

## **Visibilizar después de la Ceniza**

La implementación de políticas sociales,  
experiencias en la región sur rionegrina (2011-2015)

## **To make it visible after the ashes**

The implementation of the social policy, experiences  
at the south area of the Rio Negro province (2011-2015)

| *Jessica Gallardo*

### **Resumen**

**E**ste capítulo consiste en la revisión y análisis de tres programas implementados en la Patagonia. El objetivo es mostrar su recorrido y su desarrollo, así como describir la zona de implementación y la heterogeneidad al interior del “desierto patagónico”.

El desastre ocurrido luego de la erupción del volcán Puyehue facilitó la visibilización del sector rural y la acción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, fortaleciendo sus políticas no solo en los programas de emergencia, sino también en nuevos programas relacionados con reparación de viviendas, entrenamiento para el cuidado de personas adultas mayores y recursos para la producción para las cooperativas.

A lo largo del artículo los programas serán analizados a través de las variables de Martínez Nogueira en términos de *programabilidad e interacción*, y en el proceso de implementación las experiencias serán analizadas a través de los conceptos de Berman sobre la microimplementación. Ambos análisis permitieran mostrar cómo estos programas son posibles de ser implementados en un lugar “desierto”.

**Palabras Clave:** Territorio, Ruralidad, Políticas Sociales, Implementación.

## Abstract

This article consists on the review and analysis of three programs that had been implemented in Patagonia. The purpose is to show their path and their development, as to describe its implementation zone and the heterogeneity inside the “Patagonia desert”.

The disaster during and after the Puyehue volcano eruption facilitated the visibility of this rural area, and the National Social Ministry’s action, strengthening its policies and implemented not only the emergency programs but also new ones, related to houses reparation, training for taking care of old people and productive resources for cooperatives.

During the article the Programs will be analyzed through the Martínez Nogueira concepts in terms of programmability and interaction, then during the implementation process these experiences will be analyzed through Berman conceptualization about micro implementation. Both, Martínez Nogueira and Berman, will show how this Programs are capable to be implemented in a “desert” place.

**Key words:** Territory, Rurality, Social Policy, Implementation.

## Introducción

Argentina cuenta con un bajo porcentaje de población rural y la misma se encuentra dispersa a lo largo de todo el territorio nacional, en lo que se llama cotidianamente como “el interior”. Esta población rural no es solo el *chacarero de la pampa húmeda*: existe un universo que supera esta representación hegemónica y que queda invisibilizado. Este otro universo es aquel que está compuesto por la agricultura familiar, de subsistencia, el campesinado, los pequeños productores, población indígena y los *pequeños ganaderos*. Este sector invisibilizado, disperso, con una actividad de baja rentabilidad tiene escasa capacidad de posicionamiento para la presentación de sus demandas y la gestión de los recursos para responderlas. Esta situación se magnifica en la llamada **Línea o Región Sur** con el aislamiento y las condiciones ambientales desfavorables propias de la Patagonia.

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

En materia de inversión e implementación de políticas públicas, se establece un recorte en la ruralidad, atendándose principalmente aquellas cuestiones vinculadas a la actividad agroproductiva que históricamente estuvieron orientadas a hacer más eficiente la mono-producción ovino/caprino y, en menor medida, algunas experiencias de diversificación de la producción. Esta homologación de ruralidad

con sector agropecuario tiene un sesgo en las políticas públicas que impide que se puedan atender otros aspectos como los vinculados a las viviendas, la comunicación o el cuidado de las personas.

En el año 2011 esta región se vio afectada por la caída de cenizas del Volcán Puyehue, este volcán forma parte del **Complejo Volcánico Puyehue/Cordón Caulle** y se ubica en Chile, en la Región de los Ríos en la Cordillera de los Andes al norte del paso internacional Cardenal Samoré. Una catástrofe sin antecedentes afectó a pobladoras y pobladores y sus instituciones. Todas las debilidades estructurales por las que atravesaba la población de la zona rural se encrudecieron cuando el volcán explotó. Las cenizas amenazaron, y en otros casos destruyeron, campos, animales, viviendas y estructuras institucionales.

En este contexto de crisis la población de la zona en especial las personas que habitan en los lugares más alejados que eran un sector invisible, vulnerable y olvidado luego del 5 de junio tomaron protagonismo. Esta visibilización del sector se utilizó desde el **Centro de Referencia (CDR)** de Bariloche del **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)** como estrategia de gestión para la presentación de proyectos para fortalecimiento productivo, mejora de vivienda, capacitación para salida laboral y cuidado de personas adultas mayores, entre otros. La caída de las cenizas actuó como un emergente que fue utilizado para dar celeridad a la gestión de proyectos que ya estaban “pendientes” desde las planificaciones y permitió ser más eficiente en la puesta en agenda de otros programas.

En la tesis *La Implementación de Políticas Sociales* se estudió el proceso de implementación de tres programas que dependen del MDS y que fueron ejecutados a través de su CDR. Los programas seleccionados fueron el **Programa Manos a la Obra (PMO)**, el **Programa de Formación de Cuidadores Domiciliarios (CD)** dependiente de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM); y, finalmente las entregas de materiales para refacción y ampliación de viviendas a través de las **Ayudas Urgentes Familiares (AUF)**.

Los programas son analizados según a las categorías propuestas por Martínez Nogueira (2004) en términos de los grados de incer-

tidumbre de acuerdo a la interacción con la población destinataria y el nivel de programabilidad de las tareas. En cuanto al proceso mismo de implementación de estos programas, se toman las categorías trabajadas por Berman (1993) en tanto que permiten analizar los procesos de adaptación de cada caso y el alcance en términos de institucionalización.

## El volcán Puyehue

El día 4 de junio las cenizas del Volcán Puyehue cubrieron el cielo de Bariloche y Villa La Angostura dejando un manto blanco sobre las localidades andinas. Efecto del viento, la pluma de cenizas se dirigió hacia la zona atlántica, descargando gran parte del material volcánico en la Región Sur de la Provincia de Río Negro, la zona más afectada fue la localidad de Jacobacci y los parajes aledaños que recibieron entre 8 y 10 centímetros de cenizas tipo *talco*. Los departamentos más afectados fueron los de Pilcaniyeu, 25 de Mayo y, en menor medida, Ñorquinco.

Durante la semana que siguió al 4 de junio, la catástrofe se hacía sentir en Bariloche y Villa La Angostura, los destinos turísticos más importantes de Patagonia Norte, la temporada invernal próxima a comenzar pronosticaba un pésimo augurio, clases suspendidas, calles cubiertas de cenizas y el aeropuerto internacional cerrado. Mientras en las ciudades cordilleranas los sectores vinculados al turismo reclamaban y captaban la atención de la prensa y los organismos públicos, las zonas rurales estaban en estado de desesperación. La cuestión como “emergencia” tardó una semana en ponerse en agenda y en ser prioritaria la atención de esta población, sus sistemas productivos, sus viviendas y sus instituciones.

La incertidumbre posterior a la caída de cenizas dejó al sector de la agricultura familiar inmerso en un círculo que lo empobreció

aún más y consecuentemente no permitió que pudiera continuar con las pequeñas inversiones prediales que realizaban. Los grandes establecimientos pudieron *sacar* su ganado, trasladándolo a otras estancias o bien vendiéndolos, pero la situación de los pequeños fue diferente. A pesar del enorme esfuerzo realizado, la merma en los hatos y majadas fue muy importante, evidenciando aún más las desigualdades entre ambos sectores. Coincidentemente con la literatura sobre el tema:

Al contrario de una comunidad agrícola que dispone de excedentes para aguantar una o incluso varias malas cosechas, una comunidad agrícola reducida de manera crónica al límite de la supervivencia se encuentra a merced del mínimo accidente que disminuya brutalmente el volumen de sus cosechas o de sus ingresos. Este accidente, que puede ser climático [...] biológico [...] económico [...] o político [...] condena a los agricultores al hambre *in situ*. (Mazoyer, 2001:16)

## La Región Sur Rionegrina

La región sur abarca el 60% del territorio de la provincia de Río Negro, se caracteriza por inviernos muy fríos con temperaturas que superan en algunos lugares los 20° bajo cero. Los veranos son muy calurosos, predominan los vientos fuertes, las lluvias son escasas no superando la media de 180 mm. Tiene una población de 40.763<sup>1</sup>, siendo su base económica la ganadería ovina extensiva, aunque también existe en menor escala la producción caprina y bovina. La minería no metalífera es otra de las actividades económicas destacadas de la región (diatomea, bentonita, piedra laja y pórfidos las más importantes).

---

<sup>1</sup> <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>

Institucionalmente está organizada en 6 Departamentos, 9 Municipios y 27 Comisiones de Fomento, con la particularidad de baja densidad poblacional estimada en 0,32 hab/km<sup>2</sup> de acuerdo con el último censo poblacional.

A partir de los años 80 se ha manifestado un proceso de escolarización creciente que ha implicado la movilización de la población en edad escolar a las áreas urbanas más cercanas, esta migración del campo a los parajes y pueblos se acrecentó también con la creciente desaparición de las escuelas hogar. Este hecho positivo en términos de desarrollo humano ha incidido sobre la desarticulación de la familia rural porque las escuelas se encuentran lejos y las mujeres se trasladan con sus hijas e hijos a viviendas cedidas por el Estado o por otros familiares en la periferia de los establecimientos educativos de los poblados. Esta situación también ha traído aparejado un abandono de los campos y el aumento acelerado del proceso de masculinización y envejecimiento de la población (Ver cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1: Evolución de la población (urbana y rural) por departamentos de Región Sur. Años 1991-2001-2010**

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

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

Si entendemos la ruralidad como la define Edelmira Pérez (2001), es decir:

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

Estos componentes permiten entonces analizar la Región Sur, no sólo para describir las particularidades de esta zona en su conjunto, sino también para poder establecer la heterogeneidad que se presenta en su interior. En forma exponencial y espiralada, las omisiones de políticas públicas, la desigualdad en el acceso a los derechos ciudadanos y la invisibilidad se manifiestan de mayor a menor desde los lugares de menor concentración demográfica hacia los de mayor población (ver Cuadro N° 2).

## Cuadro N° 2: Principales características de los diferentes tipos de asentamientos

	Actividades Económicas	Relación de los asentamientos con el exterior	Interacción institucional	Acceso a servicios y determinantes habitacionales
<b>Pueblos</b>	Empleo público en diferentes niveles. Pequeños comercios. Prestación de servicios.	Transporte terrestre automotor interurbano diario, ferrocarril semanal. Se relacionan con las localidades de Bariloche y Roca para gestiones o trámites más complejos. Ruta Nac. 23 transitable casi todo el año.	Escuelas en todos los niveles. Tercarios en algunos pueblos. Hospitales. Juzgados de Paz. Comisarias. Iglesias. Cajeros automáticos. Expendio de combustible.	Electricidad. Gas de red. Agua potable. Recolección de residuos. Internet. Telefonía Fija.
<b>Parajes</b>	Escasos empleos públicos. Comercios con baja rentabilidad. Prestación de Servicios. En algunos casos otras actividades de granja y huerta. Artesanías	Los parajes de Laguna Blanca y Pilquiniyeu tienen un servicio de transporte semanal desde y hacia Bariloche, pasando por Comallo. Río Chico, Ojo de Agua y Mamuel Choique diario desde El Bolsón a Jacobacci. Rutas provinciales de acceso con escaso mantenimiento.	Escuelas primaria y de nivel inicial. CEM virtual/rural. Comisión de Fomento, puesto sanitario.	Electricidad por generadores administrados por las Comisiones de Fomento. En algunos casos tendido eléctrico. Wi Fi en las inmediaciones de escuelas o comisiones de fomento. Gas provisto mediante "garrafondos". Recientemente. Agua potable.
<b>Campo</b>	Cría de ganado.	No hay transporte público y los caminos vecinales están en pésimas condiciones.	Escuelas primarias. Algunas Escuela Hogar. Ambas en proceso de extinción	No cuentan con ningún servicio. Extracción de agua por vertientes. Calefacción a leña. Cocinas a leña o gas envasado. Iluminación por velas o por pantallas solares

Los diferentes tipos de poblados no son sólo un dato en términos sociodemográficos: vivir en un lado o en otro determina el tipo de actividad económica que se puede realizar, la presencia, calidad y cantidad de instituciones públicas y privadas, el intercambio con la comunidad local y con las comunidades aledañas. De acuerdo con el acceso a bienes, productos y servicios, podría hacerse una caracterización de mayor a menor, comenzando por los ejidos urbanos o pueblos quienes tienen mayores oportunidades de acceder, siguiendo luego por los parajes cuya situación es muy limitada y finalizando por las zonas dispersas donde hay nulas posibilidades. Este acceso define no solo las condiciones de reproducción cotidiana que van desde tener luz artificial para cocinar por la noche, que la población adolescente puedan continuar sus estudios secundarios, acceder a un centro de salud o hacer las compras de los alimentos, sino que también define las condiciones de producción y, en este sentido, si bien la oferta de empleo es limitada en los pueblos, resulta exponencialmente más rica que en las zonas dispersas donde prácticamente la única opción es la actividad primaria a través de la cría de ganado. Problemas de caminos, prácticamente nula conexión por transporte público, mala señal de internet, cortes permanentes de suministro de energía eléctrica o falta de provisión de la misma, escasos programas habitacionales, todas estas problemáticas se agudizan en el campo y se reducen paulatinamente en los ejidos urbanos más poblados, sin embargo, a menor población más ausencia de políticas. Estas omisiones o ausencias de políticas públicas dejan a este conjunto de la población por fuera de un umbral de ciudadanía (Andrenacci y Repetto, 2006), situación que se ha ido agravando con el paso de los años quedando como saldo el incremento de la pobreza rural de un sector con escasa visibilidad y su falta de inclusión en el diseño de políticas públicas.

## Implementación de Políticas Sociales

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

El MDS plantea el territorio como uno de los ejes de implementación de las Políticas Sociales, para que la misma sea equitativa debe partir de la dinámica territorial propia de cada zona, respetando las particularidades, los tiempos, las problemáticas, la historia, las identidades y el perfil productivo. La *territorialidad* tal como la plantea el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) propone *dejar de lado las miradas únicas en el diseño de las políticas sociales para construir un modelo que introduzca las especificidades propias de cada provincia o municipio* (s.f.:105).

Para poder enriquecer la presencia institucional y los procesos territoriales, el MDS crea en el año 2006 los **Centros de Referencia (CDR)** con la finalidad de *fortalecer la construcción de la Red Federal de Políticas Sociales, fomentar la articulación y facilitar el apoyo y la integración de recursos y esfuerzos respetando las identidades territoriales y la estrategia de gestión de la política social* (Res. 235/06). El CDR actúa como gestor porque determina el uso de los recursos, mientras que

la sociedad establece quién es el decisor político y es el decisor político quién define el destino de los fondos y quiénes son sus gestores. Se trata entonces de una gestión hacia adentro en términos institucionales, pues el margen de acción que tiene esta dependencia dentro del MDS está acotada por los límites del propio ministerio al que pertenece. Podría sintetizarse que la misión del CDR es gestionar para luego implementar.

De acuerdo a las planificaciones del CDR de Bariloche, el objetivo general para el abordaje en la Región Sur era *promover el desarrollo de las personas que habitan en la región a través del fortalecimiento de sus prácticas productivas y la mejora en sus condiciones de reproducción* y como objetivos específicos: *optimizar la eficiencia de los sistemas productivos existentes contemplando la sustentabilidad ambiental; facilitar el acceso a materiales para la refacción de viviendas y fortalecer la capacidad de agencia de las organizaciones* (Centro de Referencia [CDR], 2015). El mismo documento explica que las acciones que se realizaron desde este CDR estuvieron relacionadas tanto a cuestiones familiares como aspectos productivos. Se realizaron intervenciones vinculadas a solucionar deficiencias en el hábitat, erradicación de letrinas, promoción de la niñez, adolescencia y la población adulta mayor, entre otras. Si bien durante los primeros años de este CDR (entre el 2006 y el 2010) las intervenciones se concentraron en los municipios, paulatinamente se pasó a trabajar en los parajes y en las zonas más dispersas. Los motivos de esta inserción en las zonas rurales agrupadas y dispersas se fundaron en primer lugar el nivel de deterioro y el aceleramiento en la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las familias producto de la caída de cenizas. Por otra parte, eran las zonas que menos atención habían recibido, puesto que las intervenciones se habían concentrado en los ejidos urbanos por muchos años. Esta concentración en las zonas más pobladas, se debía a varias causas entre ellas el protagonismo a nivel político y organizativo que tienen los ejidos municipales y el caudal de demandas que éstos habían presentado, podría establecerse que ambas condiciones generan un espacio para que se manifiesta esta *invisibilización* de la zona rural.

En los párrafos que siguen se explicarán las características de tres programas del MDS analizando las resoluciones y normativas que los originan, documentación interna para su instrumentación y cómo los mismos fueron implementados en la Región Sur. El análisis de los programas se realizará a partir de las variables planteadas por Martínez Nogueira (2004) en términos de nivel de interacción con las personas destinatarias de los programas sociales y el nivel de incertidumbre en su ejecución, en el cuadro N° 3 se presentan las diferentes tipologías de acuerdo a las variables propuestas por el autor y la vinculación de los programas seleccionados para el análisis con esas variables.

**Cuadro N° 3: Tipos de programas de acuerdo a las variables de interacción - homogeneidad y programabilidad**

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

## **Programa Ayudas Urgentes Familiares (AUF)** **Los Camiones del Ministerio**

El programa **Ayudas Urgentes (AUF)** es creado en el año 2002 según la resolución N° 938, al año siguiente es reformulado y sufre su última modificación en el año 2013. La fundamentación del programa se nutre de las competencias del MDS relacionadas a velar por el *desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades en un marco de derechos y equidad territorial* (Res. 938/2002:1), para ello genera un trámite abreviado que permite atender al menor tiempo posible las necesidades de poblaciones vulnerables a fin de poder

dar asistencia social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de pobreza, el desarrollo de la igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, protección de las familias y fortalecimiento de organizaciones comunitarias. (Res. 938/2002:1)

Según las resoluciones mencionadas el objetivo de este programa es otorgar subsidios a través de la entrega de insumos y/o equipamiento a personas físicas, organismos y organizaciones no gubernamentales que atraviesen situaciones de emergencia y/o urgencia de carácter preventivo o reparador.

Siguiendo la clasificación realizada por Martínez Nogueira se trata de un programa basado en la *transferencia de bienes y recursos donde claramente no se pretenden alterar los atributos personales, sino algunos elementos que impactan sobre las condiciones de vida con un modelo de gestión vertical con escasa articulación* (2004: 9). El mismo MDS (s/f) reconoce que el programa en sí mismo no pretende resolver estructuralmente las problemáticas, sino atenuarlas: *debe recordarse que si bien el principio de que los derechos económicos, sociales y culturales deben alcanzarse progresivamente, no significa que el Estado no tenga la obligación inmediata de empeñarse por lograr la real-*

*ización plena de tales derechos* (s/f:1). La aclaración en la misma documentación institucional deja en claro la posición de las autoridades del programa en tanto que *estos programas pueden ser interpretados como la consecuencia natural de un derecho ciudadano, por lo tanto, el remedio a la situación de necesidad es socialmente asumido* (Martínez Nogueira, 2004:9). En este sentido el Programa mismo da cuenta de la existencia de estas desigualdades y en eso fundamenta su existencia, intentando determinar *igualdades sociales mínimas* (Andrenacci y Repetto, 2006:4).

Se trata claramente de un programa focalizado, donde la población destinataria está vinculada a la situación de vulnerabilidad, y lo que es más complejo aún, solo acceden al programa aquellas personas que de alguna manera acceden a la posibilidad de vincularse con el MDS ya sea en forma directa o a través de otras organizaciones e instituciones.

De acuerdo con la clasificación de Martínez Nogueira es un programa *de baja complejidad y la homogeneidad se asegura con la categorización de la población* entendiéndose que se responde a un listado general que se imparte a todo el territorio nacional *los requisitos de elegibilidad y la estandarización de las prestaciones [...] se basan en supuestos de relaciones causales y se opera desde la oferta y prestación, no teniendo en cuenta la especificidad del receptor* (2004:9).

Retomando la explicación que el autor hace respecto a este tipo de programas, es importante señalar algunas de las principales características sobre esta tipología:

- ◇ impactan sobre algunos aspectos de la vida de los receptores
- ◇ los programas son interpretados como la consecuencia natural de un derecho ciudadano
- ◇ su control está en las formalidades
- ◇ presentan escasa articulación
- ◇ deben asegurar el suministro.

Para instrumentarlo en la zona rural, el equipo del CDR optó acordar con cada una de las organizaciones e instituciones qué zo-

nas y a qué familias se visitaría y no trabajar con la demanda espontánea de la gente que se acerca cuando ve a los equipos del MDS, la planificación del equipo del CDR (2015) señala lo siguiente:

La extensión geográfica, sumada a la escasez de recursos humanos y de funcionamiento, han generado un tipo de intervención que requiere del trabajo coordinado con los actores del territorio, tanto los municipios y sus equipos ejecutivos, como equipos técnicos de organismos provinciales y nacionales y referentes de organizaciones de la sociedad civil. Esta solidaridad entre “ministerios y referentes” ha consolidado redes de trabajo que garantizan y optimizan la llegada de los recursos a los pobladores de la zona. (p. 8)

Al plantear estos consensos no solo se resuelven algunos aspectos vinculados a la logística, también se fortalecen las organizaciones e instituciones locales en su rol de gestión y conducción al mismo tiempo que se amplía la cantidad de actores presentes para el abordaje de las problemáticas sociales; y además se extienden los acuerdos y compromisos informales para poder resolver cuestiones de logística y en los casos de extrema vulnerabilidad, el aporte de otros materiales complementarios para poder refaccionar las viviendas.

Desde lo formal y lo escrito no quedaban registros de estos arreglos, sin embargo, se cumplieron, tanto por la población como por las instituciones. Este acuerdo informal, verbal, era parte del proceso de implementación y formaba parte también de las *herramientas* con las que se contaba en el momento del relevamiento.

Entre las cuestiones positivas en la implementación de este programa se destaca la posibilidad de facilitar los materiales de refacción de viviendas en zonas donde la situación de deterioro de estas es alarmante y no hay políticas públicas específicas que respondan a este problema.

Entre las complejidades, pueden señalarse algunas características propias que son, por un lado, del diseño del programa como la limitación en la cantidad de elementos de los listados; y por otro, aspectos que son propios del proceso burocrático que el mismo acarrea y que lo dejan bastante lejos de ser un trámite *abreviado* y una

ayuda *urgente*. Por otra parte, existen otras cuestiones que no están en el *manual de aplicación* pero que hacen en definitiva a cómo el programa se implementa en el territorio, éstas se relacionan con la *trasmisión oral* y la experiencia en el uso de estas herramientas que es lo que facilita su implementación. Es entonces, que la implementación del programa se inclina más hacia su gestión que a los tecnicismos, esto hace que se transforme en discrecional la solicitud, pues la experiencia y el conocimiento del profesional que actúe genera intervenciones diferenciadas. En palabras de Mussetta, *las prácticas de los actores implicados en las instituciones son una continua interpretación y reinterpretación de lo que las reglas realmente quieren decir* (2014:15). Las subjetividades en cuanto a la transmisión oral y destrezas de parte de los equipos institucionales que hacían las entrevistas como de las personas entrevistadas en función de sus capacidades para transmitir sus necesidades, se suman a otro conjunto de subjetividades vinculadas a los aspectos emocionales como cansancio, empatía, *el apuro en terminar porque hay muchas familias por visitar*, entre otras. En consecuencia, se desencadenan entonces desde el mismo programa un sinfín de posibilidades de interpretación y de acción que determina otro sinfín de posibilidades de intervención en la problemática de los déficits habitacionales.

En otro orden de cuestiones, vale la pena destacar que la problemática fue abordada desde la solución parcial que el MDS podía responder y no desde el análisis de las cuestiones estructurales y con una respuesta acorde a la magnitud y complejidad de la cuestión. Entendiendo que:

Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención como problema de política pública. Los límites de la plausibilidad de una definición están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recursos. Un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles. (Elder y Cobb, 1996: 94)

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

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

## Programa *Manos a la Obra*

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

El programa fue creado en 2004 y se fue modificando de acuerdo a la experiencia en la implementación del programa y los cambios acontecidos en el contexto nacional. La resolución N° 2476/10 deja especificado que el programa tiene como *objetivo desarrollar herramientas de promoción y generación de trabajo, puesta en marcha o fortalecimiento de emprendimientos socio productivos*. El PMO es un programa con trayectoria en el MDS y con amplio despliegue territorial, si bien las evaluaciones técnicas finales se realizan en Buenos Aires requiere formalmente de la intervención de los equipos del CDR.

Existe un marco técnico que delimita el programa, el desarrollo de éste permite desplegar distintas interpretaciones y ser aplicado en diferentes zonas del país con distintas características y sin la necesidad de alterar el programa, pero al mismo tiempo respondiendo a las demandas de las organizaciones ejecutoras.

De acuerdo a la caracterización que hace la **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)**, las transferencias de recursos que realiza pueden ser definidas como fondos de inversión social al ser intervenciones acotadas que incentivan la participación de la población vulnerable involucrada en la solución de sus problemas teniendo como *supuesto que la condición*

*de vulnerabilidad es transitoria, y será superada una vez que esas personas accedan a empleos remunerados (2012:49).*

Este programa podría clasificarse como homogéneo en cuanto a la definición de las tareas, programabilidad alta y con interacción media/alta con los destinatarios, lo que genera un alto nivel de incertidumbre en su ejecución (Martínez Nogueira, 2004). De acuerdo con las características de este tipo de programas el autor menciona que se trataría de *servicios profesionales* en donde se supone que se dispone de una comprensión de las relaciones causales operantes y de las necesidades de los receptores. En este caso el programa plantea fortalecer las cadenas de valor, los ingresos, los emprendimientos, mediante el otorgamiento de este subsidio no reintegrable. Otra de las características de este tipo de programas es la discrecionalidad, en tanto que el operador dispone del control disciplinario.

Entre el 2011 y el 2015 en esta zona se llevaron adelante 4 proyectos del PMO. Para el análisis propuesto se tomarán 3 de ellos que fueron ejecutados en las zonas de Corralito, Ñorquinco y Jacobacci. En todos los casos se trató de fortalecimiento a la actividad primaria que realizan las Cooperativas Agropecuarias. Los proyectos surgieron en acuerdo con el CDR y los equipos técnicos de diferentes instituciones que están en territorio. Los equipos del PMO de Buenos Aires concurren a reuniones de evaluación y de cierre.

Las Cooperativas **Pichi Cullin** (Paraje Corralito) y **Peñi Mapuche** (Ñorquinco) solicitaron fondos para poder contar con estructura móvil para el resguardo de maquinaria, si bien se trata de dos proyectos diferentes con dos expedientes distintos, ambos presentan como particularidad que con los recursos obtenidos se hizo la compra de los materiales para la estructura móvil y la contratación del equipo que la instalaría. Tanto el conjunto de los asociados en cooperativas como los equipos técnicos afines a las organizaciones destacan la importancia de contar con los galpones y en ambos procesos estas construcciones fueron capitalizadas en proyectos posteriores que significaron cambios cuantitativos en los niveles de escala de producción y de agregado de valor en cadenas productivas.

Ambas organizaciones debieron cumplimentar cierta documentación y gestión en cuanto a la tenencia de los terrenos en donde

se emplazarían las estructuras, esto condujo a que necesariamente tuvieran que gestionar un terreno en el pueblo, en el caso de la Peñi Mapuche y ordenar la cesión del predio en el caso de la Pichi Cullín.

El antecedente como organización tanto en la presentación como en la administración de fondos fue importante para la gestión de proyectos posteriores. El tamaño y la calidad de los galpones visibilizan a las organizaciones y a la experiencia adquirida por los grupos. Es importante destacar que actualmente ambas organizaciones se encuentran en la puesta en marcha de proyectos con un salto de escala notable, una Planta de Procesamiento de Fibras en Ñorquingo, experiencia única en la región y por otro lado la gestión de maquinaria para generar una Planta de Elaboración de Alimentos Balanceados en el paraje de Corralito, otra experiencia inédita.

El tercer proyecto del PMO tomado para el análisis está vinculado a la compra de animales cárnicos para una cooperativa de Jacobacci, esta zona fue la más afectada por las cenizas y la que más mortandad de animales sufrió durante la emergencia de las cenizas. En la búsqueda de estrategias para resolver esta situación, el grupo de socias/os y los equipos técnicos afines a la organización propusieron la compra de chivas criollas del norte neuquino, animales que presentan mucha robusticidad y son aptos para faena y venta de productos cárnicos.

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

La Ganadera Indígena contaba con un caudal de 180 personas asociadas al momento de la presentación del proyecto, pero solo 30 quienes primero recibieron las cabras. Se acotó a 30 la cantidad de personas receptoras porque era un número que permitía manejar la logística de mover animales, además de que al tratarse de una pri-

mera experiencia solo accedieron aquellas que tenían antecedentes en el manejo de caprinos. Por otra parte, como la organización desde el inicio se propuso hacer un **fondo rotatorio** con este subsidio no reintegrable, el número de 30 para iniciar era suficiente y óptimo en términos de devolución y distribución posterior. Se hizo una reunión con los equipos técnicos de CDR y SAF y la comisión directiva, donde se hizo un análisis cada integrante de la organización a fin de determinar quiénes contaban con infraestructura y experiencia de manejo con chivas para que se pueda considerar su incorporación en esta primera recepción de animales.

El PMO no financia fondos rotatorios, sino subsidios no reintegrables, pero la organización, a modo interno, hizo documentos y acuerdos para que las personas que se incluían en el proyecto “devolvieran” animales y otras nuevas pudieran ingresar. En cuanto a la incorporación de los animales en la producción familiar, la misma fue exitosa, las señaladas arrojaron resultados superiores a los esperados y la venta de carne se fue consolidando a través de los canales de comercialización con que la organización contaba, más otros nuevos mercados que se abrieron. Vale destacar que este proyecto de **repoblamiento animal** fue el primero en ejecutarse y financiarse en la provincia de Río Negro. Esto fue destacado por las organizaciones y por otros organismos públicos teniendo amplia difusión no solo a nivel local, también en lo regional y ganando premios internacionales.

En lo que hace específicamente a la implementación, en los tres proyectos mencionados, se puede destacar que a pesar de las flexibilidades del PMO, aún fue necesario hacer otras adecuaciones por fuera de las normativas. Lo que se presentara como **estructura móvil** fue el **montaje** de ésta en los predios de las organizaciones en donde la mano de obra para el armado se incluyó en *la compra de la estructura*. Respecto al proyecto de las chivas, en sí mismo constituía un fondo rotatorio para la organización, pero los acuerdos se hicieron a nivel interno sin el envío de la documentación que respaldaba los términos de *recupero y devolución* ya que el PMO no financia este tipo de operatorias. Mussetta señala que *las normas, reglamentos y demás elementos con que las instituciones intervienen son textos que tienen que*

*luego ser aplicados por actores concretos, es en esas aplicaciones prácticas donde terminan de hacerse* (2014: 3). A través de la observación de estos tres casos, se desprende como en el **querer hacer** se hicieron una serie de omisiones a las normativas para que los proyectos pudieran responder a las necesidades de las organizaciones.

En su implementación en zonas rurales el PMO se asemeja a los programas basados en los modelos de *extensión agrícola que buscan optimizar los ingresos, insertar las producciones campesinas en cadenas comerciales y transformar las pequeñas unidades productivas en miniempresas o empresas familiares* (Dirven, 2007:27). Este tipo de programa de crédito subsidiado intenta incrementar la productividad de las unidades productivas de la agricultura familiar y mejorar su inserción al mercado, pero los recursos asignados por el Estado son insignificantes para reducir las desigualdades, si bien en todos los casos permitió el acceso a mejores ingresos y el despliegue de nuevas propuestas, la implementación de cada uno de estos proyectos en sí mismo no basta para resolver las cuestiones estructurales.

## **Curso de formación *Cuidadores Domiciliarios Rurales***

La Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM), dependiente del MDS implementa desde el año 1996 el Programa de Cuidadores Domiciliarios (CD) que tiene por objetivo:

Brindar apoyos domiciliarios, con el fin de facilitar la superación de situaciones de riesgo y de este modo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ancianos, de las personas con discapacidad y de aquellas que presenten patologías crónicas invalidantes o terminales (Res. 1120/02).

La capacitación está destinada a personas de entre 18 y 50 años que estén interesadas en cuidar y atender a miembros de la comunidad que requieran acompañamiento y asesoramiento en todas las actividades de la vida diaria.

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

El cuidado domiciliario está definido por el MDS como *el conjunto de servicios de apoyo sanitarios y sociales prestados a las personas en sus domicilios*, esta modalidad de atención tiende a *eleva la calidad de vida de las personas pues las mantiene atendidas en su hábitat natural que es su hogar y su comunidad, conservando roles sociales y familiares* (2002:5). El programa se instrumenta a través de Municipios, Gobiernos Provinciales y otras organizaciones como universidades que pueden actuar de efectoras y los CDR actúan como facilitadores para la puesta en marcha de las actividades.

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

En el momento de la prestación del servicio a las personas que requieren cuidados, se observa que desde el programa se desprenden cuestiones relacionadas a lo que Martínez Nogueira define como servicios humanos, desarrollo de capacidades y de la inserción social. Este tipo de programas tienen interacción media o elevada con la población destinataria y tiene por objetivo transformar significativamente e impactar en la totalidad de la persona, en este sentido el programa *modifica las condiciones de vida y construye nuevas capacidades y remueve obstáculos para la expansión de las mismas* (2004:11). En este caso puntual tanto para las personas que se han capacitado como para las personas que acceden a la prestación del servicio; se

destaca el doble impacto porque las primeras han podido desplegar los saberes adquiridos y profesionalizados en su capacitación a través de una actividad laboral calificada y las segundas han podido acceder a mejoras sustanciales en su calidad de vida. Las mejoras en la calidad de vida son producto de la forma en la que se individualiza el servicio que se presta, la distribución selectiva de este cuidado y el diseño de las acciones para cada receptor. En cuanto al curso en sí mismo, y continuando con la caracterización del autor, éste podría incluirse dentro de los *servicios profesionales*, en tanto que la capacitación supone cierta *comprensión de las relaciones causales*, en términos de detectar la necesidad de contar con la prestación del servicio y capacitar personas para tales fines, y por otro lado *llevarse adelante en un contexto técnico cristalizado* (Martínez Nogueira, 2004:9).

La propuesta de realizar una capacitación destinada a la gente de la zona rural de la Región Sur empezó a ser pensada por los técnicos del CDR en el año 2010 sin embargo, hasta el año 2015 no pudo llevarse adelante por las dificultades que se presentaban en cuanto a la logística de traslados, permanencia y contratación de personal. La caída de cenizas del Volcán Puyehue, fue una oportunidad de dar visibilidad a la zona, pero también requirió la presencia sostenida y permanente del CDR en el territorio. Esta presencia facilitó la profundización en el conocimiento de la zona, de las zonas más alejadas y del entramado de actores. La implementación de las AUF y el PMO consolidó la presencia y la vinculación con organizaciones e instituciones. El haber podido fortalecer esta relación entre el CDR y los actores de la zona facilitó que se pudiera mejorar la propuesta para el proyecto de formación de CD.

El proyecto final aprobado triplicaba el monto usual de financiamiento standard para estos cursos, constó de 4 jornadas de 4 días cada una donde se cubrió la totalidad de la carga presencial y luego se hicieron las prácticas domiciliarias e institucionales bajo la supervisión de la coordinación general y los coordinadores locales. Respecto a las adecuaciones que se tuvieron que hacer contemplando los aspectos académicos desde las oficinas de la DINAPAM en Buenos Aires y desde las oficinas de Bariloche se trabajó en con-

junto con el área central para lograr como producto una modalidad semipresencial que estuviera a la altura de las necesidades de los cursantes.

Para poder realizar el curso, el CDR se comunicó con varias instituciones y puso al equipo coordinador en contacto. En general todos los actores del territorio respondieron satisfactoriamente y pusieron lo que tenían a su alcance. El equipo coordinador se hizo responsable de las entrevistas de admisión, este equipo tenía como prioridad la incorporación de cursantes de las zonas dispersas y agrupadas, en caso de que quedaran vacantes sin cubrir se podrían incorporar las de los ejidos urbanos.

A lo largo de todo el curso se destacó el aporte de los hospitales de los pueblos, la colaboración de los gobiernos locales para el traslado de los y las estudiantes y las innumerables cuestiones logísticas que se resolvieron desde el Municipio ejecutor. La trasposición didáctica fue supervisada por un docente de Pilcaniyeu con amplio conocimiento y experiencia en el trabajo con familias rurales, hecho que fue valorado muy positivamente por las personas que se capacitaron. Una de las prioridades en la selección de docentes y equipos fue el trabajo con recursos humanos calificados locales, se convocó y trabajó con el comité de docencia del Hospital de Jacobacci y las coordinaciones grupales se hicieron con gente de las localidades también.

El producto fue la graduación de 26 personas, con la formación adquirida, algunas han podido insertarse laboralmente y otras se han motivado para continuar otros estudios.

El resultado no pasó inadvertido en la Región, el haber podido realizar esta capacitación fue muy importante no solo para las personas que asistieron, también para las instituciones que trabajaron juntas en una experiencia inédita, y por otra parte permitió visibilizar la importancia de atender a la población anciana del campo. La población de esta región en general no tiene acceso a ningún tipo de formación por fuera de las agropecuarias específicas como manejo de ganado, sistemas de riego o invernaderos entre otras; tampoco tienen la posibilidad de acceder a acreditaciones formales, en este caso se les extendió el mismo certificado que se emite para todo el

país que está reconocido por el MDS y les facilita el acceso al Registro Provincial de Cuidadores Domiciliarios

En términos generales, la mayoría de la gente que se capacitó pudo insertarse laboralmente, desde los hospitales se reconoce esta formación y son los que se encargan de poner en contacto a las familias con las/os cuidadoras/es, también se los contrata directamente desde los hospitales para que vayan a acompañar a pacientes que requieren de este servicio.

En cuanto a las debilidades, puede señalarse la imposibilidad de dar seguimiento a las gestiones con otros organismos como obras sociales o direcciones provinciales para ampliar la población que accede a la prestación de los servicios de cuidado, los tiempos políticos institucionales impidieron que esto se pudiera sistematizar y profundizar quedando una tarea pendiente.

La intencionalidad del curso tenía dos orientaciones, por un lado, responder al derecho de la población anciana y discapacitada de contar con la prestación del servicio, por otro, diversificar los ingresos familiares por fuera de los aspectos estrictamente agropecuarios capacitando a las personas que estuvieran en condiciones y desearan ejercer la actividad. Elder y Cobb (1996) señalan que:

Por mucho tiempo se consideró que los problemas de envejecimiento y de los ancianos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual, según cada caso. Se convirtieron en problemas públicos solo cuando se empezó a definir a la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales. (p. 78)

La implementación de este curso hizo que se haga visible en la Región Sur la importancia del *cuidado como un derecho* e instalar la posibilidad de que la población de la zona lo perciba como tal.

## Conclusiones

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

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

Para poder analizar de qué manera se implementan las políticas sociales se hizo un recorte temporal y espacial, se tomó el proceso de implementación en una zona rural en la Patagonia Argentina, luego de la catástrofe producto de la caída de cenizas del volcán Puyehue. La homologación de ruralidad con sector agropecuario establece un sesgo en la orientación de la política pública, este sesgo en materia de política social se manifiesta, entre otras cosas, en la definición de la cuestión social y en la determinación de la población objetivo. Bajo el supuesto de que la población de la agricultura familiar está compuesta por **pequeños productores** lleva a que ésta se adjetive de **pequeña** y de **productora**. De esta manera se la hace sujeto destinatario de las políticas vinculadas a su actividad económica, condensa las inversiones para las cuestiones productivas en el campo *para que sean más grandes*. También enmascara e invisibiliza a mujeres, niñas,

niños, adolescentes y población envejecida porque son *productores*, en masculino, desde esta titulación se refuerzan tanto la masculinización de la actividad agrícola ganadera como el sistema patriarcal.

El recorte en la atención de la población es producto de la focalización que, de acuerdo con el modelo de política social asigna los atributos para el merecimiento, *pobre merecedor no es el pobre a secas* (Danani, 2009:42) la definición de a quién o para quién es determinada política, es parte misma de la política social y en este sentido cada programa y cada implementación de cada proyecto ha determinado quiénes son los sujetos a quienes la política social está orientada.

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

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

Y para el caso de las inversiones del PMO para los sistemas productivos, los productos fueron claros y visibles y los resultados fueron positivos. En este sentido el aporte de asistencia técnica de otros ministerios nacionales y provinciales, también se destacó. Pero más allá de estos dos aspectos (la transferencia de fondos de un programa de un ministerio y el acompañamiento y asistencia técnica del otro) se necesitan políticas claras en materia de Desarrollo, perceptibles y visibles. ¿Hasta qué punto los proyectos descriptos pueden atender al incentivo a mejorar la situación productiva en el campo de manera rentable y sustentable? O ¿cómo podrían éstos promover la generación de empleo y otras oportunidades para que las y los jóvenes que quieran quedarse, *se queden*? Son respuestas que exceden al PMO, son preguntas que invitan a pensar en un desarrollo integral.

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

Recordando a Oszlak-O'Donnell las políticas no son unívocas, no son homogéneas no son permanentes (1995); los procesos de implementación tampoco, las coyunturas técnicas, políticas, locales hacen que en cada caso sea necesario poner en agenda a “la cuestión”, observar las particularidades del entramado y desplegar nuevos interrogantes y nuevas respuestas para poder iniciar un nuevo proceso de implementación. La implementación de la política social, no es la mera “ejecución” de un programa, pues en el proceso de implementación aparecen otros actores, otros problemas y otros objetivos que exceden el marco normativo y la intencionalidad de las oficinas técnicas. La construcción del entramado es parte de esta ejecución, como también lo son la configuración de cada una de las estrategias de intervención para cada programa que requirió el armado de nuevos códigos, algunos más o menos explícitos que otros.

En los diferentes momentos del proceso de microimplementación se pusieron en juego diferentes procesos que dieron lugar a diferentes tipos de adaptación, logrando cada uno de los programas un resultado diferente en términos de institucionalización y de aprendizaje, tanto para los equipos técnicos como para las organizaciones, instituciones y población de la zona (ver cuadro N° 4).

**Cuadro N° 4: Resultados de los procesos de implementación de acuerdo a las variables propuestas por Berman (1993)**

<b>Momentos de la micro-implementación</b>	<b>Curso Formación de Cuidadores Domiciliarios</b>	<b>Programa Manos a la Obra</b>	<b>Programa de Asistencia Directa (AUF)</b>
<b>Movilización</b> (Decisión de adoptar cada programa)	La propuesta surge del CDR y va hacia los técnicos de Buenos Aires para que la aprueben.	Los técnicos evaluadores de Nivel Central traen la propuesta al CDR.	La propuesta llega de forma vertical desde Buenos Aires Al CDR
<b>Implementación</b> Tipos de adaptaciones que se generan	Se adaptan tanto programa de formación como el equipo de CDR y los pobladores a la propuesta. <b>Adaptación mutua Microimplementación efectiva</b>	Se adapta el programa a las necesidades de los pobladores, haciendo "omisiones" a ciertas cuestiones. <b>Cooptación</b>	No se hacen modificaciones sobre los listados o la logística. Se adapta el equipo del CDR generando acuerdos no formales en territorio. <b>Aprendizaje técnico</b>
<b>Institucionalización</b>  Pasan a formar parte de los procedimientos normales del CDR	Aún no logra institucionalizarse.	El programa ya era parte de las herramientas cotidianas del CDR se amplían las propuestas.	Se institucionaliza la modalidad.

## El CDR: arte/parte y aporte

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

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

Pueden desprenderse dos cuestiones a desarrollar; en primer lugar, que la especificidad del CDR está en la configuración de los entramados porque el CDR se constituye en el escenario como productor y a la vez producto de su función como agente territorial; en segundo lugar, que su rol se va constituyendo en tanto y en cuanto pueda participar en las diferentes fases de la micro implementación y de los procesos de adaptación. Es entonces, en la síntesis del entramado y los procesos de adaptación donde se generan los aprendizajes y donde el CDR adquiere sentido.

De acuerdo con Berman (1993) el proceso de microimplementación tiene **3 momentos**, uno de **movilización**, otro de **implementación** propiamente dicha y un último momento de **institucionalización**. En el segundo momento se producen las adaptaciones, éstas implican que o bien los comportamientos de los actores se adapten al plan, o el plan a los comportamientos de los actores, o que entre los

dos se genera una adaptación mutua; puede también presentarse la ausencia de las adaptaciones, en donde ni uno ni otro se alteran; pero queda claro que es en esta instancia donde el CDR, como oficina local tiene su papel más activo.

Las tensiones que se enfrentaron desde el CDR para poder implementar cada uno de estos programas, dejan instalada cierta capacidad. Esta síntesis que se construye en el armado del entramado y en las adaptaciones está en este aprendizaje. Mussetta explica: *las instituciones son contestadas, interpeladas y transformadas bajo la influencia de normativas particulares [...] y son dinámicas, heterogéneas [...] aunque su carácter obsoleto nos haga creer que son inertes e inamovibles* (2014:17). Cada uno de estos procesos significó a nivel territorial, a nivel institucional macro y a nivel institucional micro, un recorrido y una experiencia que dejan reflejada esta movilidad y permeabilidad institucional en el proceso de implementación de las Políticas Sociales.

## Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana: Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”. En Molina, C. G. (ed.) *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*. Washington: BID-Planeta.
- Berman, P. (1993). “El estudio de la macro y la micro planificación”. En Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública 4. México: Porrúa.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). “Conceptualizando la Cuestión Social”. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cowan Ros, C. (2016). *Estatualidades, Políticas Públicas y Movimientos Sociales en su Configuración Interdependiente: Una perspectiva analítica*. Madrid: WPCC-160007. Contested Cities.
- Cowan Ros, C. y Berger, M. (2018). “Sujetos” a la organización. *Prácticas asociativas y políticas en procesos de desarrollo rural en Jujuy y Formosa, Argentina*. Buenos Aires: CEUR-CONICET. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/326579713\\_'Sujetos'\\_a\\_la\\_organizacion\\_Practicas\\_asociativas\\_y\\_politicas\\_en\\_procesos\\_de\\_desarrollo\\_rural\\_en\\_Jujuy\\_y\\_Formosa\\_Argentina](https://www.researchgate.net/publication/326579713_'Sujetos'_a_la_organizacion_Practicas_asociativas_y_politicas_en_procesos_de_desarrollo_rural_en_Jujuy_y_Formosa_Argentina)
- Danani, C. (2009). “La Gestión de la Política Social: Un intento de aportar a su problematización”. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Dirven, M. (2007). *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. Red de Desarrollo Agropecuario Unidad de Desarrollo Agrícola División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile: CEPAL.
- Elder, C. y Cobb, R. (1996). “Formación de la agenda: El caso de la política de ancianos”. En Aguilar Villanueva L. F. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México: Porrúa.
- FAO-RLC (2012). “Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina”. *Pobreza Rural y Políticas públicas*. Recuperado de <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1037075/>

- Martínez Nogueira, R. (2004). “Desafíos Estratégicos en la Implementación de Programas Sociales. Provisión, Participación y Coordinación”. *Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales*. Washington: BID.
- Mazoyer, M. (2001). *Defendiendo al Campesinado en un Contexto de Globalización*. FAO.
- Mussetta, P. (2014). “Instituciones y Recursos Hídricos: aportes conceptuales para una práctica política congruente con las necesidades locales”. *Mundo Agrario*, Vol. 15, N° 28. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, Vol. 2, N° 4, pp. 99-128. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pérez, E. (2001). “Hacia una nueva visión de lo rural”. *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Roqué, M. (2010). *Manual de Cuidados Domiciliarios*. Mar del Plata: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- VV. AA. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario*. Resultados Definitivos Serie B. Tomos I y II. Buenos Aires: INDEC.
- VV.AA. (s/f). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular* Tomo I. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- VV.AA. (2015). *Territorios: Huellas y horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Recuperado de <https://www.desarrollsocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/6-Territorios1.pdf>.

## Documentos Analizados

- Documento Proyecto *Curso de Formación de Cuidadores Domiciliarios*. Municipalidad de Pilcaniyeu, Pilcaniyeu, 2015.
- Documento Proyecto *Evento: Jornadas Construyendo Cuidados*. Municipalidad de Pilcaniyeu, Pilcaniyeu, 2014.
- Documento Proyecto *PMO Galpón de Acopio - Infraestructura Móvil*. Cooperativa Pichi Cullin, Pje. Corralito, 2012
- Documento Proyecto *PMO Galpón de Acopio - Infraestructura Móvil*. Cooperativa Peñi Mapuche, Ñorquinco, 2012

Documento Proyecto PMO *Recuperación y fortalecimiento productivo de familias campesinas afectadas por ceniza y sequía a partir de la compra de chivas criollas* Cooperativa Ganadera Indígena, Jacobacci, 2013.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Centro de Referencia Bariloche, Río Negro. *Planificaciones CDR* 2012, 2013, 2014, 2015.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Resolución N° 1023/09; Resolución N° 1120/02; Resolución N° 1375/04; Resolución N° 235/06; N° 2476/10; Resolución N° 2616/04; Resolución N° 269/05; Resolución N° 938/02.

Municipalidad de Pilcaniyeu *Jornadas Construyendo Cuidados*. Video Institucional, Pilcaniyeu, 2014.