

IX Jornadas de Sociología de la UNLP

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Universidad Nacional de La Plata.

5, 6 y 7 de diciembre del 2016

Mesa 20: “El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas”

Nombre: Claudia Martínez Robles¹

Título: Sentidos y representaciones sobre el Estado, el Territorio y la Comunidad en la concepción de la política social. Un acercamiento a partir del caso del “Plan Ahí, en el lugar” (Argentina, 2008-2015).

Resumen:

En Argentina, luego de la profunda crisis de legitimidad que tuvo lugar en diciembre del 2001 y de la transición política hasta la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, la política social del Estado adquiere un lugar fundamental. No obstante, en función a los nuevos tiempos políticos y sociales, desde el campo estatal, se plantea la necesidad de llevar a cabo transformaciones que replanten su concepción, enfoque, y modalidades de intervención.

En este marco, emerge el Plan Nacional de Abordaje Territorial o “Plan Ahí, en el lugar”, que inicia su implementación en abril de 2008 (Decreto 627/2008). Su implementación se inscribe en un contexto en el que ganó consenso – en distintos sectores de la sociedad civil, de la vida académica y de la actividad política – la conveniencia de dotar al Estado de un papel más activo en el desarrollo, en la justicia social y en la integración regional.

Desde un abordaje cualitativo nos proponemos indagar en torno a qué nociones sobre el Estado, el Territorio y la Comunidad se ponen en juego y se articulan en el Plan Ahí en tanto intervención gubernamental del Estado. La investigación tiene como punto de partida una hipótesis preliminar, la cual sostiene que la emergencia y la gestión del Plan Ahí da cuenta de ciertas transformaciones en las formas

¹ Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Maestranda en Teoría Social y Política (Universidad de Buenos Aires) e-mail : claudiamarob@gmail.com

de estatalidad tendientes a modificar la relación Estado–Territorio–Comunidad y los sentidos que caracterizaron las políticas sociales de los años noventa.

Introducción

La pérdida de hegemonía en distintos países de América del Sur del esquema usualmente conocido como el “Consenso de Washington” – que alude al conjunto de políticas neoliberales recomendadas durante la década de 1980 y 1990 por organismos multilaterales de crédito – tiene lugar a partir de las crisis de finales de la década de los 90, que alimentó estallidos sociales, realineamientos electorales y la incorporación de nuevos actores sociales a la escena política. En este contexto regional, a fines del 2001, en Argentina se expresa una crisis de representación de los sectores dirigentes, incapaces de recrear las bases del consenso del proyecto hegemónico (Fernández de Soto, 2013).

Dicha crisis de legitimidad es sucedida por una transición política que da pie a la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia. Con el inicio de su mandato, desde el campo estatal, se busca replantear concepciones y enfoques conforme a los nuevos tiempos políticos y sociales, acorde a una nueva concepción que entiende que el logro de tasas sostenidas de crecimiento económico y del bienestar social necesitan la definición de nuevos objetivos, políticas y herramientas de gestión que suponen un involucramiento más activo del Estado, en áreas que durante las dos décadas anteriores estuvieron libradas a la dinámica del mercado.

Es decir, se planteó una inflexión (Vilas, 2010) respecto del enfoque predominante durante la década anterior, que afirmaba la necesidad de acotamiento de la acción estatal al mínimo posible, y el traslado de las responsabilidades hacia los mercados como elementos fundamentales de la democracia.

En este marco la política social del Estado adquiere un lugar fundamental al mismo tiempo que manifiesta las complejidades y las disputas propias de la sociedad en las que emergen. De aquí que entendamos que nuestra política en estudio no puede comprenderse sino en relación con dos procesos que han tenido lugar en Argentina en estos últimos años, por un lado: el viraje discursivo sobre el Estado, que consolida la noción de “Estado fuerte ” y de “Nación” como conglomerado de actores e intereses y, por otra parte, la constitución del “territorio” y la “comunidad” como ámbitos políticamente relevantes de producción de subjetividades, colectivos políticos y pertenencias identitarias.

Por su naturaleza, es decir, por cómo se concibe y se constituye, el Plan Ahí es una política social que nos permite dar cuenta algunos aspectos de estos procesos. Esto se debe a que, desde la racionalidad de los agentes estatales, materializa diversos elementos tendientes a instaurar un “nuevo paradigma” de la política social que interpela a la comunidad en tanto sujeto colectivo y organizado y a que, a su vez, se propone como objetivo último la consolidación de elementos capaces de confrontar los sentidos con los que se gestaron las intervenciones gubernamentales del Estado en la década anterior.

Como veremos en este trabajo, este Plan tiene como objetivo manifiesto ampliar y consolidar la presencia del Estado Nacional en localidades rurales y en pequeñas localidades del interior del país, en zonas consideradas de “riesgo” o de “alta vulnerabilidad social” de la Capital Federal, del Conurbano Bonaerense y del interior del país. Para ello, en el marco de su implementación, gestiona y administra la acción conjunta de un total de ocho ministerios que forman parte el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, así como una serie de secretarías externas. Dichas entidades promovieron el trabajo articulado y “en el terreno” tanto con la “comunidad” como con las autoridades municipales, provinciales y nacionales.

El presente trabajo tiene un carácter preliminar y constituye un acercamiento fundamentalmente descriptivo en torno las nociones del Estado, el Territorio y la Comunidad se pusieron en juego y se articularon en la concepción, diseño e implementación del Plan Ahí desde la perspectiva de los funcionarios estatales. La investigación tiene como punto de partida una hipótesis preliminar, la cual sostiene que la emergencia y la gestión del Plan Ahí, da cuenta de ciertos desplazamientos en los sentidos que caracterizaron las políticas sociales de los años noventa, que los pusieron en tensión y se orientaron a modificar la relación Estado – Territorio – Comunidad .

Esta pregunta nos permitió indagar en las concepciones y los sentidos sobre el Estado y sobre el lugar de la política social durante estos años recientes en la Argentina. No obstante, deseamos señalar que el espíritu de este trabajo está lejos de constituir una evaluación del programa, de su supuesto éxito o fracaso, así como tampoco del desempeño de los distintos funcionarios intervinientes.

En cuanto a la metodología, nuestra investigación combinó el uso de fuentes primarias y fuentes secundarias. Es decir, se realizaron entrevistas informales y diez entrevistas en profundidad semi-estructuradas a diversos agentes ministeriales: operadores, coordinadores e integrantes de los equipos profesionales encargados de la implementación de la política bajo estudio, así como a funcionarios

jerárquicos encargados del diseño y la coordinación general del plan, pertenecientes a los ministerios de: Desarrollo Social de la Nación, Defensa de la Nación, Educación de la Nación, Salud de la Nación.

Nuestros entrevistados/as realizaron diversas funciones a lo largo de la implementación del Plan Ahí, tanto en Capital Federal como en zonas del Gran Buenos Aires² y en las distintas provincias del país, entre los años 2008 y 2015. Estas entrevistas se realizaron entre julio del 2015 y junio del 2016.

Por otro lado, en cuanto a las fuentes secundarias, se conformó un *corpus* documental en base a la normativa publicada en los Boletines Oficiales, tales como Decretos, Normas, Resoluciones y Disposiciones, así como el material producido por las diferentes organizaciones gubernamentales estatales, sean estos libros, informes, monitoreos, material audiovisual y/o afiches.

La ponencia se divide en un primer punto que comprende el diseño y población objeto así como la organización interna y modalidad de gestión del plan, y un segundo apartado que refiere a algunos de los principales sentidos que le asignaron los diversos agentes estatales intervinientes a la relación a la articulación del Estado, la Comunidad y el Territorio, tanto en su concepción e implementación.

2. El Plan Nacional de Abordaje Integral o “PLAN AHÍ, EN EL LUGAR”.

El Plan Nacional de Abordaje Integral, denominado también “Plan Ahí, en el lugar” o simplemente “Plan Ahí”, fue promulgado en abril de 2008 (Decreto 627/2008). Desde su denominación – que se limita a señalar como su principal cualidad un “estar ahí” o “estar en el lugar” – se expresa que este plan se constituye con el objetivo manifiesto de ampliar y consolidar la presencia del Estado Nacional, tanto en localidades rurales del interior del país, pequeñas localidades³ como en partidos del Conurbano Bonaerense en situación de “alta vulnerabilidad social”, es decir, donde yace el “núcleo duro de la pobreza”.

El carácter distintivo del Plan Ahí, radica en que en su carácter de plan nacional plantea su intervención a partir de la articulación de las escalas local, provincial y nacional y dispone para ello de la realización

² Las principales las localidades o Municipios del Gran Buenos Aires en los que se desempeñaron fueron: Avellaneda, Quilmes, San Martín.

³ Se consideran dentro de este margen a aquellas poblaciones que oscilan entre 2.000 y 10.000 habitantes, considerados en situación de “alto riesgo social”.

de acciones conjuntas y coordinadas de los distintos ministerios y agencias estatales que componen el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en adelante (CNCPS).

Su fundamentación se encuentra, según sus mentores, en el retroceso que sufrieron las economías regionales en las décadas anteriores, más puntualmente desde los años noventa, que impuso la necesidad de definir políticas públicas para revertir esa tendencia en los territorios más desfavorecidos, a través de la promoción del desarrollo local y de acciones concretas – principalmente socio productivas – de revalorización del territorio y de mejoramiento de condiciones de vida, que posibiliten la plena inclusión de las comunidades.

Su antecedente más inmediato, en tanto gestión interministerial, es el Programa *Mi Pueblo* (Decreto 469/2004) a partir del cual el Plan Ahí se constituye como su complejización. El fin de este primer programa fue desarrollar y articular el impacto social de las políticas públicas del gobierno nacional y consolidar la relación entre el Estado Nacional, Provincial y Municipal, también mediante un trabajo interministerial, aunque este involucraba una cantidad menor de agencias estatales. Para el año 2008 dicho programa se encontraba en ejecución en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos, Neuquén, Tierra del Fuego, Misiones y La Rioja (Rendimos cuentas, 2007- 2009: 23).

A partir de su disolución, en ese mismo año, se da pie a lo que se constituye propiamente como el Plan Nacional de Abordaje Integral o “Plan Ahí, en el lugar”, cuya implementación fue motorizada desde el Ministerio de Desarrollo de la Nación, en adelante (MDS). Allí se comienza a gestar un trabajo de articulación política con los gobiernos provinciales, regionales y locales y solo posteriormente, y de forma progresiva, se irán incorporando los restantes ministerios e instituciones que dependen del CNCPS.

Desde su creación⁴, en el año 2002 y hasta la actualidad, esta coordinación se encuentra integrada por 8 ministerios, a saber: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de

⁴ Esta entidad es creada en el año 2002 (Decreto 357/2002) en el ámbito de la Presidencia de la Nación, disolviéndose en este mismo acto el Gabinete Social (Decreto N° 108/97), cuyo objetivo había sido construir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional que buscaba la formulación de políticas y la definición de cursos de acción “coordinados e integrales” así como la optimizar la asignación de recursos. En dicho momento la Coordinación quedaba a cargo de la que fuera la primera dama, la Sra. Hilda Beatriz Gonzales, esposa del entonces Presidente de la nación Eduardo Duhalde, quien asumió el cargo en carácter de ad-honorem).

Salud, Ministerio de Economía y Producción, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia⁵. Su máxima autoridad para entonces era la también la ministra de Desarrollo Social de la Nación, la Dr. Alicia Kirchner.

En su concepción más general, el Plan Ahí se encuentra en directa sintonía con los objetivos con los cuales se traza la creación del CNCPS⁶ que son, principalmente, la planificación estratégica de políticas y programas sociales del gobierno Nacional, la coordinación y articulación de la gestión de los organismos responsables de la política nacional, el establecimiento de los mecanismos que aseguren el control social del uso de fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad. A su vez, esta coordinación busca proponer políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales.

Este último aspecto relevante, en tanto que a partir de allí en el marco del Plan Ahí, y conjuntamente con los gobiernos provinciales y locales, se promovió y acompañó la conformación y consolidación de las denominadas Mesas de Gestión Local. Según los lineamientos de este Plan, en estos espacios conformados por instituciones, organizaciones sociales, municipios y vecinos, la comunidad debe identificar distintas problemáticas sociales, definir las posibles estrategias de acción y participar, junto al Estado, en la concreción de las mismas.

2. 1 La cuestión del diseño y población objetivo.

a. El diseño

El Plan Ahí nace en la órbita del Poder Ejecutivo de la Nación y es diseñado principalmente por la Dra. Alicia Kirchner quien se encarga de la conformación de un equipo de trabajo anclado en el Ministerio de Desarrollo de la Nación. Posteriormente a ello se convoca a distintas autoridades locales y provinciales, tales como intendentes y/o gobernadores así como a promover la conformación de las

⁵ Así como algunas secretarías externas tales como SEDRONAR, la Secretaría de Deporte de la Nación.

⁶ A partir de la creación del CNCPS se disuelve el Gabinete Social, cuyo foco igualmente estaba puesto en la coordinación de los diferentes planes y políticas sociales y en la articulación de los recursos financieros y presupuestarios. No obstante, aunque esta nueva institución gubernamental retoma los lineamientos hacia los que se orientaba el Gabinete social sus objetivos son más complejos y, en cierto sentido novedosos, en tanto que no solo fomentará la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales sino que buscará definir los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por dichas políticas

primeras Mesas de Gestión. Si bien en la etapa inicial de su implementación el trabajo de articulación política, técnica y administrativa se realiza exclusivamente desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación veremos que después del 2011 se irán sumando a esta tarea los restantes ministerios dependientes del CNCPS.

Durante el año 2009 se produce la adhesión de los ministerios de Salud y Educación y ya para los años 2011- 2012, y en adelante, los Ministerios de Trabajo de la Nación, Ministerio de Defensa de la Nación, la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Planificación, el Ministerio de Justicia de la Nación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Seguridad de la Nación, entre los principales en razón a su grado de participación.

En términos de su diseño, el abordaje del Plan Ahí presenta una gran complejidad en tres sentidos. 1) Es un programa nacional que alcanza una gran extensión a nivel territorial, así, para fines del 2015 abarcó un número de 1400 localidades y/o zonas en ejecución a lo largo del territorio nacional. 2) Al comprender distintos niveles de intervención supone la interacción y el despliegue de una gran cantidad de actores locales, provinciales y nacionales que se encuentran involucrados en la toma de decisiones y en la gestión propiamente dicha. 3) Al constituirse como un programa con un carácter interministerial y multiagencial debe articular una diversidad de planes, programas y proyectos de diversa índole, muchos de las cuales ya se encontraban en ejecución.

Ahora bien, en su diseño se delinearon 4 polos a partir de los cuales se desarrollarían las acciones, a saber: 1.) Infraestructura social 2) Organización social 3) Productivo o de servicios y 4) Prestaciones y Servicios.

b. La población objetivo

Según lo manifestado por los agentes y funcionarios estatales la definición de los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por los Programas Sociales, para los cuales se fomenta la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales, los Provinciales y Municipales, se realizó a partir de la utilización de criterios estadísticos de medición de la pobreza, es decir, aquellas poblaciones que presenten Necesidad Básicas Insatisfechas. Si bien en su concepción el Plan Ahí debía comprender tanto conglomerados urbanos como zonas rurales en un primer momento fue implementado con un énfasis

especial en poblados y pequeños parajes del interior del país, cuya lejanía y condición de pobreza les impidiese el acceso a bienes y servicios básicos.

Como lo sostuvo la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el discurso de presentación “(...) *porque cuando algún pobre vive en las grandes ciudades de alguna manera siempre puede llegar a acceder a algún servicio, pero tenemos a argentinos y argentinas en poblaciones remotas, que **no figuran en ningún mapa, ni en ninguna encuesta ni estadística** como nos contaba recién de la isla Apipé, o en pequeños pueblos del NOA y del NEA, que no tienen ni siquiera las posibilidades de acceso a ningún tipo de bien y a ningún tipo de servicio porque no hay nada en su propio hábitat, y pueden recorrer kilómetros y kilómetros sin encontrar nada, un hospital o una escuela o un dispensario*” (Discurso de presentación del Plan Ahí, abril del 2008).

Más adelante, aproximadamente desde fines del año 2011, y en lo que entendemos como un proceso de ampliación y diferenciación de las áreas de incumbencia del Plan, la implementación en distintos barrios del Conurbano Bonaerense y Villas Miseria de la Capital Federal cobran una mayor preponderancia. En este sentido, podemos considerar que es posible distinguir tres momentos en el proceso de la implementación del Plan Ahí. Un primer y breve momento de gestación, un segundo momento de extensión y consolidación y un último momento que puede entenderse como de desintegración.

Podemos considerar, como un primer momento al que se establece a partir del lanzamiento del Decreto (627/2008) se iniciaron los primeros esfuerzos de articulación política, especialmente entre la Ministra de Desarrollo Social, los intendentes y gobernadores de las distintas provincias del interior del país. Como resultado, si durante el año 2008 se abarcó 223 pequeñas localidades rurales y parajes para el año 2009 se llegó a 434.

Durante ese año, a su vez, se amplía el número de localidades en las cuales se interviene y ya en septiembre del 2009 el Plan Ahí cubre: 14 provincias de las regiones noroeste, noreste, centro y cuyo, 144 barrios de 14 partidos del Conurbano Bonaerense, 5 de Resistencia y 2 de Concordia, con mayor índice crítico, tales como asentamientos y villas de emergencia (Rendimos cuentas, 2009:24).

Según el informe que se presentó en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en junio del 2012 se inició el trabajo del Plan Ahí en los siguientes barrios: La Cárcova, Independencia y Villa Cildañez y Villa

31 de la CABA. Para septiembre de ese mismo año se amplió a barrios de los municipios de la provincia de Buenos Aires: Lanús, Avellaneda y Quilmes y la Villa 21-24 y Zabaleta, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MDS, 2014). Este supondría un segundo momento de ampliación y consolidación del Plan pero, fundamentalmente, una etapa en el que cobra relevancia la intervención gubernamental del Estado en las Villas de emergencia.

En el último informe oficial que se registra, producido por el Comité Nacional del programa *Management of Social Transformation* (MOST), se relevó que el Plan Ahí estaba siendo implementado en 1400 pequeñas localidades y barrios, con el impulso de 812 Centros Integradores comunitarios (CIC's) y la conformación de 1500 mesas de gestión, a lo largo del país (UNESCO, 2015).

Finalmente, hacia el año 2014 se produce un retraimiento en lo que fue la implementación del Plan en el ámbito de la Capital Federal, esto se debió a distintas cuestiones vinculadas, en algunos casos, a diferencias políticas que impactaron en la capacidad de articulación, a la inexistencia de equipos institucionalizados fuera del Ministerio de Desarrollo Social⁷ y, por otro lado, al hecho de no contar con un presupuesto propio. Aunque para el interior del país la gestión del mismo continuaba desarrollándose regularmente, al finalizar el año 2015, y con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia de la República, pese a no existir un comunicado oficial que lo anunciase el Plan Ahí quedó suspendido y los equipos fueron desintegrados y reasignados a otros programas, cuando no despedidos en el marco del proceso de “revisión”⁸ o achicamiento del tamaño de la administración pública nacional.

2.2 Organización interna y modalidad de gestión.

Si bien el Plan Ahí se plantea como una gestión interministerial, su organización interna no estuvo anclada en un espacio institucionalizado en ningún otro ministerio fuera del MDS. La incorporación de recursos humanos se gestionó a partir de un requerimiento del personal que desarrollaba diversas funciones en las distintas áreas de trabajo al interior de cada uno de los ministerios, quienes sumaron a sus actividades

⁷ Como mencionamos en el punto siguiente, si bien existían equipos designados dentro de cada ministerio, los agentes ministeriales debían sumar a sus tareas habituales el trabajo territorial, es decir, no se constituyeron como equipos específicos para el Plan Ahí.

⁸ Véase <http://www.lanacion.com.ar/1935275-el-gobierno-hara-revision-integral-planta-empleados>.

tradicionales de gestión, principalmente de carácter administrativo, tareas “territoriales” en el marco del Plan.

Por otro lado, en cuanto a la modalidad de gestión, aunque no se buscó producir un funcionamiento estandarizado, es decir, un funcionamiento etapístico e invariante en los distintos territorios, es posible afirmar que el modelo de organización se desarrolló del siguiente modo: Al interior de cada ministerio se conformó un equipo de trabajo que contaba con un/a representante, cuya función era la coordinación del trabajo de todos los miembros de su equipo. A su vez, si bien cada ministerio o agencia estatal cumplía labores en distintos territorios, se asignaba a una de estas agencias la labor de ser referente de una o dos zonas, poblados, o parajes específicos.

Esta coordinación sirvió, por un lado, para organizar las tareas generales y dar cuenta de las distintas demandas relevadas que conformaban el “Estado de situación” del territorio y, a su vez, para definir aquello que se elevaría hacia los ministerios y se informaría a los ministros. De igual modo, la coordinación sirvió como una instancia de organización de la respuesta estatal, ya que los representantes de cada uno de los ministerios gestionaban reuniones en las cuales se definía las posibles respuestas a los vecinos, organizaciones sociales, autoridades locales y a los distintos referentes que participaban de las mesas de gestión, posteriormente a lo cual operacionalizaba una agenda de trabajo.

Una instancia fundamental en la gestión del Plan fue la constitución de las Interministeriales, esta fue implementada en el año 2012 y consistía en una reunión de ministros, donde cada ministerio “pasaba lista” sobre cuáles eran las demandas principales de sus distintas áreas de incumbencia y los esfuerzos de coordinación que deberían encararse en los distintos niveles de gobierno.

Estas cuestiones dan cuenta principalmente de que la organización del Plan Ahí reflejó una concepción de la política social que se esgrimió como “artesanal”, como un *hacer* que se adecua al carácter específico de cada territorio antes que como respuestas previamente diseñadas. Es decir, el espíritu que atravesó nuestro Plan en estudio, presente en la representación de los agentes ministeriales, da cuenta de la necesidad de consolidar la presencia del Estado Nacional mediante el acceso a la política pública en lugares en los que su ausencia era hasta entonces acuciante.

Sin embargo, esta presencia se orientó a ser antes que una respuesta puntual, en términos de satisfacción de necesidades, una *metodología* de trabajo que en muchos casos buscó trascenderse a sí misma. Es decir, el Plan ahí tendió a consolidar un esquema cuyo eje estuvo puesto en una capacidad de gestión “de abajo hacia arriba”, es decir, en la viabilización y gestión de las demandas solo y en tanto se produjese a partir de una nueva forma de relación entre el Estado y la comunidad organizada.

Esto quiere decir que sus objetivos no puntualizaron en la cumplimentación de metas y resultados cuantificables, a partir de una determinada asignación previa de recursos. En todo caso, el Plan Ahí se constituyó principalmente como un programa marco que articuló una diversidad de programas sociales previamente diseñados, muchos de ellos ya en ejecución previa, y motorizó otros⁹. Debido a ello, el Plan Ahí no tuvo asignado un presupuesto propio sino que gestionó sus acciones en base a la asignación presupuestaria con la que contaba cada Ministerio y/o Secretaria participante.

Como lo refirió uno de nuestros entrevistados “(...) *A través de diagnósticos participativos, donde vos podías eh...tener una mirada en relación a tu comunidad, y cuáles eran las prioridades, o lo que era necesario para eso ¿no ? Esto es un poco la diferencia de otros programas en los cuales – yo siempre cuento esta anécdota : yo que, para mí me parece que es como la, la clave. El Plan Ahí no tenía un presupuesto propio. Nunca lo tuvo y esa fue la grandeza, digamos, de... y la maravilla de este Plan, y que Alicia lo haya pensado también así ¿no? Porque de alguna forma, eh, vos al no tener un presupuesto entonces no estás atado a, eh, lo que tenés que ejecutar, a lo que tenés que hacer. En cuanto a plata. Siempre decía, no, cuando llegaba un intendente. Me ha pasado una que otra vez, hablando con un intendente y demás, me decía ¿y ustedes qué tienen? ¿Qué me dan? ¿No? Esa dinámica de los programas enlatados, en los cuales vos decís tal cosa y ejecutás tal otra, digamos, qué sé yo, construcción de...alumbrado público. Entonces ¿qué tenés que hacer? Alumbrado público. Se limita eso. Entonces, en este caso la dinámica era distinta ¿Por qué? Porque de repente nosotros no teníamos un presupuesto. Entonces, ¿qué me das?’ Nada, pero de repente el Plan Ahí a través de la Mesa de Gestión era la que posibilitaba acceder a un mundo infinito de posibilidades en relación a casi todo el Estado ¿no? Porque vos estabas teniendo la prioridad - estos lugares eran lugares priorizados por el Estado en los cuales, eh, no sólo tenía que ver con un criterio de pobreza ¿no? Eh, a través del NBI, digamos, este índice en el cual se entrelazaron otras cuestiones, eran lugares en los cuales hacía falta el desarrollo (Coordinador del Ministerio de Desarrollo de la Nación. Entrevista realizada en 03/04/16).*

Ahora bien, si desde esta concepción de la política social se afirma que no hay herramientas válidas para toda población y territorio, sino situaciones concentradas a partir de cuyo diagnóstico se establecen los mecanismos pertinentes para alcanzar acuerdos, siempre flexibles y modificables, en el siguiente punto

podemos afirmar que hay tres ejes constituyentes en los que se enmarcan las acciones del Plan Ahí: El abordaje territorial, la participación comunitaria y la coordinación de la intervención estatal.

3. Sentidos y representaciones sobre la articulación del Estado, el territorio y la comunidad en el diseño e implementación del Plan Ahí.

“Me parecía un gran programa, un programa muy peronista, una cuestión que tenía una conexión del Estado con la sociedad en el cual era muy retroactiva. Las demandas fluían por un canal directo, y muchas veces los vecinos podrían hacer requerimientos y pedidos, que de otra manera no sé si tienen llegada, muchos de los vecinos tienen nuestros teléfonos hemos quedado como requeridos (...). Si no fuera por eso la gente no tendría como acercarse al Estado, yo creo que entre el Estado y la sociedad hay una brecha muy grande. El Plan Ahí era eso, era alguien que ponía la cara y era representante de estas cuestiones (Entrevistada N°1, Operadora del Ministerio de Defensa de la Nación).

La relevancia de estar “Ahí, en el lugar” cobra sentido a partir de la premisa subyacente que refiere a la necesidad de establecer o re-establecer un Estado Nacional presente, visible, y activo en el territorio por oposición a un “Estado ausente”. Bajo este supuesto, la consecuencia que se deriva de la renuncia del Estado al cumplimiento de determinados roles, dejando a la “sociedad civil” a disposición del mercado, es el deterioro de la equidad y de las condiciones de vida de los sectores sociales más vulnerables. La idea de un “Estado ausente”, en este sentido, funciona como la contracara de un Estado deseable, es decir, de un Estado que interviene en pos de alcanzar una menor desigualdad y un mayor democracia (Oszlak, 2003).

Desde la narrativa de los funcionarios estatales que concibieron el Plan Ahí, el “cambio del paradigma” de las políticas sociales presenta como elemento clave la necesidad de pasar “*desde los escritorios hacia el territorio*” (Territorios, s/a: 7). Esta necesidad tiene como objetivo la refundación de una nueva institucionalidad que se oriente a recuperar las capacidades territoriales “*enterradas bajo las leyes de mercado*”, es decir, reconstruir el tejido social a partir el trabajo y la articulación con las organizaciones sociales y comunitarias, al mismo tiempo que transformar un cambio desde el “*paradigma de beneficiario*” al de “*sujeto de derechos*” (Políticas sociales del Bicentenario, 2010) .

Sin embargo, el sentido de instalar la presencia del “Estado Nacional” o la “Nación”, de aproximar el despliegue de su acción hacia aquellos lugares en los cuales existía una “ausencia” previa del mismo, responde a las características relativas a cada territorio de implementación.

Así, dado que en el caso de los parajes y poblados del interior del país primaba una incapacidad de penetración de la acción estatal debido a su ubicación espacial, el Plan Ahí constituiría por tanto una forma de respuesta estatal basada en la *proximidad geográfica* (Catenazzi y Da Representação, 2009). Se conforma en este sentido como un dispositivo para recomponer los problemas de *poder infraestructural* del Estado, es decir, la falencia en la capacidad institucional del Estado central para penetrar en sus territorios, efectuar intervenciones logísticas e implementar decisiones (Mann, 2004).

Por otro lado, en el caso de las Villas de la Ciudad de Buenos Aires y barrios del Conurbano Bonaerense consolidar la presencia del Estado Nacional cobra relevancia en tanto el objetivo es revertir las consecuencias del abandono del Estado de sus funciones de garante del bienestar social. Por ello, podemos entender que dentro de estos territorios la consolidación de proximidad estatal se piensa en términos de *proximidad organizacional* (Catenazzi y Da Representação, 2009). Esto quiere decir que el Plan Ahí busca producir una confluencia de representaciones y reglas de acción que orientan los procesos institucionales e interinstitucionales de toma de decisiones políticas y técnicas, que a su vez disminuya la distancia entre las estrategias de los actores que intervienen en las conformación y gestión de las demandas que presentan los distintos territorios.

Por otra parte, si bien las intervenciones territoriales en el marco de la política social preceden a la consolidación de la hegemonía neoliberal, el “territorio” y las políticas territoriales de carácter asistencialista y focalizado cobraron centralidad durante la década de los noventa (Grassi, 2003; Merklen, 2000; Svampa, 2005). Sin embargo, dado que consideramos que el territorio no constituye una realidad previamente establecida sino el emergente de una multiplicidad de intervenciones estatales en la cotidianeidad de la población, nos interesa atender a los desplazamientos que se producen en el sentido que se le asigna a los mismos.

La noción con la que se entiende el territorio en el marco del Plan Ahí, sin embargo, no carece de complejidad, en tanto que se entiende no solo como un espacio físico sino que comprende el entorno cultural y social en el que desembarcan las políticas. Esta idea se afirma en tanto se sostiene que “(...) a ese entorno nosotros lo hemos llamado territorio, y va más allá del barrio, la ciudad, la región. Es un

espacio físico, pero también es mucho más: es el conjunto de vectores que incide sobre las personas y las familias.” (Los Derechos Sociales son Derechos Humanos, s/a).

A su vez, la delimitación del territorio, remite de forma inmediata a la definición de “comunidad” y de su capacidad organizativa. Como lo refiere uno de los entrevistados *“lo importante siempre era esa comunidad organizada, ese sector, ese es el territorio que nosotros llamábamos”*. Por ello, un territorio en el marco de nuestro plan de estudio puede referirse tanto a un municipio, un conjunto de barrios o un poblado específico.

Pese a que la selección de los espacios de intervención se valió de índices estadísticos, como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y al posterior uso de censos específicos, estos criterios ciertamente aparecen soslayados en la perspectiva de los actores estatales, o bien se presentan como una forma de saltar los intereses partidarios entre intendentes, gobernadores y el Estado Nacional. Intereses que en muchos casos habilitaron u obturaron la implementación efectiva del plan.

Por otra parte, si como mencionamos desde el año 2003 desde el MDS se despliegan una serie acciones que refieren a la necesidad de implementar un abordaje institucional territorializado y, este sentido, esta entidad adquiere una impronta de *burocracia territorializada* (Perelmiter, 2012) la particularidad del Plan Ahí es que busca constituirse como una *metodología* a partir de la cual las restantes agencias del CNCPS trabajen bajo esta misma dinámica. En este sentido, para muchos de los ministerios que conformaron el Plan Ahí, este se manifestó como una primera política que les demandaba “caminar el terreno”.

El trabajo territorial representó por tanto un “desafío” al tiempo que hizo posible re - evaluar la gestión en base al conocimiento de los efectos o del impacto de las políticas en las distintas zonas de implementación. Cada funcionario, tanto operadores como coordinadores y referentes ministerial, desempeñaba sus tareas en carácter de “representantes del Estado Nacional” de “ser la Nación” y es en este sentido que asumieron compromisos en la ejecución de los diferentes roles.

A partir de su circulación desde los “territorios” al interior de sus respectivos ministerios, los agentes estatales se constituyeron como nexos “sin mediaciones” entre la comunidad y el Estado.

“O sea, yo podía ir a ver 40 escuelas, como el universo de escuelas que trabajaba, y ver cómo se aplicaba Aulas Digitales, como se aplicaba Conectar Igualdad, cómo se aplicaban los planes de mejora institucionales, cómo se aplicaba la jornada extendida, cómo se aplicaban los planes de mejora de la

educación técnica, ver cómo articulamos con el FINES. Yo tenía ese mapa de impacto, de todas esas políticas en un territorio dado. Eso servía para yo poder decirles después a la gente de Conectar Igualdad 'los operativos no te están respondiendo en tiempo y forma a todas las demandas de reparaciones de las escuelas, las aulas digitales en esta escuela, y en esta escuela la tiene la directora cajoneada y no la quiere abrir porque tiene miedo, mandale gente y que las capacita y las usen. El plan de mejora de esta escuela no la está usando. La jornada extendida acá no está haciendo ningún proyecto pedagógico... Entonces yo podía alertar a mis compañeros para que puedan utilizarlos. Ahora bien, creo que, como Estado Nacional, te sentías también como demasiado privilegio, poder articular solo en esos territorios (Entrevistado N°2. Operadora del Ministerio de Educación de la Nación).

El territorio, en este sentido, se constituye como el lugar central en donde el Estado Nacional “conoce” y sopesa tanto la “realidad particular de la comunidad” como la efectividad y alcance de la política social. Dicho saber se produce a partir de la participación comunitaria interpelada solo y en tanto sujeto colectivo, organizado y representativo de un determinado territorio.

La participación de la “comunidad organizada” se constituyó, en la perspectiva de los agentes estatales, como el aspecto más relevante que buscó potenciar el Plan Ahí. Por ello, el acompañamiento en la conformación, el desarrollo y la consolidación de las Mesas de Gestión – como espacios de encuentro y de intercambio entre los distintos miembros de la comunidad – aparece como la instancia central.

Si como sabemos, la crisis de la gobernabilidad neoliberal, la transformación del consenso por apatía y la deslegitimación de la política por parte de la población fueron las condiciones de posibilidad para la implementación de políticas públicas que fomentaron el “empoderamiento” de la sociedad civil como estrategia de gobierno. Durante la década de los noventa el mandato de la participación, impulsado por distintos organismos internacionales, se orientó fundamentalmente hacia el involucramiento de las ONG’s y distintos sectores de la sociedad civil en el diseño e implementación de los proyectos, en la constitución de mecanismos de consulta y fiscalización dentro de lo que pasó a denominarse como la agenda de la *governance* (Murillo, 2008; Chiara y Di Virgilio, 2005).

La constitución de la organización comunitaria representada en las Mesas de Gestión, sin embargo, presenta algunas particularidades en relación a ello. Por un lado, partió del reconocimiento de la conflictividad de intereses, valores y de cierta diversidad de filiación política a la que adscriben de los distintas organizaciones y autoridades de gobierno que habitan los diferentes espacios sociales.

Esta conflictividad (existente o potencial) se presenta como un elemento que es necesario conocer y gestionar en la medida en la que plantea obstáculos respecto a la coordinación y articulación de las agendas de trabajo. A su vez, el trabajo territorial no solo habilita la posibilidad de comprender las distintas tensiones, conflictos y disputas que se plantean en el territorio, sino también examinar la representatividad de cada organización que legitima o no, su participación en la mesa de gestión en tanto instancia deliberativa.

“Entonces tenías como el barrio más o menos dividido: los que estaban con el intendente, y los que estaban más con el Estado Nacional, o con el kirchnerismo sería. O sea, las organizaciones que respondían al massismo por ahí no participaban tanto o no querían participar” (Entrevistada. Operadora. Ministerio de Defensa de la Nación)

(...) “Si vos no tenías trabajo del territorio, desde lo más mínimo que es escuchar a los vecinos, era muy difícil convocar a una mesa y que no se te explote. Digamos, con vecinos que están muy acostumbrados a armar quilombo en el territorio para generar una demanda, hay tipos que en San Martín te cortaban el Camino del Buen Ayre para reclamar por cualquier cosa. O que cualquier tipo de iniciativa se te complicaba por que los vecinos cortaban el Camino del Buen Ayre por problemas con el CEAMSE. Entonces también tenías una cuestión externa que te podía complicar todo el trabajo que vos venías haciendo” (Coordinador interministerial. Ministerio de Educación de la Nación).

“Después vos hacías esa interpretación crítica, ibas sumando en función de lo que te decían también las otras organizaciones, ibas tratando de contrastar lo que te decía este, lo que te decía aquel, hasta que decodificás más – la institución, como para ser más claro, cada institución te vendía que tenía 100 afiliados, que tenía representación sobre todo el barrio, que el trabajo de ellos era genuino, que nunca jamás tuvieron un problema en el barrio, que nunca tuvieron problema con el municipio, todos te vendían que eran instituciones sólidas (...) Bueno, cuando vos después hablabas con los vecinos de a pie, con los vecinos desorganizados, con los vecinos organizados, con el Municipio y demás ibas contrastando esa información y a veces algunas cosas eran ciertas y otras no tanto. Entonces nos pasó que no eran organizaciones legitimadas por la comunidad, no eran organizaciones que tenían llegada positiva, no eran líderes positivos en el territorio” (Operadora. Ministerio de Salud de la Nación).

En la gestión de lo comunitario el Plan Ahí buscó constituirse como una *metología* de implementación de política pública también en lo atinente a la gestión de la participación ciudadana. Esto quiere decir que el

horizonte con el que se gestó el Plan Ahí apuntó a fortalecer la conformación de las organizaciones de base, partiendo del reconocimiento de una politización previa, así como a establecer vínculos entre las mismas. En este marco si por una parte “empoderar” a la comunidad requiere gestionar la conflictividad política dicha gestión solo es posible a partir de una organización previa de intereses.

En este sentido, el Plan Ahí debía funcionar como un marco de promoción de una instancia participativa y deliberante a través de la cual las organizaciones adquieran un “saber”, que trascendiera a los límites del Plan Ahí, sobre las acciones y programas del Estado Nacional y de los diversos canales institucionales disponibles a nivel local y nacional. A su vez, se presenta como la posibilidad de un acceso rápido y, paradójicamente “desburocratizado” al Estado.

Por último, encontramos que la importancia del Plan Ahí no está puesta sólo en satisfacción de demandas materiales y simbólicas postergadas, sino en la revalorización de la instancia colectiva sobre la individual, y la capacidad transformadora del orden social que en este sentido se le asigna a lo comunitario. Como lo sostuvo uno de nuestros entrevistados *“(…) yo creo por eso también el Plan fue transformador, porque fue la posibilidad de muchas personas de poder sentarse a discutir lo colectivo. De poder sentarse, superar incluso las individualidades y, pensar en algo común. Muchas personas que por ejemplo, con el tema de la construcción de viviendas rurales tuvieron que generar prioridades en la Mesa de Gestión. Y a su vez decidir quiénes iban a ser los destinatarios de esas viviendas. Y muchas de las personas que decidieron, que había otro que estaba con mucha más necesidad de uno, tampoco tenía su casa propia. Y sin embargo tuvieron que dejar por un instante, el ego y también dejar lo que pensaba cada uno en forma, individual, o lo que uno quería o la necesidad propia, para poder pensar en el otro.*

Algunas reflexiones finales.

La emergencia e implementación del Plan Nacional de Abordaje Territorial o “Plan Ahí, en el lugar” se inscribe en un contexto en cual ganó consenso – en distintos sectores de la sociedad civil, de la vida académica y de la actividad política – la conveniencia de dotar al Estado de un papel más activo en el desarrollo y en la justicia social, y participa de este debate en la medida en la que – desde la perspectiva de los agentes estatales – pone en juego sentidos y esfuerzos políticos y técnicos por constituir un “nuevo paradigma” de política social que tenga como correlato nuevas formas de intervención gubernamental.

Si bien entendemos que las representaciones de los actores sociales pertenecientes a las instituciones estatales no conforman una totalidad monolítica y coherente buscamos prestar atención a ciertas regularidades en torno a las nociones acerca del Estado y su articulación con la denominada comunidad y el territorio, expresada en la política social.

El presente trabajo es el primer acercamiento que realizamos en relación a esta pregunta. De lo expuesto anteriormente resaltamos algunos aspectos referidos a posibles transformaciones. Si en la década de los noventa el “empoderamiento” y la participación de la sociedad civil, en el diseño y evaluación de políticas públicas se plantea, desde el campo estatal y los organismos internacionales, como un aspecto necesario para la adecuación y el alcance de las políticas de Estado hacia metas orientadas a la eficiencia, la modernización y la racionalidad de la administración, la crisis de gobernabilidad neoliberal que estalla en el 2001 y la deslegitimación de la política por parte de la población, que refuerza la necesidad de su concreción como estrategia de gobierno se enfrenta en adelante a la proliferación de nuevas formas de organización de lo social “desde abajo”.

A su vez, si a mediados de los noventa, el territorio – en tanto espacio socialmente construido y significado – se convirtió en lugar de producción política de las organizaciones sociales, de legitimación de la política estatal y partidaria, así como en una dimensión explicativa para comprender las dinámicas económicas, políticas y sociales (Vommaro, 2012; Catenazzi y Quintar, 2009; Rofman, 2010) nos preguntamos ¿de qué manera la territorialidad emergente, en tanto dimensión, se articula en las intervenciones estatales y se constituye como un núcleo central que atraviesa a las políticas públicas del kirchnerismo?

De lo dicho anteriormente se desprende nuestro interés en indagar la particularidad que cobra, durante este período, la relación entre el Estado, el territorio y la comunidad y, por tanto, la relevancia del Plan Ahí en tanto política social de Estado, cuya emergencia sólo puede ser comprendida inscribiéndola en esta trama de relaciones que la anteceden.

Preliminarmente, consideramos que el Plan Ahí constituye una intervención gubernamental propia del *gobierno de la pobreza* (Giavedoni, 2012) – es decir, a la constitución de la pobreza como problema y condición social a ser gobernada, como ámbito en el que deben intervenir una multiplicidad de actores (sean estos profesionales, expertos, organizaciones político-sociales, etc.) delimitando campos de acción y territorios diferenciales en los que radica el problema que – que, no obstante, evidencia distintas

*racionalidades política*¹⁰ que se yuxtaponen y tensionan algunos de los sentidos con los que se concibieron las políticas sociales durante la década anterior.

Dichas racionalidades, a su vez, dan cuenta de ciertos intentos por conformar otra forma de gestión de la denominada “cuestión social” a partir de las transformaciones políticas, económicas y sociales producidas después del 2003 que desplegaron un proceso paulatino de institucionalización de los movimientos sociales cuyo accionar se recrudeció luego de la crisis de representación del 2001.

Queda abierta la pregunta acerca de la relación entre las distintas instancias de gobierno en el marco del Plan Ahí y los efectos a partir de la implementación del mismo.

Bibliografía

Catenazzi A. y Da Representação (2009): “Acerca de la gestión de la proximidad”. En Chiara, M. y Di Virgilio MM. (edit.) Gestión de la Política Social, conceptos y herramientas. Buenos Aires. Ed, UNGS/Prometeo.

Catenazzi, Andrea y Quintar, Aída (2009): “Presentación”, en Catenazzi, A. et al., El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires: Ed. UNGS/Prometeo.

Fernández Soto, Silvia (2013): “La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de transferencia de renta condicionada: el caso argentino” en Revista Servicio Social N° 113, p.53-85. Sao Paulo.

Mann, Michael (2004): La crisis del Estado-Nación en América Latina”. En: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, N° 174, vol.44, p.180.

Giavedoni, José Gabriel (2012): “Gobernando la pobreza: la energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares” Homo Sapiens Ediciones, Santa fe, Argentina

Murillo, Susana (2008): “Colonizar el dolor: La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso Argentino desde Blumberg a Cromañón, CLACSO, Buenos Aires.

Merklen, Denis (2000) “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90” en Svampa (edit) Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales. Editorial Biblos, Buenos Aires.

¹⁰ Consideramos como *racionalidad política* aquellas formas de pensar un problema, de constituirlo, de hacerlo inteligible a través de determinadas características y, al hacerlo pensable, gobernarlo (Giavedoni, 2012)

Grassi, Estela (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I) Buenos Aires. Espacio.

Perelmiter, Luisina (2012): “Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente” VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional General Sarmiento.

Rofman, Adriana (comp.) 2010 “Presentación”, en “Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón / Ana Lourdes Suárez [et.al.]

Svampa, Maristella (2005): “La sociedad excluyente”. Taurus, Buenos Aires.

Vilas, C. (2010): Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina, Serie Estado, Gobierno y Sociedad, Universidad Nacional de Lanús, Lanús

Vommaro, Pablo (2012) “2001 antes y después: la consolidación de la territorialidad”. En Revista Forjando N°1, julio de 2012, Buenos Aires. Pp. 106-117.

Oszlak, Oscar (2003): “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”. En Revista Desarrollo Económico, Vol. 42 N°168 .Enero – Marzo 2003, Buenos Aires Argentina.