado del Programa, y encuentros provinciales desarrollados con participación de los equipos provinciales, locales y los Centros de Referencia del Ministerio, cuya participación y producción es tenida en cuenta en la metodología para la Fase II, acorde a la diversidad y experiencias territoriales.



Como dijimos al inicio, luego de la sanción de la AUH en 2009, las líneas estratégicas del Ministerio fueron dos: El eje Familias Argentinas contribuyó a la recuperación de los derechos de las familias a partir de garantizar el acceso a una alimentación adecuada; universalizar las pensiones no contributivas; fortalecer el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel nacional y provincial; promover el acceso a los derechos de los adultos mayores; impulsar la participación y organización de las juventudes; desarrollar políticas activas a favor de los Pueblos Originarios; consolidar al deporte como actividad de inclusión social y desarrollo de capacidades; efectivizar espacios públicos de integración comunitaria y formulación de políticas sociales desde el territorio. El eje Argentina Trabaja continuó profundizando el apoyo financiero y técnico a proyectos productivos, ya sea mediante subsidios o microcréditos, como así también el acceso al monotributo, la marca colectiva, el apoyo y fomento del cooperativismo y la comercialización. A partir de fortalecer el trabajo integral en el territorio, cobraron mayor fuerza la recuperación de los lazos sociales solidarios que permitieron, a través del esfuerzo conjunto, avanzar hacia la inclusión de los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad y lograr genuinas alternativas de trabajo (2011:303).

*c) Abordaje territorial*

Desde algunas décadas es común encontrar observadores de las transformaciones sociales que afirman el fenómeno de la territorialización de los sectores populares. En un artículo muy interesante por las derivaciones que saca, Restrepo (2003:7) nota:

*una gran transformación en la conformación del campo popular que conlleva profundas repercusiones en las formas de organización y representación de intereses sociales". Si antiguamente "[E]l mundo popular se organizó de manera prioritaria desde el lugar de trabajo: la fábrica, la oficina y la tierra", en la actualidad "[T]ales prácticas, reivindicaciones y organizaciones populares siguen vigentes pero han perdido importancia ante otros lugares de articulación y diferentes motivos de movilización social. El espacio y no la unidad productiva caracteriza buena parte de las movilizaciones y movimientos sociales: el barrio, la vereda, el municipio y la región. La prelación por las relaciones laborales y la propiedad cede ante la exigencia de la calidad de los bienes que organizan el territorio: espacio público, políticas sociales, servicios públicos, infraestructura de transporte, lucha contra la pobreza, acceso y desarrollo del mercado. Los derechos humanos, de los*



*jóvenes, las mujeres y las etnias, y la defensa de la vida  
suscitan la movilización y organización social.*

En el mismo sentido, varios autores coinciden en que el territorio se ha convertido en un lugar privilegiado de la expresión política. De tal modo, “la idea del pasaje de la fábrica al barrio adquiere un papel central en el debate académico, es el barrio el lugar privilegiado donde las clases populares se organizan y desarrollan actividades políticas” (Forni et al, 2013:192).

Denis Merklen (2010:14) ha definido como la “inscripción territorial” de las clases populares, entendiendo por ello: “Un modo de inserción social, un modo de estructuración de las clases populares a través del barrio y una forma de la política popular, una vía de conexión con las instituciones y un punto de apoyo para la acción colectiva. Frente a la descomposición de los lazos por el trabajo y a la desarticulación de las protecciones sociales, observamos el fortalecimiento de lazos de cooperación y de proyección hacia la sociedad estructurados a nivel local”.

En la misma línea Forni plantea: “Estas nuevas formas de acción tienen un aspecto en común: están basadas en inscripciones territoriales, esto es, una integración basada en la vecindad” (Forni et al, 2013:192). A su vez, “Las movilizaciones y la lucha por obtención de recursos están desligadas de las condiciones laborales. El barrio sirve de punto de apoyo para la movilización colectiva y constituye la base para establecer una relación con el sistema político” (Forni et al, 2013:192). No está demás notar que el barrio además ofrece vínculos con las instituciones (la escuela, el centro de salud), los servicios básicos (agua, electricidad, gas, etc.) y especialmente, con las políticas sociales. En definitiva, de este modo se constituyen nuevas formas de solidaridad inspiradas en el anclaje territorial.

Acorde a esta configuración de los sectores populares, la gestión del ministerio se caracterizó por la impronta territorial. Ello supuso dos cosas: por un lado, el despliegue de agencias del ministerio, que establecieran materialmente su presencia en todo el territorio nacional, y por otro lado (en función de la anterior), la necesidad de coordinar las acciones con las jurisdicciones subnacionales, lo que aquí llamamos “articulación interinstitucional”.

Particularmente hay dos desarrollos que muestran tal situación: los Centros de Referencia (CdRs) y los Centros de Integración (CICs).

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



Según el Ministerio “el abordaje de los territorios más vulnerables a través de los CICs busca integrar los servicios y prestaciones sociales, de salud y el desarrollo de los planes sociales nacionales. Los CIC son motores para el desarrollo local, educadores populares y promueven y asisten en salud y problemáticas sociales” (MDS, 2010:67).

En cada uno de los años de la última década se construyeron nuevos CICs llegando a fines de 2012 a 626 de los cuales 200 son rurales (Memoria Detallada del estado de la Nación 2012).

A su vez, los Centros de Referencia (CDRs) son espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas.

Hacia 2006 se habían creado 23 Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social Nacional, en cada una de las ciudades capitales de las provincias, integrando los equipos técnicos de los planes sociales desde una visión integral y territorial de la política social.

En el mismo sentido para 2008 se crearon dos coordinaciones tendientes a aportar a la legitimidad institucional de la gestión integral de la política social en el territorio, y habilitar la implementación de dispositivos con mayor capacidad para acompañar el trabajo de los Centros de Referencia: Región I (22 Centros de Referencia en las regiones del NOA, NEA, Centro, Nuevo Cuyo y Patagonia) y Región II (un Centro de Referencia y cinco Centros de Articulación del interior de la provincia de Buenos Aires) (Memoria Detallada del estado de la Nación 2012).

En un sentido similar cuentan iniciativas como por ejemplo la apertura de Centros de Atención Personalizada para tramitación de Pensiones Asistenciales; la ampliación de la operatoria del Banco Popular de la Buena Fe a 17 provincias y 445 organizaciones (regionales y locales) (Memoria Detallada del estado de la Nación 2007:227); y la apertura de 972 bocas de inscripción en el monotributo social en todo el país.

Por último, debemos mencionar que en 2008 se crea el Plan de Abordaje Integral (“Plan Ahí, ahí en el lugar”), a partir de una gestión interministerial, dirigido a poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes en situación de alto riesgo social. Este constituye la jerarquización del Plan Mi Pueblo, desarrollado previamente, y concreta la idea de bajar a los territorios más desamparados con el aparato de los diferentes ministerios del área social de forma conjunta.

*d) Articulación interinstitucional:*

La necesidad de coordinación hace alusión a que, siendo el Estado un conjunto de organizaciones interdependientes, son necesarios mecanismos que permitan trabajar en conjunto a dichas organizaciones. Estos mecanismos no sólo buscan coordinar con



provincias y municipios (coordinación intergubernamental vertical), sino también al interior del propio aparato administrativo del Estado nacional (coordinación intergubernamental horizontal).

En este último sentido, el instrumento articulador de los ministerios nacionales fue el Consejo Nacional de Políticas Sociales. A su vez, según el propio Ministerio, la consolidación de la Red Federal de Políticas Sociales, permitió que las responsabilidades institucionales sean integradas en una cogestión con aplicación en todo el país, puesto que la misma "articula las prestaciones y programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social con otros organismos del estado nacional, provincial y municipal como, así también, con diferentes actores y sectores de la sociedad civil, buscando consolidar esos espacios de concertación a través de los Consejos Consultivos Nacionales, provinciales y municipales para el diseño y gestión de las políticas públicas, contemplando las particularidades regionales y locales. Estos Consejos son apoyados con capacitación y los estamos fortaleciendo en su desarrollo incipiente, para que cada día se haga más efectiva su institucionalización como espacios de concertación social" (Memoria Detallada del estado de la Nación 2004:127).

Sobre estas dos instancias es necesario una investigación en particular para aseverar si realmente se constituyeron en mecanismos de articulación.

Por otra parte, la articulación de diferentes jurisdicciones de gobierno siempre es un tema delicado. Remontándonos al origen de la temática, hay que tener en cuenta que en Argentina rige un sistema federal, y que por tanto, existen requerimientos de coordinación.

El federalismo, al estar compuesto por un conjunto de actores soberanos (la nación y cada una de las provincias), con ideas e intereses no necesariamente concurrentes, abre la posibilidad de que no se pongan de acuerdo en lo atinente a las políticas públicas a desarrollar. Vale decir, el hecho de conservar la soberanía, deviene en "diversidad de agendas, prioridades y arreglos institucionales entre los diferentes niveles del Estado" (Isuani, 2005:4), manteniendo así potenciales puntos de discordia o descoordinación.

Vinculado de alguna forma a este escenario, la literatura expone la necesidad de la coordinación, "no sólo por cuestiones de eficiencia, sino también porque las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más complejos e interrelacionados" (Repetto, 2010:47).

En el caso bajo estudio, si bien no podemos afirmar que se haya implementado ningún tipo de innovación institucional, sí observamos que el tema fue agenda de las



autoridades e identificamos la generación o consolidación de mecanismos para lograr la articulación de políticas en las diferentes subáreas sociales.

Tal vez el ejemplo más contundente en este sentido fue la constitución del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en el año 2006. En el mismo sentido cuenta la consolidación del Consejo Federal de los Mayores como ámbito de concertación y asesoramiento, del cual son indicador los convenios firmados con 245 organismos de gobiernos provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de políticas orientadas a la promoción de los derechos y la participación protagónica de los adultos mayores. (Memoria Detallada del estado de la Nación 2007:223)

En los lineamientos del Plan Nacional de Abordaje Integral (“Plan Ahí”) ya mencionado, está presente esta temática, además de la coordinación horizontal.

Existieron múltiples ejemplos menores de articulación en las tareas pero vale mencionar aquellos que cristalizaron en legislación:

-Hacia 2008 se había trabajado en función de las respectivas leyes de Protección Integral de Derechos en las provincias de Entre Ríos y Santiago del Estero. De igual forma, se había asesorado a las provincias de Santa Cruz, Corrientes, Córdoba y Santa Fe, en las cuales la ley de Protección Integral tenía estado Parlamentario (en línea con la Ley Nacional 26061).

-Ya en 2009 existía la exención al impuesto a los ingresos brutos en la economía social, a través de la gestión de leyes provinciales en: La Pampa, Río Negro, Santa Fe, Tucumán, Mendoza, San Juan, Buenos Aires, Entre Ríos, Chaco, Salta, Córdoba, y disminución de la alícuota en Jujuy, en tanto que se encontraban los proyectos de Ley presentados ante el Congreso Provincial en Misiones, Formosa, Catamarca, y Santiago del Estero.

-Para el 2008, 20 Legislaturas Provinciales habían adherido a la Ley 26.117 de promoción y regulación del Microcrédito, lo cual implicó la asignación de fondos provinciales de microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y exenciones impositivas provinciales en la aplicación de esos fondos.

-Se logró la adhesión de 18 Legislaturas Provinciales a la Ley 26.117, la conformación de 15 consorcios de gestión local y ampliación y consolidación de las operatorias de crédito de 8 redes de gestión asociada conformadas por las organizaciones de microfinanzas pioneras en el país.

#### *e) Participación popular*

Un tema de fundamental importancia para un proyecto de inclusión es la participación de los sectores populares. Desde 2003, la perspectiva sobre dicha temática ha cambiado. Si bien el tópico “participación” está presente en casi toda propuesta de





políticas, sus contenidos varían profundamente según que tradición de pensamiento la fundamente.

En la actualidad, el Ministerio muestra interés en la participación de diversos sectores del quehacer social (desde ongs hasta sindicatos, pasando por fundaciones y credos religiosos) pero también desde el comienzo encaró propuestas en estrecha vinculación con las organizaciones populares. De tal forma, ya en la Memoria Detallada del Estado de la Nación de 2006 (180) enunciaba como uno de sus objetivos: “Promover y fortalecer la participación y organización popular, mediante la herramienta de la capacitación, basada en la lógica democrática de la educación popular, desde la perspectiva de los derechos sociales y la construcción de ciudadanía plena”.

En línea con esta idea, una exfuncionaria del área acuñó la noción de “protagonismo social”: “los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario” (Bernazza, 2009:2).

Estas ideas se plasmaron fuertemente en un conjunto de pequeñas iniciativas desplegadas por todo el territorio nacional. De gran relevancia, el programa “Promotores Territoriales” puede ser visto desde cuatro aristas distintas (la primera y principal relativa a la dimensión aquí tratada y el resto con vinculaciones con la misma):

- Implica un tipo de participación social específico, puesto que a diferencia del rol que el *New Public Management* le daba a la ciudadanía, aquí “se interpela a los participantes en el programa no como individuos sino como integrantes de ciertos movimientos sociales. Y además, no de cualquier colectivo social, sino que en particular de aquellos movimientos que tuvieron activo involucramiento en la resistencia a las políticas neoliberales” (MDS, 2010:92).
- Instituye un intento de ir desarmando la fragmentación, puesto que el programa establece la conformación de “Unidades de Trabajo y Participación”, las cuales son presentadas (MDS,210:80) como una “unidad mínima en cada territorio, para generar mayor participación y organización comunitaria”. Si bien esto tiende a modigerar la fragmentación social más que la del aparato administrativo del Estado, colabora indirectamente con ésta al provocar que el mismo tenga que interactuar con actores sociales con un mayor nivel de agregación más que con múltiples sujetos sociales dispersos.



- Favorece la territorialización del Ministerio, en tanto supone, tanto el relevamiento del territorio y el reconocimiento de los actores locales.
- Si bien no son empleados estatales en sentido estricto, llevan adelante prácticas que, al mismo tiempo que potencian la organización popular y suponen una entrada de la sociedad en el Estado, vehiculizan la política estatal.

Por lo demás, a lo largo de los años se han realizado infinidad de jornadas de capacitación y formación de líderes o voluntarios en las diferentes temáticas que aborda el Ministerio, que luego acompañaron los diferentes programas del mismo. Si bien son actividades menores comparadas con las acciones sociales más relevantes de la década estudiada, su simbolismo es tan fuerte que vale ponerlos como ejemplo del cambio de perspectiva:

-Desarrollo de la Iniciativa denominada “Institucionalidad Popular: Organización Social + Estado= Poder Popular” destinada a acompañar procesos de formación, asesoría y acompañamiento para organizaciones sociales para alcanzar mayores niveles de institucionalidad.

-Lanzamiento de las Cátedras Populares, como espacios de debate y reflexión sobre el Proyecto Nacional y Popular.

-Instalación pública de la Iniciativa “A paso de vencedores” para la formación de dirigentes populares, por la cual 1500 dirigentes pertenecientes a organizaciones populares de diversa procedencia territorial fueron capacitados.

Igual de simbólico, en el documento que presenta el Banco Popular de la Buena Fe (s/f:11), se establecen los objetivos del mismo, entre los cuales figura “Promover la organización popular: Trabajar juntos por una comunidad organizada. Una comunidad que sea artífice de su propia historia, con sus miembros participando organizada y activamente en la transformación social y política”.

Por último vale mencionar la participación popular en la gestión, mediante los Encuentros regionales de Mesas de Gestión y el Primer Encuentro Nacional, en los cuales participaron 2.000 representantes de las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios.

### 3. Conclusiones

En este trabajo hemos presentado una descripción introductoria sobre la re-configuración de la estructura organizacional y forma de gestión del Estado en la última década. En primer lugar, observamos las modificaciones en el conjunto de la Administración Pública Nacional y en algunos organismos que cruzaron, a los largo de los casi 12 años de gobierno Kirchnerista, el centro de sus posiciones discursivas y



sus cristalizaciones en términos de ejecución política. En segundo lugar, focalizamos en las características de gestión que adoptó unos de los ministerios más importantes del área social, dando cuenta de los rasgos que, desde las concreciones y desde la enunciación de valores, modificó la forma en que el Estado gestiona sus intervenciones en el mencionado sector de políticas.

Con el correr de las tres gestiones, el Kirchnerismo ha modificado la macro-estructura de gobierno, incorporando nuevas áreas de gestión o revalorizando otras según sus objetivos, y las coyunturas políticas, económicas y sociales. Esto puede observarse en la jerarquización del Ministerio de Planificación, de Ciencia y Tecnología, de Seguridad, cada uno de ellos en diferentes espacios temporales, ante diferentes situaciones de contexto. También se podría mencionar la mayor importancia de áreas como Transporte y Comunicación.

Cómo se observa en las asignaciones presupuestarias, el Gobierno Nacional ha puesto fuerte énfasis en el incremento del gasto social (en términos amplios). En este esquema, se destaca que dos de los tres ministerios que más dinero reciben y administran son el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social, que son los organismos que llevan adelante las principales políticas de inclusión social diseñadas por el Ejecutivo.

De ambos puntos anteriores, se destaca entonces que se ha tendido al incremento de la estructura burocrática del Estado en función de dar mayor respuesta tanto a los objetivos de política estratégica (Desarrollo Social y Trabajo, Planificación Federal, Ciencia y Tecnología, Comunicación Audiovisual) como a las situaciones sociales de coyuntura (Seguridad, Transporte). Esto último remite a la noción de “contingencia” desarrollada por Cao (2011).

A partir del año 2007 encontramos que otro aspecto a destacar del cambio en la macro-estructura de gobierno es la jerarquización de las carteras “productivas”. Más allá de que en la actualidad no existe un Ministerio de Producción, están presentes el de Industria, Agricultura, y también aquí tiene una influencia Ciencia y Técnica para el aumento de la productividad. Dentro de esta línea, se puede destacar también la creación del Ministerio de Turismo según como el Gobierno lo entiende en virtud de lo establecido (y ya reseñado) en el Decreto 919. En este apartado sería también posible la inclusión de la política activa de recuperación y puesta en valor de YPF, con un fuerte sesgo del desarrollo productivo en términos hidrocarburíferos del país.

Respecto del patrón de gestión del sector social, este se enmarcó en un cambio manifiesto de las políticas públicas, que en definitiva traccionaron la adaptación de la forma de gestionar. Según Forni *et. al.* (2013:188) “Durante los últimos años se vienen desarrollando renovadas experiencias organizativas en el contexto de las políticas



públicas y el liderazgo político del peronismo Kirchnerista. En muchas de estas se combinan las actividades de promoción comunitaria junto con la economía social y la militancia política”.

Estas políticas fueron de la mano de la puesta en práctica de una mirada integral de las políticas sociales, la cual por lo menos como tendencia pretende superar la lógica del trabajo programático y fragmentado, fortaleciendo la presencia del Ministerio en el territorio nacional, consolidando la “estatalidad social”.

La ubicación de múltiples tipos de dependencias del Ministerio a lo largo y ancho del país constituyó, además de una fuerte señal del compromiso estatal con este sector de políticas, un rasgo central del modo de gestión inaugurado en 2003.

Pero el mismo, acorde a las características sociales y a la institucionalidad federal argentina, no fue impulsado por fuera de la participación de las jurisdicciones subnacionales, entendidas como actores relevantes de la política social nacional y también con la interpelación a las organizaciones sociales y de los actores populares más comprometidos con la transformación social, al mismo tiempo que promoviendo su organización y movilización.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bernazza, C. (2009) *Participación, protagonismo y representación social*, mimeo.
- MDS (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario I*, MDS, Buenos Aires.
- Cao, H. (2011) “Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular”, en *Realidad Económica*, Nº 260 - IADE – Buenos Aires.
- Fleury, Sonia (1999). “Políticas sociales y ciudadanía”, en *Umbrales* Nº 11, La Paz.
- Forni, P., Castronuovo, L. y Nardone, M. (2013) "Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza", en *POSTData*, Vol. 18 Nº 2, Octubre.
- Isuani, F. J. (2005) “Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales”, ponencia presentada al *X Congreso Internacional del CLAD*, Santiago de Chile.
- Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era Democrática 1983-2003*, Gorla, Buenos Aires
- Mintzberg, H (1992) *El poder en la organización. La teoría de la política de la gestión*, Editorial Ariel, Barcelona.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Ed. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Oszlak, O. (2006) “Teoría Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *Postdata* Nº11, abril.



-Repetto, F. (2010) "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en Acuña, C. (Comp.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, PME-JGM, Buenos Aires.

-Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas, en *Revista Reforma y democracia*, CLAD, N° 25, febrero.

-Schweinheim, G. (2009) *Estado y Administración Pública: Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*; AAEAP.

#### Documentos oficiales

Ley 25724 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

Ley 26061 Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Ley 26.117. Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social

Decreto 1283/2003 (Ley de Ministerios)

Memoria Detallada del Estado de la Nación. Años 2003 a 2013.

Presupuesto de la Nación. Años 2002 a 2014.

SPSyDH (2007) Resultados de la evaluación de medio término del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". Cuaderno 2. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

MDS (s/f) Banco Popular de La Buena Fe. Manual de Trabajo. "Hacia un proyecto nacional y popular" Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.