

¡ERRADICANDO  
ERRECHOS  
MOVIMIENTOS SOCI

# **POLÍTICAS SOCIALES EN TIEMPO REAL**

**REFLEXIONES DESDE  
LA GESTIÓN**

ANA ARIAS, MARÍA BONICATTO,  
PAULA DANIEL, EDUARDO LÓPEZ,  
JULIO SARMIENTO Y MARCELA  
VELURTAS

**MARÍA BONICATTO**  
COORDINADORA



INVESTIGACIÓN  
PERRECHÓN  
MOVIMIENTOS SOCI

TA  
D  
O

**POLÍTICAS  
SOCIALES  
EN TIEMPO  
REAL**

## **Políticas Sociales en tiempo real**

Reflexiones desde la gestión

Coordinación general a cargo de **María Bonicatto**

Edición a cargo de **Elena Paz Bergé**

Compilado por **Ricardo Solís**

Diseñado y diagramado por **Facundo Segura**

Prólogo de **Adriana Cuenca, Marisol Merquel**

y **Eduardo Brau**

Políticas Sociales en tiempo real : reflexiones desde la gestión / Ana Josefina Arias ...  
[et al.] ; compilación de Ricardo Braulio Solís ; coordinación general de María  
Bonicatto ; editado por Elena Paz Bergé ; prólogo de Adriana Cuenca ; Marisol  
Merquel ; Eduardo Brau. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata.  
Facultad de Trabajo Social, 2022.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-34-2175-8

1. Estado. 2. Política. I. Arias, Ana Josefina. II. Solís, Ricardo Braulio, comp. III.  
Bonicatto, María, coord. IV. Bergé, Elena Paz, ed. V. Cuenca, Adriana, prolog. VI.  
Merquel, Marisol, prolog. VII. Brau, Eduardo, prolog.  
CDD 320.82

# **POLÍTICAS SOCIALES EN TIEMPO REAL**

**REFLEXIONES DESDE  
LA GESTIÓN**



Facultad de Trabajo Social  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

## **SOBRE EL CURSO**

### **Coordinadora**

María Bonicatto

### **Docentes responsables**

Ana Josefina Arias

María Bonicatto

Paula Mara Danel

Eduardo Daniel López

Julio Mario Sarmiento

Marcela Velurtas

### **Tutoras**

Natalia Canelo

Analia Chillemi

Betiana Eguilior

Agustina Gubia

### **Diseño y edición de materiales didácticos**

Ricardo Solís

### **Coordinación y edición del Aula virtual**

Adriana Aguinaga

### **Edición y sistematización de clases**

Elena Paz Bergé

Facundo Segura

# ÍNDICE

## PRÓLOGO

Por Néstor Artiñano, Marisol Merquel y Eduardo Grau.

P. 9

## INTRODUCCIÓN

Por Dra. María Bonicatto

P. 12

## MÓDULO I

### ESTADO. SOCIEDAD. POLÍTICAS PÚBLICAS.

#### CAPÍTULO 1

Estado y Garantía de Derechos. Impacto en el diseño de políticas sociales.

P. 16

#### CAPÍTULO 2

Territorios, políticas sociales, Estado y Organizaciones.

P. 26

#### CAPÍTULO 3

Trabajar en el Estado. Derechos, Demandas, Responsabilidad y capacidades Estatales.

P. 42

#### CAPÍTULO 4

Ethos funcionarial y nudos críticos en la gestión de la política social.

P. 58

## MÓDULO II

### PLANIFICACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES.

#### CAPÍTULO 1

La escala jurisdiccional. Nación - Provincia - Municipios. Configuración de problemas en la escala territorial.

P. 76

#### CAPÍTULO 2

Problemas y desafíos de la Planificación Social. Tensiones y participación. Rol de actores en la planificación de políticas Sociales.

P. 86

#### CAPÍTULO 3

Construcción de Problemas. Aprendizajes en clave de herramientas de planificación.

P. 98

## MÓDULO III

### GESTIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES.

#### CAPÍTULO 1

Modelos de Gestión de políticas sociales en la última década en nuestro país.

P. 112

#### CAPÍTULO 2

Matrices sociopolíticas en Latinoamérica. Gramáticas Políticas.

P. 128

#### CAPÍTULO 3

De usuarios y accesos en la gestión de la información.

P. 148

## MÓDULO IV

### INFORMACIÓN SOCIAL. MONITOREO. EVALUACIÓN.

#### CAPÍTULO 1

La información como insumo clave para la toma de decisiones.

P. 164

#### CAPÍTULO 2

La construcción de la información en políticas sociales desde una perspectiva estratégica.

P. 172

## MÓDULO V

### INTEGRACIÓN DE CONTENIDOS Y CIERRE

P. 181

## AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que desde su lugar reman y reman para que la gestión de políticas públicas tenga la calidad que necesitamos.

A quienes siguen apostando todo el tiempo a que la evaluación es una potente herramienta de gestión.

A aquellas/aquellos que encuentran ocasiones donde otras/otros no ven y provocan nuevos proyectos que mejoran lo que hacemos.

A quienes participaron del curso con sus valiosos aportes y posibilitaron un aula federal que nos hermana y encuentra.

Al equipo que, con su acompañamiento, compromiso y estar alertas, estuvo a la altura de las circunstancias.

A las autoridades del Consejo Nacional, la Universidad Nacional de la Plata y la Facultad de Trabajo Social que confiaron en este proyecto.

## PRÓLOGO

**Palabras de Adriana Cuenca, Vicedecana de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.**

En primer lugar, quisiera celebrar la publicación de este libro, porque es parte de una capacitación realizada en un convenio entre el Consejo Nacional de Políticas Sociales y la Facultad de Trabajo Social, lo que marca y pone en valor, no solo las capacidades, sino también el potencial que tenemos desde el Trabajo Social para dar cuenta de los saberes que implican la gestión y la planificación de las políticas sociales. Como Facultad de Trabajo Social hemos realizado un salto cualitativo en posicionarnos en el conocimiento situado con avances en evitar la clásica fragmentación a la que tiende la enseñanza universitaria y ese recorrido lo hemos realizado desde la propia concepción de lo “social” desde la complejidad y la visión interdisciplinaria.

La interdisciplinaria nos propone un conocimiento que no niega las disciplinas ni las pretende superar, pero que supone grados de colaboración y cruce entre ellas para lograr mayor pertinencia y alcance. A su vez, lo interdisciplinario conlleva una vocación de reformar el modo de trabajo y acción de problemas complejos. Es el lugar de anclaje del Trabajo Social para producir conocimiento, intervenir, gestionar y planificar política pública. El lugar

desde donde se enseña y se producen estudios situacionales, planes estratégicos, informes técnicos e intervenciones en los territorios e instituciones. Si bien los autores del libro son mayoritariamente Trabajadores Sociales, el contenido del mismo moviliza saberes interdisciplinarios lo que constituye una nota distintiva de la disciplina.

El libro se inicia como una invitación a la lectura profunda, compleja y reflexiva de la política social y su gestión, en clave de requerimientos y tiempos reales. Un transcurrir por una compleja urdiembre de ideas, conceptos, acciones, densidades y vaivenes que se entretajan en un abanico de ejemplos ubican a quien le toca gestionar en diferentes niveles de la administración pública. A lo largo del texto, cada uno de los autores recorren este ese anclaje entre el territorio, las instituciones la configuración de los problemas sociales y el estado en sus diversas dimensiones.

El hallazgo del libro está en la trama y en la forma de abordar las diferentes perspectivas de análisis, que combina solidez académica con un amplio conocimiento situado, con desarrollo empírico del conocimiento que los autores tienen del campo de las políticas sociales a partir de sentirse parte de la gestión de las mismas, de la intervención en trabajos de transferencia y de investigaciones propias desarrolladas desde la universidad pública.

Recomiendo la lectura del libro porque constituye una referencia en el campo de “La Gestión de las Políticas en tiempo real”, contiene los tópicos necesarios para la acción en gestión y, a su vez, explora los avatares, derroteros y tiempos de las mismas. En ese sentido, es un producto potente para quienes como profesionales y/o gestores de políticas deseen adquirir formación en gestión pública, para estudiantes de grado posgrado interesados en la temática y cómo un repositorio teórico de gran valor para los sistemas de circulación universitarios.

Asimismo, me gustaría destacar que la obra expresa el compromiso de la facultad de trabajo social con el

#### **Palabras de Marisol Merquel, Presidenta del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.**

En diciembre de 2019, el Gobierno Nacional tomó el compromiso de trabajar por una Argentina más justa y soberana. En esta línea, desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, asumimos la responsabilidad de avanzar en el diseño e implementación de una agenda que promueva mejores condiciones de vida e igualdad para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

En la actualidad, donde la toma de decisiones se encuentra cada vez más atravesada por la gestión de conocimiento y la gobernanza de datos producidos a un volumen y velocidad inusitados, nos proponemos asistir técnicamente a las administraciones nacionales, provinciales y locales en la gestión de información, monitoreo y evaluación de programas, planes y proyectos.

La Pandemia por Covid 19 puso a prueba a las instituciones del Estado que debieron, de manera masiva y con urgencia, diseñar e implementar políticas

fortalecimiento de las capacidades estatales para la construcción de un Estado democrático, socialmente inclusivo y comprometido con la justicia social.

Para cerrar, me gustaría hacer una referencia a las posibilidades que brinda la universidad pública de construir puentes con el estado y un especial agradecimiento al Consejo Nacional de Políticas Sociales por elegir a la Facultad de Trabajo Social como lugar para alojar el proyecto y esta publicación. Merece también un reconocimiento la labor de la coordinadora del proyecto Dra. María Bonicatto, así como cada una de las docentes autoras de los módulos, las tutoras, las colaboradoras y editoras.

que tuvieran un impacto veloz y efectivo en los sectores más vulnerables de nuestra población. En este contexto, se volvió estratégico contar con herramientas de seguimiento y evaluación para asegurar el correcto despliegue de las mismas.

Justamente, este libro se torna un instrumento clave para fortalecer estos sistemas de diagnóstico, monitoreo y evaluación a lo largo y ancho del país; contribuyendo a promover la transparencia y legitimidad de una gestión pública que tenga como eje principal garantizar los derechos de los argentinos y argentinas.

Quiero agradecer especialmente a la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata por encomendarse a la tarea de elaborar tal valiosa guía que vela por enriquecer y potenciar las capacidades de todas las organizaciones e instituciones que se esfuerzan día a día por volver realidad políticas enfocadas en lograr una sociedad más equitativa.

Entre todos y todas, seguiremos trabajando por una patria libre, justa y soberana.

#### **Palabras de Eduardo H. Brau, Subsecretario de Coordinación Técnica y Análisis de la Información.**

Desde la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Análisis de Información, y más específicamente de la Dirección Nacional SIEMPRO, nos propusimos fortalecer los sistemas de diseño, seguimiento y evaluación de programas y políticas para poder dar respuestas a las problemáticas sociales que afectan a nuestra población.

En los últimos años, hemos visto crecer el campo de influencia del monitoreo y la evaluación con el objetivo de lograr políticas más efectivas y una mejor rendición de cuentas por parte del Estado. En este marco, buscamos contribuir técnicamente a mejorar los procesos de producción y gestión de información de las administraciones de todos los niveles de gobierno, en vistas de poder diseñar e implementar políticas que garanticen el pleno ejercicio de derechos de nuestras y nuestros ciudadanos.

Es por ello que diseñamos una oferta formativa que se propuso robustecer, con una perspectiva federal, las capacidades de equipos con competencias en

monitoreo y evaluación de programas sociales; conformada por los cursos de Información Social para Municipios, de Evaluación de Impacto, de Teorías, Perspectivas, Estrategias y Metodologías de Monitoreo y Evaluación y de Gestión de Políticas Social (este último, dictado por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata e inspiración del presente libro).

En sintonía con estos objetivos, esta lectura se vuelve entonces un insumo clave para avanzar en la comprensión de la gestión de las políticas públicas en su totalidad; brindando herramientas para elaborar mejores indicadores, realizar diagnósticos más certeros sobre las condiciones de vida de la población y dimensionar el impacto de las políticas implementadas.

Guiados por el compromiso asumido por esta gestión, encabezada en sus inicios por Victoria Tolosa Paz y ahora por Marisol Merquel, aspiramos a continuar promoviendo espacios de capacitación y reflexión abocados a fortalecer la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas para lograr mejores condiciones de vida, de igualdad y de justicia social.

# INTRODUCCIÓN

El texto es el resultado del encuentro entre gestores/as que compartimos la pasión por la gestión pública.

Quienes decidan recorrer sus páginas se encontrarán con capítulos presentados como módulos que abordan un conjunto de ejes que consideramos centrales para quienes abordan un proceso de gestión en la administración pública. Fueron definidos a partir de un relevamiento que realizó el SIEMPRO en sus equipos técnicos de las distintas provincias de nuestro país. Los mismos tienen la impronta de cada docente que asumió la responsabilidad de trabajarlo.

Es un curso a medida, situado, interpelado en forma permanente por las personas que cursaron el trayecto formativo realizado entre los meses de marzo y julio del año 2022.

Diseñado en forma conjunta entre el Consejo Nacional de Políticas Sociales y la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata, el material se desarrolla en cuatro módulos que pretenden profundizar debates **sobre la perspectiva de derechos como elemento fundamental de las políticas sociales**, los complejos procesos **de planificación y gestión** de las mismas y un módulo final que trabaja sobre la **producción de información en tiempo real para la toma de decisiones**.

Los temas se presentan desde un equipo docente de académicas/os que investigan, dan clases sobre la temática, pero también tienen una característica que las/los define: son o han sido gestoras/es. Esta doble pertenencia ha permitido sostener a lo largo del curso un diálogo permanente con profesionales de distintas disciplinas de la totalidad de regiones del país, que con su participación y reflexiones pusieron a rodar escenas de su trabajo cotidiano en el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales que el equipo docente fue tomando y resignificando. La proximidad de la plantilla de contenidos básicos a las necesidades de los equipos y el dictado virtual, facilitaron y acercaron las distancias territoriales y de cultura organizacional entre provincias, dando así una dinámica integrada y federal que favoreció el desarrollo y la gestión misma del curso. Cursaron un total de 150 personas de agencias SIEMPRO y dependencias provinciales y municipales, conectándose a las clases sincrónicas semanales entre 30 y 40 personas. En el último apartado del libro se integran algunas de sus reflexiones en clave de comprender el alcance de la propuesta académica desde la perspectiva de sus participantes.

Lo que se encontrarán en estas páginas es una síntesis que retoma las fichas de cátedra y las clases trabajadas en un conjunto de textos editados que

permite su lectura y recorrido de manera modular sin perder la integralidad de la propuesta.

**Ana Arias** inicia el texto con el desarrollo del **Módulo Estado, Sociedad, Políticas Públicas** trabajando desde una perspectiva de análisis que retoma lo que sucede en el territorio de manera permanente, el rol del Estado como garante de derechos y la importancia en clave histórica de ese proceso. Presenta y profundiza desde una particular perspectiva el concepto de capacidad estatal como una propuesta de mejoramiento de la gestión de políticas sociales.

**Julio Sarmiento**, con la colaboración de **Elina Contreras** y **Mariel Payo**, trabajan el concepto de ethos funcional que propone una dimensión específica para profundizar el concepto de capacidad estatal, permitiendo que funcionarias/os repiensen su tarea a partir de estas reflexiones.

**Marcela Velurtas** tiene a su cargo el desarrollo del **Módulo Planificación en Políticas Sociales** desarrollándolo a partir de tres tópicos claves para quienes transitan procesos de gestión: la configuración de problemas y las escalas de política, los desafíos de la planificación y algunos aprendizajes realizados a partir de la pandemia de COVID 19.

**Eduardo López** tiene a cargo el tercer módulo **Gestión de Políticas Sociales** junto a **Paula Danel** para trabajar la inclusión de dos actores de la política social tenidos en cuenta e incorporados en los últimos años de distintas maneras: los movimientos sociales y los/las usuarios/as.

Por último, en mi caso he transitado esta experiencia en un doble rol de coordinación y de integración del equipo docente. En este segundo caso tuve a cargo el **Módulo Información Social, Monitoreo y Evaluación** donde trabajamos el sentido político-institucional de la producción de información para la toma de decisiones como un eje central que fortalece y eleva la calidad de la gestión pública.

Las invito/los invito a recorrer sus páginas y seguir fortaleciendo la biblioteca de mano de todo gestor/gestor que tenga deseos de hacerlo a lo largo y ancho de nuestra Argentina.

**Dra. María Bonicatto**  
Coordinadora



# MÓDULO I

## ESTADO. SOCIEDAD. POLÍTICAS PÚBLICAS

## C1

## ESTADO Y GARANTÍA DE DERECHOS

**Estado y Garantía de derechos. Enfoque de Derechos, impactos en el diseño de Políticas Sociales. Transformaciones legales e impactos institucionales en el campo de las políticas sociales.**

Este capítulo se propone retomar algunos aspectos de la relación Estado – Derechos – Trabajo en el Estado, no de manera general sino de manera situada para debatir a partir de las formas actuales de producir intervenciones estatales. Se trabaja entonces sobre transformaciones estatales y garantía de derechos centrándose

en las dimensiones institucionales de las transformaciones estatales y partiendo de la hipótesis de que es en esa dimensión que se han producido un acumulado de efectos que es necesario reconocer ya que sin operar sobre esas transformaciones no es posible recuperar la dimensión de intervención pública que requiere la etapa.

POR DRA. ANA ARIAS

## 1 LA POLÍTICA SOCIAL EN CONTEXTO.

## 1.1 Política social: una forma de organizar lo común.

En los debates mediáticos, pero también en el sentido común, se suelen reclamar políticas sociales, generalmente frente a problemas asociados a la pobreza. Es frecuente escuchar que la política social tiene que ver con “los planes” o los comedores; y también que se piense a esta política como una política de emergencia, como una política de respuesta a un problema urgente. También que se la espere como una política transitoria.

Por supuesto que la crítica realidad que atraviesan conjuntos enormes de la población argentina, la situación de pobreza, las situaciones de carencia, los problemas de accesibilidad a recursos básicos, deben ser un objetivo de primer orden de cualquier intervención pública, pero pensar que la política social se encuentra exclusivamente para operar sobre los problemas asociados a la pobreza o sobre los problemas de integración termina construyendo una idea de la política social como de segundo nivel.

Para organizarnos en el debate, partiremos de una definición ya clásica de *política social* aportada por Daniela Soldano y Luciano Andrenacci:

“(…) se abarca bajo el concepto de política social aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado Nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos.” (Soldano y Andrenacci, 2006:37)

Esto implica varias cosas:

- La política social no es sólo una forma de reacción, sino principalmente, **una forma de regulación, una forma de organizar, construir un futuro**. Construimos políticas sociales para planificar/organizar la

forma en la que nos integramos como sociedad, como Estado Nación.

- Esta idea de la política social asociada a lo común es importante para rescatar el sentido más profun-

### POLÍTICAS DE TRABAJO

#### HISTORIA

Fueron políticas muy importantes en la Argentina, que tuvo altos niveles de asalarización de personas con trabajo reconocido y se vincularon con el reconocimiento a la identidad de las y los trabajadores. De esta manera, se convirtieron también en ordenadores del resto de las políticas sociales.

#### CARACTERÍSTICAS

Políticas asociadas a la protección frente a la imposibilidad de trabajar (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte).

Políticas de pleno empleo y de generalización de relaciones salariales.

#### TIPOS

Regulación del contrato de trabajo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo.

Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa.

do de estas intervenciones. No son políticas simplemente dedicadas a incidir en un sector, sino a regular la forma en cómo toda la sociedad se integra, independientemente de que reciban o no prestaciones sociales.

### POLÍTICAS DE SERVICIOS UNIVERSALES

El enorme peso que representa el sistema educativo en la construcción de nuestro país es reconocido por parte de los trabajadores de la niñez y sigue representando una institución central dentro de las políticas sociales. El sistema de salud pública ha tenido un proceso más complejo en tanto sistema mixto en el que, al sistema público, se sumaron las obras sociales y los efectores privados. También las obras de Infraestructura social han garantizado importantes posibilidades de acceso para la población a servicios públicos.

Representaron importantes pisos de igualdad e, incluso, son características que nos definen como país y suponen un mínimo en el reconocimiento de la condición de ciudadanos.

Sistema de educación y salud pública subsidiado y/o provisto directamente por el Estado.

Servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado.

En el planteo de las políticas sociales del Estado que conocimos a partir de 1940, podemos identificar con bastante claridad tres tipos de políticas sociales (Soldano y Andrenacci, 2006):

### POLÍTICA DE ASISTENCIA

Si bien en nuestra sociedad la política asistencial ha tenido un lugar importante en el proceso del reconocimiento de las lo cierto es que las condiciones de empleo y los servicios universales restringían estas políticas a un lugar residual, bastante menos relevante que las otras políticas nombradas.

Crea mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no son absorbidos por el mercado de trabajo en expansión, o cuya absorción era demasiado irregular.

Programas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios, y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo.

## 1.2 Historización y clasificación de las políticas sociales.

Cuando presentamos nuestra definición de política social planteamos que esta era la forma en que se solía definir en el marco del Estado Social, que en la experiencia Argentina tiene que ver con el Estado que se construye a partir de 1940 y que perdura hasta pasados los años 70. Esta forma de Estado se encontraba medularmente unida a una manera de organizar la economía, vinculada a la producción industrial por medio de la sustitución de importaciones y a la consolidación del empleo asalariado como la forma de integración privilegiada. ¿Qué queremos decir?

**Que las formas de pensar las políticas sociales son inseparables de las formas en que se piensan otras políticas, como las políticas económicas y las políticas culturales y responden a un modo de organizar la sociedad, de producir la sociedad.**

En el marco de las transformaciones de la sociedad que se van a plantear desde la dictadura en adelante y que se pueden identificar como propias del conjunto de transformaciones denominadas “neoliberales”, esta forma de pensar la relación con las políticas económicas se transformó. Algunos autores hablaron de “asistencialización” de las políticas sociales para hacer mención al cambio que este período planteó, en el cual las formas de intervención se dirigieron a acciones sustitutivas de emergencia, frente a la modalidad privilegiada que tiene que ver con el mercado como el lugar “natural” de satisfacción de

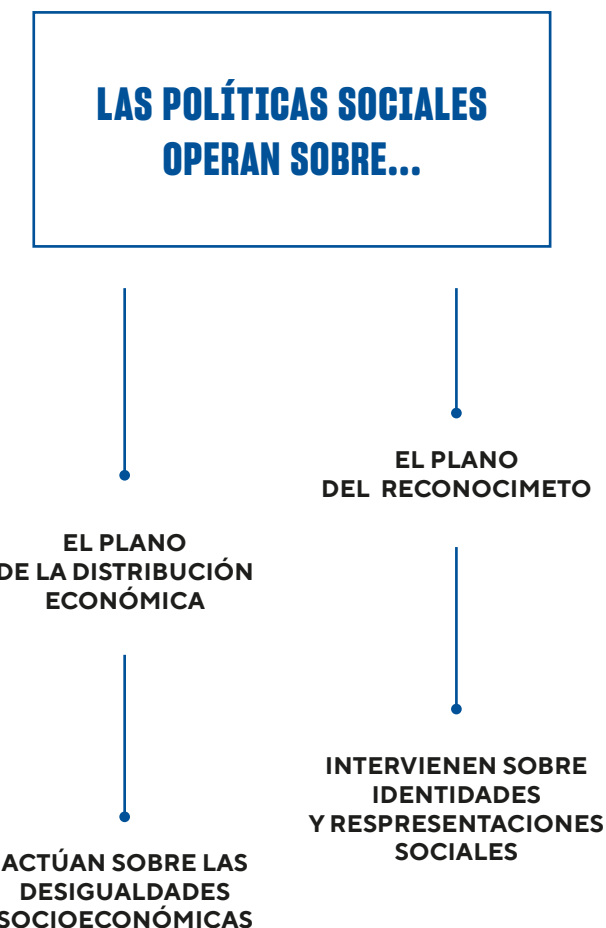
las necesidades. En este esquema es que se dieron las políticas de privatización y de ajuste durante los años 90 del siglo pasado, que restringieron lo considerado público, desvalorizándolo y presentándolo como lo gratuito o lo estatal y no como lo común, lo de todos. Asociar lo público con aquello que está para quienes no lo pueden pagar es una manera degradada de pensarlo.

Ejemplo: En el año 1994 se decidió que el PAMI -que es una obra social- creara una política alimentaria sobre población que ya se encontraba jubilada. O sea, no se discutía en aquel entonces los motivos por los cuales el principal mecanismo de integración (la jubilación) llevaba a que la personas recibieran ingresos por debajo de la línea considerada crítica; sino que se asistencializaba a esos grupos poblacionales que no tenían coberturas familiares. Dentro del propio sistema se recurría a la asistencia con el objetivo de protegerlo.

**En este esquema de pensamiento con foco en la asistencialización, las formas de intervención del Estado se plantean de manera subsidiaria (secundaria y como asistente de una política principal) mientras que se espera intervenir sólo cuando los ciudadanos no resuelven sus necesidades vía el mercado.** Desde aquí generalmente se niega, se invisibiliza, la intervención del Estado en las formas de regulación económica que por acción u omisión posibilitan la forma de funcionamiento de la acumulación de riqueza y se visibilizan las formas de intervención sobre los sectores populares, especialmente sobre los pobres, como formas consideradas de emergencia o no naturales: lo “natural” es que no se

dependa del Estado. Estas suelen ser las formas que, desde el sentido común, se replican y que asocian directamente “planes” con políticas sociales.

Otra forma de clasificar las políticas que aquí presentamos puede ser a partir de identificar políticas que operan en los márgenes y políticas que operan en el centro. La idea de **políticas del centro** refiere a aquellas que operan sobre el núcleo de los procesos de integración. La educación, en este sentido, es una política considerada del centro, así como las dirigidas al empleo o a la salud. Las **políticas consideradas de los márgenes** son aquellas destinadas a operar sobre las personas que ya se encuentran por fuera de estos mecanismos principales de integración. Las formas neoliberales tienden a negar la intervención política sobre el centro y la conciben sólo como un mecanismo de los márgenes.



Por otro lado, **las políticas sociales operan en dos niveles, tanto en el plano de la distribución económica como en el plano del reconocimiento**, de validar o construir identidades. Dicho de otro modo, tanto en las formas en las que opera sobre las desigualdades socioeconómicas, así como también en las culturales. Ninguna de las políticas que señalamos opera sólo en uno de estos rangos. Señalamos esto porque es central a la definición de política social que intentamos construir. Las políticas sociales no sólo resuelven problemas, sino que muchas veces los crean, cuando por ejemplo, construyen una identidad de destinatario que es considerada denigrante (“el planero”).

## 2 TRANSFORMACIONES LEGALES E IMPACTOS INSTITUCIONALES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

### 2.1 El enfoque de derechos como característica distintiva de las transformaciones de las políticas sociales.

El enfoque de derechos en el campo de las políticas sociales es una característica distintiva de un conjunto de apuestas de transformación relacionadas con los cambios de las políticas sociales post sententas y el cambio de los abordajes con pretensiones universalistas. Siguiendo el hilo de lo que venimos desarrollando y a riesgo de simplificar demasiado el enfoque podemos plantear que frente a la pérdida de la centralidad de las políticas del trabajo que planteamos anteriormente y a su reemplazo por la centralidad de **las políticas de asistencia, las políticas con enfoque de derechos se presentaron como una opción para discutir esta forma asistencializada, centrada en actuar sobre los efectos, para proponerse como políticas que operen a partir del reconocimiento de derechos.**

Vinculado con el desarrollo de algunas agencias internacionales, el enfoque de derechos se suele presentar como un conjunto de elementos que vincularían a las políticas de derechos humanos y con características que se vinculen con la exigibilidad, la participación social y la progresividad (Grau, 2010). Si bien la universalización sería un esperable de una política con perspectiva de derechos, no necesaria-

mente esto sucede en el caso de las políticas que se plantean dentro de este enfoque. Sin dudas, más allá de las formas en que distintas autoras o autores han definido a la perspectiva de derechos, lo cierto es que se trata de una figura con fuerte carga política en su nominación. La idea del derecho en el lugar de reemplazo de la idea de beneficio o de ayuda le da un carácter fuerte a esta nominación. A esto se suma que en muchos casos ha sido una invocación más que un avance en términos de coberturas universales asociadas tradicionalmente a los derechos sociales.

La idea de **titulares de derecho** como forma de nominar a las personas es un cambio relevante pero no representa *per se* un cambio sustantivo de las prestaciones estatales. Este enfoque considera que uno de los primeros pasos para otorgar poder a las personas destinatarias es considerarlas con derechos a los cuales el Estado está obligado a responder. Otros autores plantean que el cambio de las políticas con enfoque de derechos implica otro lugar para la disputa, otras posibilidades de exigibilidad de los mismos. La adhesión de esta figura ha sido ampliamente aceptada por los equipos técnicos de las políticas

sociales y de los ámbitos académicos, sin embargo, no ha sido fuertemente reclamada como figura por las y los destinatarios de las políticas que mayorita-

riamente han planteado al acceso al trabajo como la forma reconocida socialmente de acceder a derechos sociales.

### 2.2 Involucramiento y participación estatal como garantes de las políticas con enfoque de derechos.

Sin dudas la exigibilidad de los derechos, las formas de participación, las apuestas por el aumento en la participación e involucramiento de las poblaciones en las políticas son elementos importantes, pero muchas veces obliteran en los análisis que leemos que todas estas estrategias requieren para su desarrollo de sistemas institucionales públicos sólidos. Podemos decir para simplificar que **los sistemas públicos requieren de participación e involucramiento pero la participación y el involucramiento solos** -si no se cuenta con sistemas estables, sólidos, financiados- no pueden garantizar políticas con perspectiva de derechos.

**La exigibilidad de los derechos, las formas de participación, las apuestas por el aumento en la participación e**

**involucramiento de las poblaciones en las políticas sociales requieren para su desarrollo de sistemas institucionales públicos sólidos.**

Creemos que es un riesgo el considerar que el problema se centra exclusivamente en las formas de concepción de la persona destinataria de las políticas y no en las capacidades institucionales para llevar adelante determinadas formas de protección. Esto que parece ser obvio no lo es en el análisis de las políticas y tampoco se traduce fácilmente en las formas de planificación, ejecución y evaluación de las políticas.



Entonces ¿garantizar un derecho requiere de un marco normativo que asegure responsabilidades delimitadas de los organismos intervinientes y de recursos para efectivizarla?

El enfoque de derechos no puede ser llevado adelante por medio de programas o proyectos sin asideros institucionales claros. Los involucramientos comunitarios o territoriales son medulares pero no resuelven el problema de la institucionalidad pública que es el principal requisito para lograr la exigibilidad de las políticas. Uno de los niveles, el de las transformaciones legales, han tenido importan-

tes avances, pero, como retomaremos más adelante, tienen más claro los límites institucionales necesarios más que los sistemas institucionales que tienen que garantizar este enfoque de derechos. Esto es un problema en tanto no puede ser suplido por formas de gestión que por definición son acotadas en tiempo y en su dimensión territorial, como los proyectos.



#### PARA SEGUIR PENSANDO

¿Qué horizonte sobre lo común presupone una política social con enfoque de derechos? ¿Se te ocurre algún ejemplo de política social con enfoque de derecho?

## Lecturas sugeridas

[Abramovich, V. \(2006\). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL.](#)

[Grau, N. C. \(2010\). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, \(46\), 41-72.](#)

## Bibliografía consultada

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL.

Grau, N. C. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (46), 41-72.

Soldano, D., y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. Problemas de política social en la Argentina contemporánea, 17-79.

Soldano, D., y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. Problemas de política social en la Argentina contemporánea, 17-79.

## C2

## TERRITORIOS, POLÍTICAS SOCIALES, ESTADO Y ORGANIZACIONES

**El problema de lo federal y de lo territorial en el Estado: dimensiones políticas y culturales. Territorios y políticas sociales. Transformaciones de las formas de participación de organizaciones territoriales.**

En este capítulo se busca identificar una serie de cambios en la forma de pensar lo territorial y las formas de trabajo sobre los territorios, al vincular ambas cuestiones con las políticas con perspectiva de derechos. En una primera parte se

aborda la definición de lo territorial y luego se analiza cómo cambian las formas de participación territorial en los últimos años a partir del protagonismo de organizaciones territoriales y su vínculo con la construcción de lo estatal.

POR DRA. ANA ARIAS

## 1 TERRITORIO, TERRITORIALIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES.

### 1.1 ¿Políticas territoriales o territorialidad de las políticas?

En la actualidad se entremezclan un conjunto de cuestiones cuando pensamos la relación entre la territorialidad y políticas sociales, por ello nos interesa develar a qué llamamos territorialidad y qué connotaciones políticas -antes que geográficas- tiene el término. Como veremos en este capítulo, las políticas públicas que llevan el adjetivo de "territoriales" no refieren necesariamente a que se llevan adelante en un territorio -porque todas las políticas se llevan adelante en un enclave geográfico determinado (salvo algunas muy específicas)- sino que apelan a un tipo de lógica que convierte a esa intervención pública en "territorial". La apuesta entonces es rastrear cómo las formas de relación de los territorios con las políticas sociales pueden representarse de diferentes modos de acuerdo a cómo se caracterice la singularidad de "lo territorial", y esta singularidad no puede esconder su dimensión política y cultural.

Empezaremos diciendo que:

**lo territorial no es simplemente un ámbito de implementación, sino también una forma de la política y las políticas, y que su apelación como adjetivo (políticas territoriales,**

**actores territoriales, etc.) no sólo hace mención a una escala o a una referencia geográfica sino también política. Lo territorial es también una lógica, un conjunto de intereses, una manera de pensar la acción, etc., ya que estrictamente todas las instituciones u organizaciones tienen una referencia geográfica y sin embargo, no todas portan el adjetivo "territorial". Así como sus límites son construcciones sociales, también lo es lo considerado propio de lo territorial.**

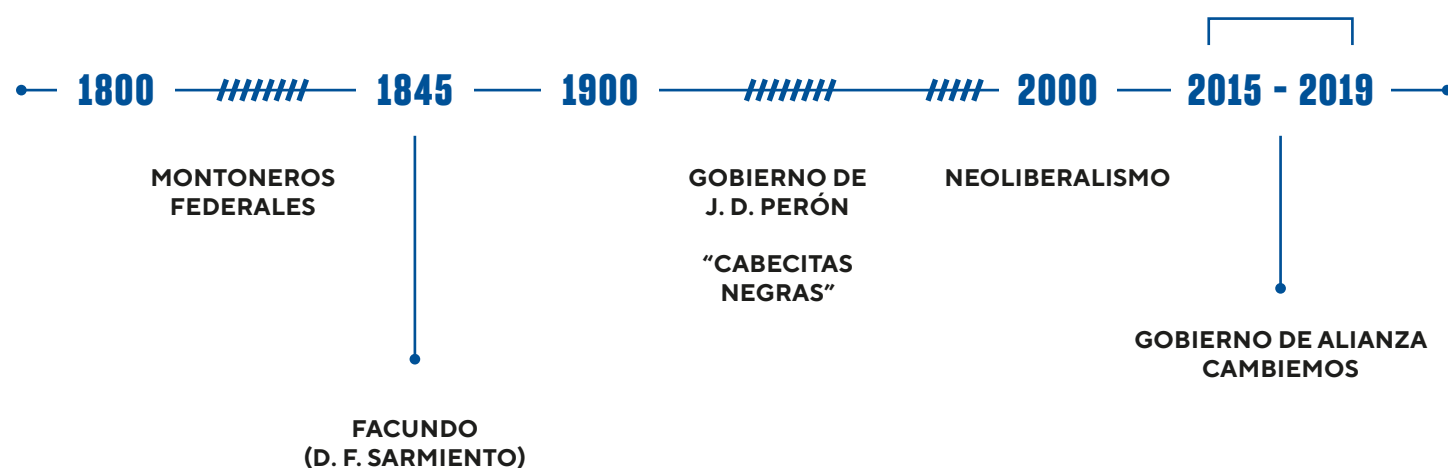
En general, el hablar de *territorios* hace surgir dos asociaciones. La primera tiene que ver con los mismos en términos espaciales, como una geografía, con sus características específicas, sus reglas internas y sus límites. La segunda asociación -correlato de la primera- nos lleva a interpretarlo como espacio habitado, como lugar donde se desarrollan relaciones sociales. En esta perspectiva "social", es el escenario

de lo cotidiano, de lo comunitario, del despliegue de la vida misma. Desde esta lógica, definir un territorio es definir al mismo tiempo el afuera del mismo. Por más que un territorio (geográfico o social) se defina por sus características internas, siempre supone un “afuera”, una instancia más allá de sus límites con las que el territorio necesariamente se relaciona.

**La disputa por la política y por las políticas y la relación con los actores y las construcciones referenciadas geográficamente ha ocupado un lugar medular en muchos momentos de la historia argentina.** Si pensamos en el registro de las políticas

sociales, la aparición de las políticas territoriales recién reconoce antecedentes en la década del 60 del siglo XX con las propuestas de desarrollo de la comunidad, pero si nos centramos en otras referencias políticas o culturales para reconocer las disputas de integración o participación territorial podemos identificar desde las guerras de independencia el problema de la integración nacional de los territorios. Partiremos de algunos dilemas que en términos históricos han estado presentes en la idea de territorio (y por ende de lo no territorial) y realizaremos algunos posicionamientos que a nuestro entender es necesario tener en claro para pensar hoy la relación entre territorios y políticas sociales.

## 1.2 Revisitando la integración de los territorios en clave histórica.



### 1.2.1 Montoneras federales: territorio y política.

La tensión entre autonomía y crecimiento de poder de los territorios se presenta como dilema frente a la construcción de políticas nacionales. Si rastreamos este tema encontraremos que recorre desde los orígenes de nuestro país. Nunca se recuerda, porque es una etapa negada de nuestra historia, a las montoneras federales y a las luchas de distintas regiones/provincias en las cuales la referencia geográfica era a la vez política.

Lo territorial en esta disputa es la defensa de intereses económicos de los que dependía el interés de la región, la defensa de una cultura, la disputa por las formas de integración nacional y latinoamericana. En fin, todo un proyecto político popular. Lo federal era una forma de organización que daba a la cuestión del

territorio una importancia enorme. ¿Qué era el territorio entonces? Los pobladores, su cultura, sus líderes, intereses y formas de participación. Sin embargo, no eran intereses o demandas exclusivamente locales o exclusivamente limitados a las demandas de ese espacio concreto, sino que lo que se encontraba en disputa era la forma de constitución del Estado nación y qué intereses planteaba. La defensa de la incipiente producción de artesanos y pequeños emprendimientos, por ejemplo, versus la producción de materias primas para la exportación. La defensa de lo nacional y latinoamericano en contraposición a otras formas de integración subordinada o directamente coloniales se implicaba con la defensa de los territorios que serían integrados de una forma sumamente desventajosa al Estado Centralista.



La Montonera federal (circa 1850), acuarela de Charles Henri Pellegrini.



Cómo se integraba el país, y no cómo se autonomizaban los territorios, era el problema a resolver. En el cómo se definía qué lugar iban a tener las provincias. A partir de 1880 la consolidación del Estado nacional va a imprimir otras formas de organización a los territorios, Buenos Aires como “centro” y el “centro” como lo que conecta con el exterior colocará en el lugar de “interior” a lo que no sea Buenos Aires. Interesante rastrear este lugar de “interior”: podemos ver cómo la referencia demuestra qué intereses son centrales y cuales se convierten en periféricos luego de la victoria de los unitarios sobre los federales. Los territorios “del interior” serán derrotados y empobrecidos, y su población dotará al litoral y a la industria azucarera, al obraje y luego el algodón. Estos cambios altera-

## 1.2.2 El mal de la extensión: el territorio es la barbarie.

Tomemos dos referencias de “Facundo o civilización y barbarie en las pampas argentinas” (1845), la gran obra literaria de Domingo Faustino Sarmiento, como punto de partida: “El mal que aqueja a la República Argentina es la extensión (...) Pero las provincias se vengaron, mandándole con Rosas, mucho y demasiado de la barbarie que a ellos les sobra”

**El mal asociado a la extensión del territorio y la idea de la barbarie como parte de las provincias son dos referencias que connotan dos de los temas centrales de “los problemas” de los “territorios”.** Las características de los referentes populares federales serán a partir de la enumeración de las características de la barbarie. No se incluye ahí capacidad de propuesta en la orientación de la política, sino sólo características de atraso, de la brutalidad que las extensiones territoriales tienen y que pueden incluso poner en jaque a las ciudades.

La identificación de las disputas en torno a los pro-

rán las formas de organización familiar, las formas de producción artesanal, etc. Lo social de los territorios tendrá una marca de origen determinante con este proceso político.

**El lugar de lo territorial como social-no político, tendrá que ver con que la política quedará en el centro, se resolverá en el centro y se podrán abordar de manera territorial las cuestiones residuales.**

La educación será un tema que el centro derramará sobre los territorios, al igual que las prestaciones de salud, pero no sólo por una cuestión de dependencia institucional sino principalmente por la forma de integración política, y su consecuente integración económica que logra imponer el triunfo unitario.

yectos presentados como “deficiencias culturales” es una de las cuestiones que planteará inicialmente Sarmiento pero que serán parte de un supuesto de las intervenciones sobre los territorios. La idea de que tiene que llegar la civilización a los territorios atrasados, cobrará mayor empuje para las propuestas de intervención social durante la década del 60 del siglo XX. Bajo la propuesta del desarrollo de la comunidad, la barbarie convertida en marginalidad será el problema de intervención del desarrollismo. Pero ante estas cuestiones cabe una pregunta: ¿por qué en el territorio se mantiene la barbarie, por qué los territorios son los lugares del atraso? ¿El mal de la extensión como puede expresarse hoy en día?

Quizá una de las respuestas tenga que ver con que los sectores que no son “el centro” despliegan formas de vida en lo cotidiano que expresan rebeldía a modos de integración desventajosos; por ahí también pueden leerse expresiones culturales que dicen más cosas que problemas sociales. Esto por supuesto, no

quiere decir que no se expresen problemas sociales, pero quiere decir que quizá no sólo se manifiesten

## 1.2.3 Del interior al centro: cabecitas negras y los territorios como el espacio de lo social.

A partir de la década de 1940 se imprimirá otro lugar a la organización popular mucho más definido por el sindicato que por el espacio geográfico. La centralidad que ocupó el trabajo asalariado como organizador de un conjunto de dinámicas sociales se reflejará en las modificaciones de los formatos organizativos populares y se modificará la cara de este “centro”. Buenos Aires y otros aglomerados urbanos se llenarán de “cabecitas negras”: llegarán los territorios -o

problemas sociales sino también proyectos o disputas sociales por el sentido de cómo se quiere organizar la vida propia y la común.

los de los territorios del interior- al centro. La forma de organización de la política social también responderá a esta centralidad y el sistema previsional y una parte significativa del sistema de salud se atarán a la condición laboral, con excepción del sistema educativo. Las políticas sociales asistenciales mantendrán, especialmente a partir de la década del 60, el carácter comunitario-territorial, claramente ocupando un lugar residual.



Ensamblando bombarderos en los talleres de Siam Di-Tella. 1935.

**Fuente**  
Archivo General de la Nación

Esto también incidirá en que las políticas “del centro” tendrán su asiento en los ministerios de Buenos Aires, mientras que las políticas territoriales se abordarán a niveles en los cuales la comunidad o el barrio cobrarán relativo protagonismo. El carácter relativo que planteamos se debe a que muchas veces éste ha sido un protagonismo preprogramado como formato de políticas también desde las oficinas centrales donde se planteaba como requisito para “bajar” algún recurso la incorporación de trabajo voluntario de organizaciones territoriales. En esta perspectiva “social”, el territorio es el escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, de lo local” o “lo doméstico”. Estos ámbitos cobran sentido pleno desde, o en contraposición a, otras instancias: lo político, lo nacional, lo extradoméstico, lo público.

Desde estas nociones los territorios (y a lo territorial como lógica, como conjunto de prácticas y dinámicas singulares) se conciben como pertenecientes centralmente a la esfera de la reproducción social, enten-

### 1.2.4 Territorio e instituciones ante el desarme del Estado de Bienestar.

Durante las últimas décadas, las transformaciones que a nivel económico, político y social hemos experimentado y atravesado obligan a repensar las relaciones entre producción y reproducción, entre lo social, lo cultural y lo político y, por ello, la propia función de lo territorial. **El discurso neoliberal presentó al Estado como un Estado “opresor” de las expresiones locales. Estas posiciones se difundieron con fuerza a partir de la década del 80 y con mayor impacto en la década del 90 del siglo XX.**

La descentralización fue presentada como una forma de ruptura de la institucionalidad preexistente, que

diendo así un espacio separado de los ámbitos donde se realiza la producción y, en consecuencia, de los ámbitos donde se realiza la política. Este esquema se explica si lo ponemos en el contexto histórico correspondiente: la producción –económica– se daba en la fábrica como espacio privilegiado y, genéricamente, en los espacios de trabajo. Y “lo social” se ordenaba y constituía como un ámbito complementario, se realizaba su reproducción. Espacio de producción –trabajo– y espacio de reproducción –no trabajo, descanso– estaban bien diferenciados.

La política como posibilidad estaba también claramente recortada por fuera de la cotidianeidad. La política era percibida como perteneciente a relaciones “públicas”, separadas muy claramente de los ámbitos “privados” de lo cotidiano. Incluso, cuando las prácticas políticas rebasaron esas instancias, volcándose al conjunto de la sociedad, impulsando nuevas reivindicaciones e inventando formas de lucha, esto se pensaba casi siempre como algo transitorio o secundario.

habilitaría mayor decisión de los actores territoriales y acercaría las decisiones a los destinatarios de las acciones. Se planteaba como un recurso para aumentar la democracia y mejorar los niveles de eficacia de la acción, encontrando respuestas adaptadas a las necesidades. Más allá de los discursos, la propuesta de descentralización formó parte de la estrategia de achicamiento del Estado que se desplegó durante la década del 90.

En este momento se consideraba que había tres sectores Estado, Mercado y Sociedad civil, y a cada una de estas esferas le correspondía un valor: el Estado



¿Este planteo hace alusión al esquema de los denominados “tres sectores”?

como el ámbito de la política (y de los intereses), el Mercado como el ámbito de la economía (y del lucro), y la sociedad civil como el ámbito de lo social (y de la solidaridad). Lo relevante era que cada sector mantuviera su especificidad y su lógica, que no se entremezclaran ni superpusieran.

En este esquema de pensamiento la apuesta a los territorios y al protagonismo de éstos será una forma de desarme del sistema institucional del Estado de Bienestar. Lejos de generar una institucionalidad alternativa deterioró los dispositivos institucionales preexistentes, muchas veces sin generar nuevas instituciones y trasladando a los actores de los territorios más pobres las responsabilidades sin los respaldos necesarios.

La incorporación de organizaciones no gubernamentales (ONG) como efectoras de políticas representó de distinta forma una privatización encubierta (Britos: 2006). Sin embargo, esto no quiere decir que el aumento del poder de los territorios de por sí implique deterioro de los sistemas institucionales. Si bien esto fue lo que sucedió durante la década del 90, ello fue la consecuencia de un modelo de política y no la responsabilidad del aumento del poder de los actores en el territorio. Muy por el contrario, las demandas de los actores territoriales con los que interactuamos suelen ser por la consolidación de las instituciones estatales en las cuales reclaman protagonismo y formas de apertura para las realidades que se presentan en los territorios.

Asimismo, sería iluso negar que en la actualidad el crecimiento de la participación de las organizaciones territoriales y de las formas políticas territoriales, incluso de los niveles gubernamentales municipales son un dato que parece no retroceder, a pesar de que han aumentado los niveles de centralidad estatal, especialmente en los niveles nacionales. Con esto queremos decir que si en los 90 el crecimiento de las organizaciones territoriales se interpretó como un ámbito de recolectivización frente al desempleo y a la descentralización de las políticas sociales, la recentralización de las políticas sociales y la disminución del desempleo que se dio en la primera década del siglo no implicó una disminución del tejido organizacional de los territorios, aunque si transformaciones del mismo.

Hoy el despliegue de intervenciones estatales sobre los territorios no responde necesariamente a una organización institucional homogénea ni escalonada. Para ser más exactos, hoy operan sobre los territorios una enorme cantidad de acciones de los niveles nacionales, provinciales o municipales con diferentes llegadas a recursos y continuidades en el tiempo. Sin embargo, muchas veces estas intervenciones no fortalecen las instituciones sino que operan como programas superpuestos. El territorio como lugar de llegada o de bajada es reconocido e incorporado a los discursos de la política, pero sin mucha claridad de cuál es el despliegue reconocido o esperado de la institucionalidad del territorio.

## 2 LÍMITES Y ALCANCES DEL ABORDAJE TERRITORIAL

Como señalamos al iniciar la definición de lo territorial no es unívoca y su asociación como ámbito natural de lo social es sólo una forma posible, y limitada, de entenderlo. **Si la participación en el marco de los territorios se centra exclusivamente en lo social, sin reconocer las dimensiones culturales y políticas, se corre el riesgo de reconstruir el territorio como un lugar de expresión exclusivamente del margen o de gestión de lo no incluido. Esto no quiere decir que el conjunto de los problemas puedan resolverse exclusivamente desde la gestión territorial.**

Como lo han demostrado en demasía la cantidad de experiencias fallidas que intentaban resolver el conjunto de los problemas a nivel territorial, especialmente los asociados al desempleo o a la pobreza, si no hay articulación con las transformaciones nacionales es muy limitado lo que puede resolverse. Esto no quita potencialidad a los territorios, muy por el contrario, invita a dejar abierta la posibilidad de comprender lo territorial en sus múltiples manifestaciones y a la intervención desde una comprensión integral (e integrada nacionalmente) de la etapa descubriendo las posibilidades de trabajo, pero evitando expectativas ingenuas.

**La autonomía de lo territorial no es un valor en sí mismo, eso lo demuestran los territorios “descolgados” del**

**Estado. Sí lo es el reconocimiento de los distintos niveles el crecimiento de instancias de poder lo que debe generar es mayor participación, reconocimiento de mayor pluralidad, culturización de las intervenciones. No una autonomización, pero sí una integración que reconozca protagonismo. Los abordajes territoriales autonomizados no ponen en discusión el problema de lo federal en las discusiones sobre las políticas. Pensar los territorios de manera integral implica abordar el problema de las formas organizativas políticas de lo territorial en clave federal.**

Hay un dilema a ser resuelto en términos de la institucionalidad de las intervenciones a niveles territoriales en la cual las lógicas paracaidistas son mejores a la nada, pero no son lo que deberían ser en momentos de consolidación de una política social en perspectiva de derechos. “Bajar” al territorio, tiene que empezar a ser leído como un problema de mala concepción de las políticas y no una descripción de implementación.

### 2.1 Transformaciones de las formas de participación de organizaciones territoriales. Disputas sobre la estatalidad durante el período 2015 - 2019.

A continuación les proponemos discutir una serie de reflexiones generadas a partir de un proyecto de investigación llevado adelante en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata en el cual trabajamos el vínculo organizaciones-Estado en el escenario de la política social durante los años de gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019).

Principalmente interesa la relación *organizaciones - disputas sobre la estatalidad* ya que creemos que en estas transformaciones o tensiones se expresan una serie de cuestiones importantes para ser reconocidas

como tendencias del despliegue de las políticas en la etapa. La idea del “registro propio” sintetiza parte de lo que identificamos en el período 2015-2019, ya que entendemos que se genera una configuración identitaria en la que se disputan conjuntamente una serie de sentidos relativos a los recursos (como salario y no como subsidio); relativas a la función de lo estatal (en dónde el Estado aparece como habilitador de la acción de la organización más que como un garante de derechos o como efector) y de la identidad como propia de una organización de trabajadores más que un nucleamiento alrededor de demandas asociadas a la pobreza.

#### 2.1.2 Pobreza desde el poder.

En este apartado queremos desplegar tres características del período para relacionarlas con los cambios en las organizaciones sociales que estudiamos en nuestro proyecto: **(a)** se vuelve a identificar a la pobreza como objeto central de la intervención sobre lo social; **(b)** hay reorientación en las operatorias que otorga mayor lugar a las organizaciones sociales territoriales y; **(c)** disminuye la densidad institucional pública de las intervenciones.

##### a. La pobreza como organizador de las intervenciones

Durante el gobierno de Mauricio Macri la pobreza recobró una centralidad perdida durante el gobierno

anterior como concepto organizador o fundamentador de los sentidos de las acciones políticas y de política pública. Desde su presencia en el discurso de asunción del nuevo gobierno, en dónde solicitaba ser evaluado por la modificación de los indicadores de pobreza, hasta la enorme presencia pública de la mención a la pobreza que apareció en los discursos oficiales y de los discursos mediáticos, la pobreza, como forma privilegiada de identificar un conjunto de problemas, volvió a organizar una parte importante de los discursos de los referentes del gobierno.

Cuando la nueva dirección del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) reanudó la publicación de datos sobre pobreza e indigencia, que

fueran tan cuestionados en la gestión de gobierno anterior, su elevado número, lejos de escandalizar parecía apoyar la idea de la readecuación de las políticas públicas propuestas. Coherentemente con el discurso de los organismos internacionales de crédito que vuelven a tener un protagonismo relevante en la etapa, el ajuste presupuestario se justificaba en la jerarquía de la pobreza como problema.

Asimismo, si durante el gobierno del kirchnerismo se privilegió la estrategia de reducción de comedores o de cambios en las modalidades tradicionales asociadas a las políticas alimentarias, durante esta etapa se celebrarán como formas solidarias frente a la pobreza como problema. El Ministerio de Desarrollo Social creció de manera exponencial en la centralidad política de durante estos años. Si bien el discurso de la nueva alianza gobernante fue crítico del lugar de “los planes” (la forma en cómo se nombraron en el discurso mediático a los programas de transferencias condicionadas de ingresos), lo cierto es que durante su gobierno aumentaron a aproximadamente el doble las destinatarias y destinatarios de transferencias de ingresos.

#### b. Reorientación en las operatorias que otorga mayor lugar a las organizaciones sociales territoriales

Asimismo, hubo un proceso al que denominamos de *territorialización desestatizante*. Este proceso lo llamamos de territorialización ya que crecen tanto la cantidad de los recursos gestionados en territorio por organizaciones sociales, como la centralidad po-

<sup>1</sup>La prensa Argentina llamó “grupo San Cayetano” a un conjunto de organizaciones sociales -de la cual la referencia más importante es la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)- luego de una movilización en la que salieron del histórico santuario de San Cayetano para reclamar al ley de emergencia social que llevaría posteriormente el N°27.345 y fuera sancionada el 7 de agosto de 2016.

Tapa del diario  
Página12 del día 8 de  
agosto de 2016 referida  
a la gran movilización  
de organizaciones  
sociales ocurrida el 7  
de agosto de ese año.

Fuente  
Diario Página12



lítica de los mismos como actores políticos de la política social del Ministerio de Desarrollo Social. Esto es especialmente así para las organizaciones nucleadas a partir del llamado “grupo San Cayetano”<sup>1</sup> ya que otras organizaciones no sólo no protagonizaron las nuevas políticas sociales sino que fueron excluidas de las operatorias y en algunos casos, como por ejemplo el Movimiento Tupac Amará, fueron reprimidas y algunas personas dirigentes encarcelados.

#### c. Disminuye la densidad institucional pública de las intervenciones

A esta forma de territorialización la llamamos “desestatizante” porque durante todo el período se va a registrar una disminución de las oficinas estatales y de la presencia de trabajadores estatales en las mismas. Si bien no disminuye notablemente el número de trabajadoras y trabajadores del Ministerio, si disminuye la presencia de los mismos en las políticas.

Sin duda en el espacio en el que las organizaciones sociales que entablen relación con el Ministerio de Desarrollo Social tendrán mayor protagonismo será en la implementación del Salario Social Complementario. En esta operatoria asumirán responsabilidades en la gestión de tareas administrativas, criterios de selección y otras cuestiones anteriormente consideradas parte del trabajo técnico de los equipos del Ministerio o por los Municipios. El Salario Social Complementario -al plantearse como complemento de ingresos y no con objetivos de inclusión o

### 2.1.3 Identidad, pobreza y trabajo en las organizaciones sociales.

La imagen de la pobreza como ordenadora de las intervenciones, sin embargo, no tuvo un correlato con las formas de identificación que encontramos en los relatos de las y los militantes de las organizaciones con las que nos entrevistamos: cuando hablaban aparecía el problema del trabajo en primer lugar, el problema de violencia frente a algunas formas de represión, y de “la necesidad” antes que la palabra pobreza. Incluso en los relatos en los que aparecía la pobreza como problema significativo, no aparecía alrededor de los pobres como identidad, ni propia, ni de las personas a las que estaba destinada la acción de la organización. En nuestras y nuestros entrevistados la identidad fuerte seguía siendo definida alrededor del trabajo y de las figuras de la trabajadora o del trabajador.

Las tensiones que identificamos estaban asociadas cómo la gestión de recursos asistenciales o la disputa por lo laboral implicaba cambios en las formas de relación con el Estado, pero no era un conflicto identitario el que estaba en juego sino una discusión sobre

re-inclusión en el mercado formal- ocupará un lugar importante en la construcción identitaria de las organizaciones sociales que analizamos.

Volviendo sobre la relación con las formas de estatalidad, podemos denominar al proceso como parte de una disminución de la densidad de la institucionalidad pública y su reemplazo por una propia de las formas organizativas territoriales: aumenta el protagonismo de las organizaciones y disminuye la de la institucionalidad pública estatal.

la validez de la estrategia llevada adelante por las organizaciones. En general, las discusiones que se dieron en los grupos focales respondían a las diferencias entre referentes que se encontraban por fuera de la estrategia de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y quienes formaban parte de esta organización, y encontraban en la gestión de estos recursos asistenciales un eje de disputa.

Es interesante que si bien el discurso “de la pobreza” desde arriba estaba claramente planteado, desde el discurso de las organizaciones no aparecía plasmado en una identidad y más allá de las discusiones acaloradas entre distintas organizaciones sobre la modalidad de disputa con lo asistencial, esto no entraba en discusión. El “Salario Social Complementario” que será un elemento distintivo y rupturista en términos de la legislación, sin embargo, no lo será en relación a las formas de evaluación de las y los entrevistados. En nuestras entrevistas no aparece el Salario como un hito diferente de la política social o de la gestión de las organizaciones.

## 2.1.4 Institucionalización de recursos, dentro de un registro propio (RENABAP, RENATEP).

El crecimiento en la presencia territorial del Ministerio de Desarrollo Social fue parte de la estrategia de territorialización de las acciones durante el Kirchnerismo. Esto implicó la presencia territorial directa por medio de la expansión de instituciones o dependencias propias del Ministerio como los CAL (Centros de Atención Local), CDR (Centros de Referencia); CIC (Centros de Integración Comunitaria), y también operativos realizados en territorios de los que formó parte el Tren Sanitario. Esta presencia, sumada al enorme lugar dentro de las políticas sociales de las prestaciones realizadas por medio de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), de alguna manera generaba una disminución del rol de intermediación de las organizaciones.

En el gobierno posterior se va a realizar una recentralización del Ministerio desarmando los CAL, y limitando el lugar de los CDR en las gestiones. Asimismo, como ya lo señalamos, el trabajo de equipos técnicos territoriales fue disminuido a la par que aumentaba la presencia de las organizaciones sociales en tareas que anteriormente llevaban adelante equipos técnicos del Ministerio. Durante el Gobierno de Mauricio Macri, no podríamos decir que crece el lugar de intermediación sino que aumenta el lugar de gestor directo. En este sentido no hay un retorno al lugar de gestión que tuvieron los movimientos sociales en los 90 sino que hay un aumento en la apuesta a ser gestores directos.

Esta nueva forma de protagonismo de las organizaciones se visualiza en un conjunto de iniciativas políticas que tuvieron impacto en la reconfiguración de las leyes, normativas e instrumentos de las políticas sociales. La sanción de la ley de emergencia social (ley 27.345) se plantea como objeto: “promover y de-

fender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al ‘trabajo en sus diversas formas’ por el artículo 14 bis y al mandato de procurar ‘el progreso económico con justicia social’ establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional”. Esta dualidad entre una ley de emergencia y una ley de trabajadores de la economía social puede ser extendida a una serie de cuestiones que desarrollaremos a continuación

La ley fija dos instrumentos: el *Salario Social Complementario* y el *Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP)*, ambos instrumentos se radican en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y no en el Ministerio de Trabajo. En el caso del Salario Social complementario este prevé el pago del 50% de un salario mínimo vital y móvil para, y aquí reside la principal novedad, “las y los trabajadores de la economía popular”. Las personas destinatarias de esta iniciativa, si bien son pobres si se las mide por los ingresos insuficientes que obtienen, son definidas desde una nueva identidad que integra la condición de trabajador o trabajadora desde un lugar novedoso como destinatarias de políticas: “la economía popular”.

En nuestras entrevistas no aparece esta identidad como un lugar distinto de la identidad de trabajadoras y trabajadores sin más, pero entendemos que permite y genera un lugar diferencial para la disputa de un recurso tradicionalmente asistencial. Como anticipamos, puede parecer menor el hecho de que ya

no hay una búsqueda de reinserción en el mercado de trabajo formal, sino que se presenta como un complemento de las acciones laborales que vienen realizando y en su mayoría autogenerando las personas.

Si bien consideramos que es efectivamente la forma en cómo estas acciones de políticas operaban (no hay evidencia de que la participación en estos programas haya promovido mayor trabajo formal o mejores posibilidades para sus destinatarios para posicionarse) es relevante o, mejor dicho, puede ser importante a futuro si se consolida como línea de política pública. Entre otras cosas este giro asume la permanencia de las acciones de estos programas y su continuidad sostenida en el tiempo. Como ya dijimos, en nuestras entrevistas y entrevistados no aparecía este giro tan claro en el discurso. Lo que aparecía como relevante era sostener la identidad de trabajadoras y trabajadores como sujetos, la forma de la política (el salario social complementario) aparecía como un hecho sin demasiada ruptura con las operatorias anteriores.

Otro instrumento que nombramos es el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP). Creado en el marco de la Ley N° 27.345, (si bien se creará recién en el año 2020) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación apunta a “registrar a los trabajadores y trabajadoras

## 2.1.5 Territorio, organizaciones sociales y estatalidad.

En esta investigación intentamos analizar transformaciones en el vínculo asistencial que se configura en los años del gobierno de Mauricio Macri en relación a los acuerdos y disputas llevado adelante con un grupo de organizaciones sociales. Planteamos cómo un escenario de disputa sobre el estatuto del destinatario de las acciones se realizará en relación

de la economía popular en su totalidad, atendiendo a criterios amplios que respeten sus formas organizativas, dimensiones y complejidades y desarrollar políticas que asuman la vulnerabilidad socio-productiva de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular.”

El último instrumento que queremos nombrar es el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). También localizado en el Ministerio de Desarrollo Social este registro reúne información sobre las villas y asentamientos de la Argentina. Permite solicitar el certificado de vivienda familiar y es el resultante de Ley 27463, otra ley producida durante los años del macrismo y considerada como un triunfo por las organizaciones sociales que la promovieron (Elorza y otros 2019). Se trata de un registro que identifica situaciones de informalidad y precariedad, las inscribe dentro de la política pública pero desde un registro en el cual las organizaciones son gestores directos.

En ambos casos es el Ministerio de Desarrollo Social el “receptor” o alojador de esta inscripción. En ambos casos, no queda clara la operatoria estatal más allá del registro y del protagonismo de las organizaciones. Este registro “propio” es novedoso si se consolida y plantea una lectura del Estado diferente a la asociada a la idea de intervención en la emergencia y una disputa en organización de lo público.

a la idea de sujetos pobres vs. la identidad de sujetos trabajadores.

Cierta ambivalencia entre un discurso que ampliaba el lugar de la pobreza como ordenador social y una apuesta a disputar el lugar del reconocimiento del apoyar económicamente a los trabajadores de

la economía social estuvo presente todo el tiempo. Esta ambivalencia puede verse durante el período en que van a coexistir dos operatorias muy similares, tanto el programa Hacemos Futuro como el Salario Social Complementario tuvieron un mismo monto monetario y fueron dirigidos a las mismas poblaciones. Su principal diferencia fue la forma de gestión de los mismos, en el caso del Salario Social Complementario con mayor protagonismo de las organizaciones, visualizada como un logro de colectivo, en gran parte, porque entrará dentro de un “registro” diferencial de la política pública.

Esta idea del “registro propio” nos parece que sintetiza muy bien parte de lo que identificamos en el período, ya que entendemos que se genera una configuración identitaria en la que se disputan conjuntamente con los recursos una serie de configuraciones de sentido relativas a los recursos (como salario y no como subsidio); relativas a la función de lo estatal (en dónde el Estado aparece como habilitador de la acción de la organización más que como un garante de derechos o como efector) y de la

identidad como propia de una organización de trabajadoras y trabajadores más que un nucleamiento alrededor de demandas asociadas a la pobreza.

Consideramos que estos elementos son centrales en la construcción de subjetividades colectivas y que conforman un escenario que tiene permanencia con posterioridad al período estudiado configurando posibilidades y tensiones en la etapa posterior. La construcción de una forma de subjetividad colectiva que conjuntamente con la de una identidad otorga sentidos a las estrategias y a los esperables es central para entender las apuestas sobre la estatalidad.

Estas formas de institucionalidad tendrán conjuntamente con el alto nivel de protagonismo de las organizaciones sociales una disminución de la presencia de los efectores públicos. Esta tendencia no necesariamente deberá mantenerse en el futuro, pero consideramos que es un elemento altamente observable como tendencia y forma parte de una disputa sobre la construcción del Estado, cuestión que retomaremos, más adelante.

#### PARA SEGUIR PENSANDO



¿Podrías ser capaz de explicitar claramente la concepción de territorio que subyace en tus intervenciones profesionales? ¿Qué tensiones y/o ambigüedades registrarás respecto de esta categoría en el ámbito donde te desempeñás laboralmente?

## Lecturas sugeridas

[Arias, A. J. \(2021\). Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad \(2015-2019\). \*ConCienciaSocial\*, 5\(9\), 11-23.](#)

## Bibliografía consultada

Arias, A. (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social*. Vol. 2, Nro. 4. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 30-45

Arias, A., Gomez, A., y Bisaro, E. (2017). *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*. Fundación Germán Abdala.

Britos, N. (2006). *Ámbito profesional y mundo del trabajo: políticas sociales y trabajo social en los noventa*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Elorza, A. L., Rodríguez, M. A., y Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 26(26), 49-68.

Franco, C. (1994). Ciudadanía Plebeya y organizaciones sociales en el Perú (otro camino para “otra” democracia) en De la Sierra, G (comp.) *Democracia emergente en América del Sur*. México, CIICH/UNAM.

[Arias, A. \(2013\). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. \*Revista Margen\*, 71, 1-7.](#)

García Linera, A. (2010). La construcción del Estado. Tres pensamientos políticos. Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis. Revista Latinoamericana*, (49).

Pelagatti, F. (2020). “Reconfiguración de estrategias: motivos y percepciones”. Mimeo.

Retamozo, M. (2009). Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e Investigación social*, (16) 95-123.

Vilas, C. (1996). Sujetos, actores, Movimientos: ¿Dónde quedaron las Clases?. *Revista de Ciencias Sociales*, N°4. Universidad Nacional de Quilmes.

POR DRA. ANA ARIAS

## C3

## TRABAJAR EN EL ESTADO: DERECHOS, DEMANDA, RESPONSABILIDAD Y CAPACIDADES ESTATALES

**Transformaciones estatales: de la demanda a la responsabilidad. Fortalecimiento de capacidades estatales. Corresponsabilidad y Accesibilidad institucional. Densidad institucional.**

Este capítulo centra la mirada en las transformaciones estatales a partir del planteo de una serie de cambios relacionados con derechos y obligaciones ocurridos en los últimos cincuenta años donde se disuelve la idea de deberes como dimensión central de la política conduciendo a una posición

de demanda. Por otra parte, recupera una serie de categorías fundamentales para pensar la apuesta por el fortalecimiento de las capacidades estatales: corresponsabilidad, accesibilidad institucional y densidad institucional.

## 1 TRANSFORMACIONES EN UN CONTEXTO DE DISPERSIÓN SOCIAL Y FRAGMENTACIÓN DEL ESTADO.

### 1.1 ¿Derechos sin deberes? De la demanda a la responsabilidad.

Como vimos en el primer capítulo, la idea de derechos desvinculada de la de responsabilidades genera un posicionamiento de demanda que convierte a los derechos en un aspecto puramente declamativo e involucra pérdida de su potencial político. La superación de lo antedicho implica el afianzamiento de las formas de responsabilidad estatales que suponen sistemas institucionales consolidados. Sin embargo, el Estado- Nación hace tiempo que se encuentra en transformación, produciendo a su vez modificaciones en las operatorias institucionales.

Actualmente formas organizativas del Estado se caracterizan por una gran dispersión y por la pérdida de las formas tradicionales jerárquicas que lo identificaron hace décadas. Si tenemos que pensar una palabra clave para este momento la misma es **fragmentación** (Cantarelli, 2005). Las piezas del rompecabezas ya no se unen. Hay una “dispersión social”, una ausencia

de “reciprocidad”, una desarticulación entre las partes y el todo, entre el Estado y las instituciones.

La historiadora Mariana Cantarelli considera que hay un **pasaje de la demanda a la responsabilidad:**

Un efecto no calculado de la destitución de las masas como sujeto de la política es el elogio a la demanda. La demanda, los derechos sin deberes, se instalan como un modo de pensar, sentir y actuar institucionalmente. Estamos ante una nueva subjetividad. (Cantarelli, 2005:4)

Y para analizar este proceso nos propone un recorrido histórico por dos momentos claves de la vida política y social de nuestro país: la dictadura iniciada en 1976 (como un momento donde los derechos alteran su sentido político) y la vuelta de la democracia (vivida como recuperación de derechos avasallados y no necesariamente como la reproducción de lo común).

1976 - 1983

DICTADURA MILITAR

DERECHOS 

DEBERES 

1983 →

RETORNO DEMOCRÁTICO

DERECHOS 

DEBERES 



"SUBJETIVIDAD DEMANDANTE"

- FUGA AL PASADO
- FUGA A LOS VALORES
- FUGA A LA INTERNA
- FUGA A LOS RECURSOS

En ese pasaje, entre un "tiempo sin derechos" y los "derechos sin obligaciones" se disuelve la idea de deberes como dimensión central de la política conduciendo a una posición de demanda. Les proponemos prestar especial interés en esta idea para entender nuestra relación con las Instituciones y la vida en democracia. ¿Qué le sugiere esta idea? ¿Por qué creen que en el retorno a la democracia es donde la dimensión de los deberes se licua?

Para conceptualizar la experiencia de la demanda, la autora construye categorías de análisis para comprender los modos de eludir la responsabilidad, a las que denomina *fugas de la subjetividad demandante* y describe cuatro. A su vez, cada fuga supone una serie de procedimientos vinculados a la subjetividad responsable:

- **fuga al pasado:** "nostalgia de lo que fue", no permite elaborar imágenes para la construcción política actual.

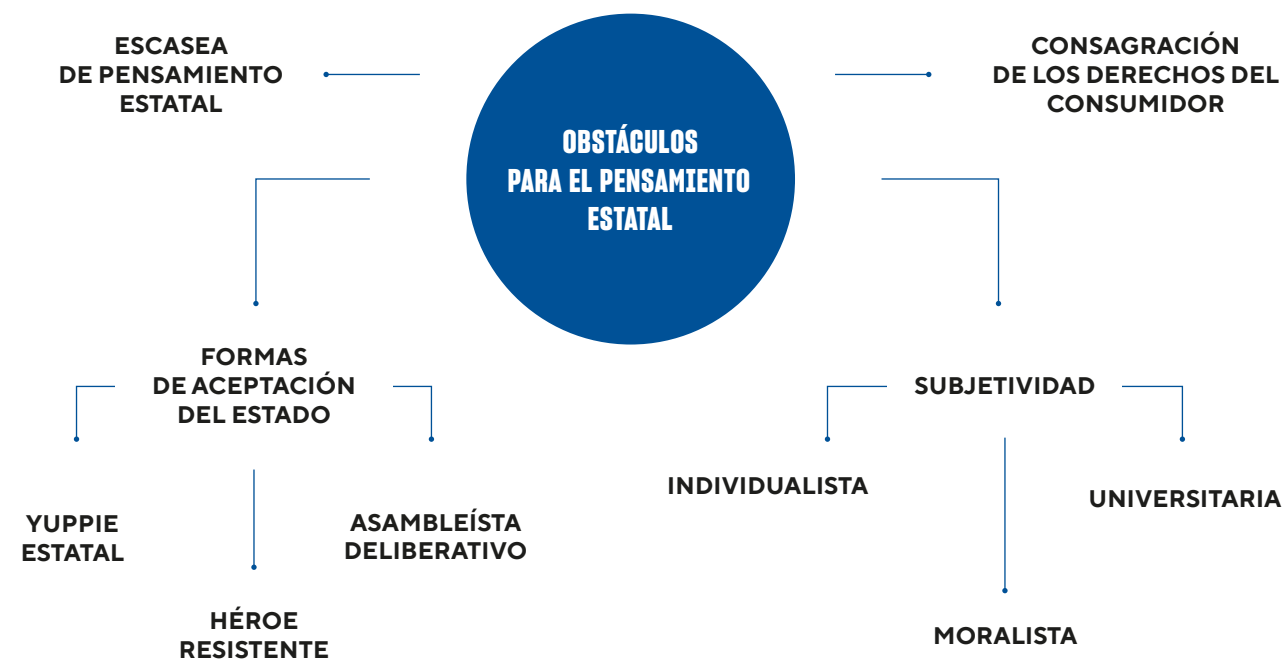
- **fuga a los valores:** "si los hombres fuésemos buenos e hiciéramos lo correcto...", imagina que el tejido social es sólo un entramado de valores.
- **fuga a la interna:** "hacer política sin confrontar", se imagina que es posible (y deseable) suprimir la dimensión agonial de la política.
- **fuga a los recursos:** "la construcción política no puede hacerse sin recursos", considera que la abundancia es un punto de partida indispensable para la acción.

Estos procedimientos vinculan y ponen en valor (o valorizan de otro modo) los alcances en relación a las normativas, los recursos y el modo que habitamos el Estado y nos identificamos con la figura de agente estatal.

## 1.2 Responsabilidad y pensamiento estatal.

El pasaje de la demanda a la responsabilidad exige desarrollar una serie de herramientas, operaciones y procedimientos capaces de construir la práctica cotidiana en contextos de fragmentación. En este sentido, la noción de derechos desligados de los deberes sería una de las características de la escasez de pensamiento estatal junto con la concepción del Estado des-centrado (negando la relevancia de lo estatal como el centro de la producción de lo común) y la falta de responsabilidad en clave institucional. Los otros **obstáculos del pensamiento estatal** a superar

serían: la consagración del sujeto consumidor (que exige derechos, pero no tiene deberes); ciertas formas de ocupación del Estado próximas a la figura del "yuppie estatal" (que traslada la lógica empresarial al Estado), el "héroe resistente" (cuyo planteo está basado únicamente en la "resistencia") y el "asambleísta deliberativo" (escucha y cuestiona pero desligado de la obligación de gestión de lo común); y por último, aquellas subjetividades que boicotean la construcción de lo común como una obligación de la producción estatal.



Pensar la idea de la responsabilidad es interesante y quizá pueda servirnos como un lugar para interpelar la cuestión de la lógica de derechos como lugar organizador conceptual de las prestaciones sociales y

los sujetos. Otros conceptos asociados a la idea de la demanda y la responsabilidad serían corresponsabilidad y accesibilidad.



### 1.3 Corresponsabilidad y Accesibilidad.

Como vimos trabajando, el tipo de subjetividad demandante que describe Cantarelli no construye instituciones, sino que reclama derechos de forma declarativa. Los derechos implican normas, implican responsabilidades y, como todo instituido, siempre es más contradictorio que su reclamo en potencial.

En Argentina tenemos la particularidad de que en los últimos años hubo reformas legislativas de avanzada: se derogó la Ley N° 10.903 de Patronato y se la reemplazó por la Ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños Adolescentes y Jóvenes; se aprobó la obligatoriedad de la escuela media; la muerte digna; la ley de salud mental; el ma-

trimonio igualitario; etc. Sin embargo, en gran parte de estos avances normativos aparecen con más claridad las instituciones que no tienen que intervenir (los juzgados para las causas asistenciales en el caso de la ley de protección de niñas, niños y adolescentes, las instituciones de encierro para los casos de problemas de salud mental) que las nuevas institucionalidades, soporte de derechos.

Frente a estas cuestiones han empezado a formar parte de nuestros lenguajes de políticas públicas conceptos como los de **corresponsabilidad**. La idea de la corresponsabilidad es muy interesante en tanto, incluso, algunas colegas plantean que conceptos

como los de derivación ya debieran reemplazarse por el de *corresponsabilidad*. Sin embargo, en las prácticas que hemos analizado, muchas veces sucede lo que Mariana Chaves ha determinado como *coculpabilidad*, en donde nos denunciemos mutuamente las faltas que se evidencian ante situaciones complejas, más que vincularnos con una forma de responsabilidad compartida. Frente a esto creemos que el desafío es el de construir nuevas formas institucionales para esta corresponsabilidad que superen las ideas voluntaristas que a veces acompañan algunas mesas o consejos.

Por otra parte, les proponemos tensionar la definición acerca de la categoría de **accesibilidad** con relación a dos transformaciones relacionadas: las formas de subjetividad actuales y las demandas relacionadas con derechos sociales. Caracterizaremos dos escenarios diferentes para plantear la

relación entre lo que llamaremos una *accesibilidad de consumo* y una *accesibilidad de derecho*. Mientras que la *accesibilidad de consumo* se encuentra mucho más reglada por lógicas relacionadas con satisfactores y en las cuales la calidad es un aspecto central -y se impone un tipo de subjetividad demandante- la *accesibilidad de derechos* exige pensar lo institucional superando el tema de la calidad por otras formas de "encuentro" con los sujetos. En términos de procesos de interacción entre sujetos e instituciones.

De este modo, proponer modos de pensar la accesibilidad en tanto "acceso a derechos" que superen la accesibilidad "de consumo" debe implicar formas de extensión de las barreras y de las distancias con este otro, y construir condiciones cada vez más hospitalarias, en el sentido del respeto y el reconocimiento de este otro.



Marcha por el Derecho a la Salud Mental. Ciudad de Córdoba, 2019.

#### Créditos

Colectivo La tinta.

## 2 DENSIDAD INSTITUCIONAL Y CAPACIDADES ESTATALES.

### 2.1 Las instituciones no son (sólo) ejecutoras de proyectos.

La crisis de las instituciones en general, en especial la de las instituciones sociales públicas (y en este conjunto englobamos a las organizaciones de los sistemas públicos -escuelas, hospitales, centros de salud, servicios sociales, oficinas municipales, etc.-) amerita revisar las formas de su tratamiento. Existe consenso en las/los investigadores en identificar un proceso de crisis o deterioro en las instituciones sociales. Tanto la idea de declive (Dubet, 2006), la de instituciones estalladas (Fernández, 1999) como la de desinstitucionalización (Kessler y Merklen, 2013) muestra estos elementos.

Asimismo, existe consenso en el efecto planificado de este deterioro por parte de las políticas vinculadas al ajuste o al achicamiento del Estado, que han sido características de las propuestas neoliberales. Este proceso se ha dado de manera paralela a la crisis de las instituciones en su monopolio sobre algunas funciones sociales, conjuntamente con el aumento de la mercantilización de las prestaciones sociales. Sin duda estos elementos dan cuenta de la crisis del Estado como institución organizadora de la vida común (Dubet, 2006; Fernández, 1999).

Incluso en etapas en donde se buscó fortalecer la capacidad regulatoria estatal como las encaradas

por los gobiernos de la primera década del siglo reconocidos con orientaciones nacionales y populares (Vilas, 2011) no ha habido un correlato necesario con los mecanismos de fortalecimiento de las capacidades estatales (Giménez, 2018). Incluso, y aunque no abordaremos este tema aquí, la supremacía de la lógica de proyectos como organizadora de la política ha sobrecargado, cuando no debilitado, las capacidades estatales.

Una de las cuestiones que tiene efectos sobre las instituciones refiere al cambio del lugar de lo *institucional* en el formato de políticas sociales y su relación con la consideración de las mismas como ejecutoras de proyectos y no como el terreno principalmente de socialización o de acción. Es distinto pensar a las instituciones como el lugar donde se gestionan proyectos o como un espacio con un proyecto propio, sostenido en un rol o función social. Entendemos que una propuesta pública sobre áreas como promoción social, educación, salud, exige de intervenciones sostenidas en el tiempo, que construyan referencias sólidas, que operen sobre las formas de socialización; se necesitan instituciones potentes, no sólo efectoras. Asimismo, las instituciones requieren de grados de "densidad" que les posibilite desarrollar su tarea.

### 2.2 Antecedentes de los abordajes sobre densidad institucional. Usos de la categoría y conceptos relacionados.

El maestro economista Aldo Ferrer -autor de *Vivir con lo nuestro* (1983)- presentó el concepto de *densidad nacional* para hablar de un conjunto de atributos que hacían posible pensar el desarrollo nacional dado que "(...) abarca al conjunto de circunstancias que determinan la calidad de las respuestas de cada nación a los desafíos y oportunidades de la globalización. Y es determinante, por lo tanto, de su desarrollo o atraso, de su autonomía o subordinación." (Ferrer, 2004:10). En el análisis se asume que la densidad se construye en la historia, se relaciona con la capacidad de cohesión y movilidad social, con los liderazgos y estrategias de acumulación de poder, con la estabilidad institucional, con el pensamiento crítico y la política económica.

La categoría de **densidad institucional** es retomada en otros estudios relacionados con las transformaciones de las producciones regionales o locales frente a la globalización. También ha sido utilizada en el campo del desarrollo local donde se plantea **la densidad institucional como un atributo de un determinado territorio**, lo que implica la existencia y desarrollo de dos elementos coordinados:

- Por un lado, la sólida presencia institucional (formal) en el territorio, representada a partir de firmas, asociaciones empresariales, instituciones financieras, ONGs, agencias de desarrollo, colegios, centros de servicios, institutos de desarrollo, universidades, etc.
- Por otro lado, el desarrollo de formas de cooperación entre estos actores a partir de la

consolidación de una conciencia de pertenencia mutua a una dinámica institucional y al desarrollo de un patrón de coalición representativo de los intereses locales. (Fernández, 2004: 20)

En este enfoque no sólo la presencia sino también la cooperación son datos relevantes de la "calidad" de la densidad institucional, la generación de redes, el desarrollo de aprendizajes e innovación colectivos a nivel territorial (Fernández, 2004).

**La densidad también sería un elemento importante para analizar la vinculación con situaciones de vulnerabilidad social.** La investigación de Victoria Sampedro Sola sobre diez barrios en Barcelona (2019) se plantea la relación entre vulnerabilidad social y densidad institucional y presenta la idea de densidad institucional como un atributo del territorio relacionado con las instituciones y las relaciones de cooperación entre ellas pero, esta vez, como forma de limitar lo que llama el "efecto barrio", planteado como la influencia negativa en términos de ascenso social de los territorios en desventaja. La densidad institucional posibilitaría romper este efecto.

Parte de la hipótesis es que la mayor densidad institucional genera un menor índice de vulnerabilidad urbana. Aunque Sampedro Sola asume la dificultad para medir la densidad institucional; construye un índice incluyendo instituciones de la esfera del mercado, de las instituciones a las que llama "del bienestar" y de las vinculadas al mundo de lo asociativo o comunitario. Resulta interesante la descripción en la que plantea que en los barrios considerados vulnerables

se identifica mayor densidad de instituciones públicas debido al diagnóstico de su condición para conocer las propuestas públicas en una ciudad europea.

En un estudio chileno el equipo de Teresa Matus llega a otra conclusión. En el marco de reconocer a las políticas como parte de la solución y también parte del sistema, llegan a un hallazgo paradójico: “a programas que se encuentran enfrentados a mayor complejidad, menor es la calidad de la oferta pública” (Matus y Mariñez, 2017: 67). Presenta esta idea junto con la premisa de que “no son las personas vulnerables sino las condiciones de la calidad de la oferta o estructura de oportunidades. (...) Este giro posibilita poner atención en la estructura de prestaciones de los servicios sociales y sus niveles de calidad” (Matus y Mariñez, 2017:75). Sugiere entonces que en vez de medir la vulneración de los sujetos sería interesante relevar el nivel de la oferta institucional para pensar los procesos de vulneración en esos territorios.

Si bien el planteo es más que interesante dos elementos aparecen como problemas en el marco de nuestro análisis. El primero refiere a que se plantea la evaluación sobre proyectos y programas, no sobre instituciones. Esta forma de medida impide reconocer la dimensión institucional sobre la que efectivamente

## 2.3 Institucionalidad social y capacidades estatales.

Otra línea de estudios que ha aportado desde el campo de las políticas sociales ha sido la de **institucionalidad social**. Desde la CEPAL se ha avanzado en la definición de la institucionalidad social:

Por institucionalidad social se entiende el conjunto de reglas, recursos y estructuras organizacionales sobre y con los cuales se gestiona la

entendemos que podrían acumularse las capacidades o los sostenes para la vida de las poblaciones. El segundo refiere a la idea de calidad. Como anticipamos, el traslado de otras categorías de análisis para pensar la capacidad institucional suele mostrar las falencias para pensar la dimensión institucional.

**La idea de calidad refiere a un atributo de un objeto, de un producto, de adecuación de los atributos a un deber ser. En este sentido es asociado a algo mercantil, antes que a un proceso público.** ¿Cómo pensar la idea de calidad en relación a la escucha, al acompañamiento, a la apertura frente a nuevas demandas? Frente a distintas preguntas asociadas a los funcionamientos de las instituciones públicas suele presentar varias falencias.

La idea de **calidad institucional** en estudios sobre Estado y gobierno generalmente refiere al conjunto de las instituciones republicanas, se asocia al sostenimiento de reglas de juego y de relación entre los poderes de gobierno. En estos enfoques la corrupción, la centralización de las decisiones, la falta de transparencia se convierte en evidencias del problema de la calidad institucional. En general no se utiliza para analizar a las instituciones sociales públicas, objeto de nuestra búsqueda.

política social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos hasta la implementación y la evaluación de resultados. (Martínez y Maldonado Valera, 2017: 29)

La autoridad social estaría representada por la instancia del Estado a cargo de ejercer la función del gobierno de la política social. Es aquella que -legitima-

da por las partes y con respaldo político- detenta el poder de dirigir y coordinar la institucionalidad social y de ejercer la rectoría (Martínez y Maldonado Valera, 2017: 29). La dimensión de lo que aquí denominamos instituciones sociales públicas tiene poco desarrollo en este enfoque y quedan las mismas planteadas como puntos terminales de las políticas, nuevamente, como efectores de las políticas sociales.

Volviendo sobre un planteo previo, las instituciones sociales públicas no son (solo) efectores sino actores centrales de la capacidad estatal. Oslak define a la *capacidad estatal* de esta manera:

**Definido de manera simple, tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y,**



¿esto se relaciona con lo que vimos previamente sobre el enfoque de derechos y la necesidad de contar con sistemas institucionales públicos sólidos?

**habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución (Ozlak: 2014)**

Sandra Gimenez (2018) coloca el problema de las capacidades estatales en escenario del encuentro entre democracia y desigualdad. **Las capacidades estatales estarían vinculadas con la posibilidad de operación frente a estas desigualdades.** La autora presenta como elementos constitutivos o dimensiones de las capacidades a la presencia territorial, la federalización de las acciones, los procesos burocráticos o administrativos y la importancia de las y los trabajadores estatales. Pensar la capacidad estatal es en el fondo una apuesta por seguir validando el diálogo entre el afuera y el adentro del Estado, en términos de poder dar respuesta a las nuevas demandas que surgen de la dinámica de la propia sociedad.

Exacto. El enfoque de derechos implica fortalecer las capacidades institucionales para dar respuesta. Si no lo hacemos, podemos generar un proceso que lejos de potenciar responsabilice a los sectores de su falta de demanda o de capacidad de movilización. Desde

## 2.3 La densidad institucional como un atributo de las instituciones.

Como planteamos previamente, la idea de *densidad institucional* que buscamos componer refiere a un atributo interno de las mismas fuertemente vinculado al despliegue de las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales. También pretende ser una categoría que sirva para analizar este vínculo, para responder a la pregunta acerca de cómo influyen las políticas sobre las capacidades institucionales. Consideramos que hoy -uno de los desafíos de lo público- refiere a la consolidación de nuevas instituciones, por lo que la revisión de la construcción de su capacidad institucional no es un problema menor, sino un objetivo político de relevancia.

A continuación, presentamos un conjunto de dimensiones que entendemos son constitutivas de esta *densidad institucional*:

### RELACIÓN CON LA HISTORIA INSTITUCIONAL:

- Las propuestas institucionales “son” parte de la historia institucional, sean reflexionadas como tales o no.
- Una propuesta de intervención tiene mayor posibilidad de aportar a la densidad institucional cuando se piensa vinculada con esta historia, tanto sea para continuar aspectos anteriormente abordados o metodologías probadas como para innovarlas o

la perspectiva del enfoque de derechos, las personas somos sujetas y sujetos de derechos, y la producción de derecho es una producción colectiva, es parte de lo común, y si es parte de lo común es parte de la producción de lo estatal.

reemplazarlas. Cuando se piensan por fuera de la historia institucional no solo se construye un acto “soberbio” sino que se pierden los acumulados, los aprendizajes de lo ya probado. Se pierde la posibilidad de anclar las propuestas en las fortalezas identitarias de lo construido. Además, validando que quienes concurren a las instituciones han sido partícipes, o por lo menos observadores, de esa historia, no es conveniente prescindir de su mirada.

- El trabajo sobre la memoria institucional (Arias y Reitcher: 2018) es un recurso de intervención con fuerte potencial para la consolidación de un proyecto institucional potente.
- Las instituciones que cuentan con mayor densidad suelen resistir o amortiguar los efectos de las políticas desancladas y suelen rearmar las propuestas en formas de insumo a aquello que ya conocen y saben hacer.

### LA ESTABILIDAD EN EL TIEMPO DE LAS INTERVENCIONES:

- Las intervenciones públicas ofrecen presencias inestables en contextos de vida de sectores populares dominados por la inestabilidad permanente. En este sentido, las formas de intervención de emergencia sin anclaje institucional no aportan a

consolidar densidad institucional, sino que muchas veces la oradan.

- Sin estabilidad es imposible construir lazos y confianza y sin confianza es muy difícil incidir en procesos significativos de la vida de las personas, en especial en las que se encuentran atravesando situaciones críticas.
- En los contextos de mayores vulnerabilidades las instituciones suelen tener mayor rotación de personal y en algunas áreas se visualizan peores condiciones laborales y salariales. Esta constante entre condiciones inestables de las personas y condiciones inestables en las referencias institucionales es un elemento central a ser revertido para una estrategia pública sobre las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerabilizadas.

### LIDERAZGOS Y ESTRATEGIAS DE ACUMULACIÓN DE PODER:

- Las intervenciones que desplegamos operan sobre un conjunto de relaciones de poder y las instituciones -entre otras cosas- son y expresan relaciones de poder. Una intervención debe incluir el análisis de las relaciones de poder que moviliza tanto interna como externamente.
- No estamos pensando en poderes centrados en personas sino en estructuras institucionales. Ejemplo: Las superposiciones de las formas de financiamiento que se desplegaron durante los años 90 generaron -dentro de las instituciones- formas de poderes diferenciales de acuerdo al área que recibía o no financiamiento y cómo se desarrollaron efectos complejos y desorganizadores sobre las dinámicas internas.

<sup>1</sup>Esta relación entre verticalidad y horizontalidad, entre prácticas protocolizadas y autónomas ha sido trabajada de manera extendida por el análisis institucional a partir del concepto de transversalidad (Kaminsky: 1990; Guattari: 1994).

### AUTONOMÍA Y REFLEXIVIDAD:

- Las instituciones que han podido reorganizar sus prácticas ampliando accesibilidad han tenido un fuerte ejercicio de la reflexividad institucional. Esta reflexividad les ha permitido trabajar sobre la modificación de los formatos institucionales para adaptarlos a las necesidades de las poblaciones. Esta adaptación suele ser una forma de respuesta frente a los conflictos que se presentan en las instituciones relacionados con las demandas de las y los sujetos.
- La reflexividad es una práctica institucional: su análisis requiere poner en perspectiva a la institución, no puede abordarse en la unidad de un proyecto sino en el funcionamiento de la institución en tanto tal.
- La densidad institucional implica posibilidades de adaptación a las demandas, principalmente, de quienes tienen mayores dificultades para acceder a la institución.
- Sin grados de relativa autonomía no hay posibilidad de densidad institucional. En tanto no se producen acumulados de aprendizaje no hay posibilidad de reflexividad. En especial las instituciones sociales públicas requieren especiales adaptaciones en el ejercicio de su actividad.
- La práctica laboral de las personas que trabajan en estas instituciones tiene también grados de autonomía, sin lo cual el acto de intervención institucional queda muchas veces vaciado<sup>1</sup>. El análisis acerca de cómo las propuestas de políticas posibilitan u oprimen estas posibilidades de reflexividad

y autonomía no es de fácil resolución. Esta tensa relación y su forma de resolución es un componente relevante de la densidad institucional.

### INSERCIÓN TERRITORIAL:

- La relación con las demandas territoriales vinculadas tanto a las características de la población, como con las organizaciones o instituciones presentes en la escena son un elemento que brinda densidad a la institución de la que trate. Este elemento se relaciona tanto con la historia como con los elementos identitarios de la comunidad o territorio en la que se dé la inserción nombrada.
- La posibilidad de esta inserción territorial será potenciadora de la densidad si se plantea como una dimensión institucional y no como un elemento ad hoc de la propuesta de intervención general (Arias, 2020). Desde nuestra posición las instituciones sociales públicas son instituciones territoriales de manera indudable.

### CAPACIDADES INSTRUMENTALES Y PROCEDIMENTALES:

- La puesta a punto de instrumentos y procedimientos es un elemento central en la densidad institucional. No son el “otro lado de la intervención profesional” sino que son parte relevante e insustituible de la presencia institucional.
- Los mecanismos instrumentales y procedimentales no son sólo, aunque suelen requerir, una aplicación tecnológica.
- Las formas de obtención de turnos, los mecanismos internos de gestión, los procesos que garanticen agilidad suelen ser diferenciales muy relevantes. Identificar a los mismos únicamente con la lógica de calidad centrada sobre la idea de servicio al cliente quita la verdadera importancia que tienen estos elementos en tanto garantes de derechos y de trato correcto en el marco de lo público.



Con la apelación a densidad institucional buscamos construir una categoría que permita identificar fortalezas o capacidades institucionales para el desempeño de instituciones sociales públicas. Confrontamos con la identificación de las instituciones como efectoras de las políticas o terminales de las mismas para considerarlas actores sociales.

Esta cuestión entendemos que se encuentra poco presente en los estudios sobre institucionalidad social así como también en los abordajes sobre densidad institucional pensada como un atributo de los territorios y no como atributo interno de las instituciones. De igual modo, el lugar “interno” sin dudas se encuentra fuertemente asociado e influenciado por la relación tanto con las políticas y los vínculos en las estructuras de los sistemas de



### PARA SEGUIR PENSANDO

Haciendo foco en el fortalecimiento de las capacidades estatales ¿Cómo se podría afianzar la densidad institucional en el ámbito donde te desempeñas profesional y laboralmente?

políticas sociales en sus distintos niveles, municipales, provinciales, nacionales y también de otros lugares de financiamiento.

La búsqueda de componer herramientas conceptuales para analizar y operar sobre estas dimensiones se encuentra fundamentada tanto en la vacancia de categorías adecuadas (en tanto provienen del campo mercantil o no vinculadas con las funciones sociales), como en la relevancia de jerarquizar esta dimensión en el campo de la política social ya que es el nivel en el que se definen el conjunto de las capacidades estatales.

Ensayamos operacionalizar esta categoría ya que tiene pretensiones metodológicas para aportar a estudios relacionados con el análisis de políticas públicas. Cómo las propuestas políticas se vinculan con la historia, con los liderazgos y las estrategias de acumulación de poder, cómo se estabilizan en el tiempo las intervenciones, qué grados de autonomía y reflexividad construyen, que capacidades instrumentales y procedimentales se despliegan y, por último, cómo es la inserción territorial, entendemos que es un buen punto de partida para ensayar su utilización.

## Lecturas sugeridas

Arias, A., y Sierra, N. (2018). Construcción de accesibilidad e Instituciones. En Clemente, Adriana (comp.) *La accesibilidad como problema de las políticas sociales: un universo de encuentros y desvinculaciones* -1a ed. -Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial. pp. 105-116.

[Arias, A. J. \(2019\) Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad \(2015-2019\). Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social, 5\(9\), 11-23. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias.](#)

## Bibliografía consultada

Arias, A. J. (2020). El problema del triángulo. Revista *Escenarios N°31*. La Plata.

Arias, A., y Sierra, N. (2018). Construcción de accesibilidad e Instituciones. En Clemente, Adriana (comp.) *La accesibilidad como problema de las políticas sociales: un universo de encuentros y desvinculaciones* -1a ed. -Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial. pp. 105-116.

Arias, A. y Reichert, M. (2018). Hitos. *Aprendizajes y reflexiones de un equipo de Trabajo Social*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. ISBN 978-950-34-1602-0.

Amin, A. y Thrift, N. (1995). *Globalización, instituciones y desarrollo regional en Europa*. Prensa de la Universidad de Oxford.

Cantarelli, M. (2005). Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad. Cuartas Jornadas NOA-NEA de cooperación técnica con equipos de gestión. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Roque Sáenz Peña, Chaco.

Cantarelli, M. (2005). Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad. *Cuartas Jornadas NOA-NEA de cooperación técnica con equipos de gestión. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Roque Sáenz Peña, Chaco.*

Dubet, F. (2006). *El declive de la institución*. Barcelona: Gedisa.

Fernández, A. M. (1999). *Instituciones estalladas*. Buenos Aires: Eudeba.

Ferrer, Aldo (2004) *La densidad nacional. El caso argentino*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Fernández, V. R. (2004). Densidad institucional, innovación colectiva y desarrollo de las cadenas de valor local: un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los '90s. *Redes (St. Cruz Sul, Online)*, 9(1), 7-35.

Gimenez, S. (2018). Repensando las capacidades estatales en el período 2003-2015. Un camino intermedio entre la autoconvicción y la inercia burocrática. Ponencia presentada en el I Jornadas Democracia y Desigualdades. Universidad Nacional de José C Paz.

Guattari, F (1994) *Psicoanálisis y Transversalidad*. La transversalidad. *Revista de Psicología Institucional*. París.

Kaminsky, G (1990) *Dispositivos Institucionales. Democracia y autoritarismo en los problemas institucionales*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Kessler, G., y Merklen, D. (2013). Una introducción cruzando el Atlántico. En Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., y Murard, N. *Individuación, precariedad, inseguridad: Desinstitucionalización del presente*. Buenos Aires: Paidós.

Martínez, R., y Maldonado Valera, C. (2017). Institucionalidad y desarrollo social. En *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/14-P. p. 23-51.

Matus, T., y Mariñez, C. (2017). Una innovación crítica para enfrentar la desigualdad. En T. Matus y F. Cortez-Monroy (comps.), *Innovación Social Efectiva*. Santiago de Chile: Editorial Librosdementira. (p. 65-104)

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).

Sampedro Sola, V. (2019). Densidad institucional y sus efectos en el desarrollo urbano: un análisis para diez barrios de Barcelona. Obres Digitals, núm. 24 Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Disponible en <https://eapc.gencat.cat/>

Vilas, C. M. (2011). *Después del neoliberalismo*. Lanús: Ediciones UNL.

## C4

## ETHOS FUNCIONARIAL Y NUDOS CRÍTICOS EN POLÍTICAS SOCIALES

Política social, Estado y cuestión social. Nudos críticos en la política social: diseño, gestión e implementación. Ethos funcionarial. Enfoque de derechos, política social y ethos funcionarial.

Este capítulo inicia con ciertas definiciones de política social a partir de las cuales construir la noción de nudo crítico. A continuación, se profundiza sobre posibles nudos críticos en los diferentes momentos del

ciclo de las políticas sociales y su relación con el ethos funcionarial. Por último, se reflexiona sobre la importancia del Estado, las políticas sociales y el ethos funcionarial para construir una sociedad más democrática con inclusión y justicia social.

POR PROF. LIC. JULIO SARMIENTO

COLABORACIÓN MG. MARIEL PAYO Y LIC. ELINA CONTRERAS

## 1 CAPITALISMO, ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL.

Una de las características más sobresalientes de las sociedades capitalistas es la centralidad que tiene la *cuestión social* en su configuración. Por *cuestión social* se hace referencia –en términos generales– a las condiciones materiales de vida de las clases asalariadas o grupos subalternos en ese tipo de sociedades y a la desigualdad resultante de su estructura de clases.

A su vez, un rasgo distintivo del capitalismo es que la *cuestión social* se manifiesta en un contexto de afirmación radical de la igualdad humana, con lo cual las desigualdades que de ella se derivan se tornan –como mínimo– polémicas. Ambas cuestiones se combinan para que buena parte de los conflictos sociales y políticos en las modernas sociedades capitalistas se estructuran en torno de la *cuestión social*. **La cuestión social y sus conflictos es el impulso más significativo para la intervención social del Estado a través de sus políticas sociales.** En ese sentido, puede afirmarse que la intervención social del Estado obedece tanto a estrategias de descompresión del conflicto social desde arriba como a estrategias desde abajo para mejorar las condiciones de existencia de trabajadores y demás clases populares. (Sarmiento, 1998)

A esta perspectiva de la intervención social del Estado puede enriquecerse con algunos aportes derivados de la noción de *poder estatal* de Michael

Mann (2007) quien distingue dos dimensiones del poder estatal: la despótica y la infraestructural. La dimensión despótica refiere a la capacidad del Estado para “controlar” la vida social; en tanto la infraestructural alude a la capacidad del Estado para penetrar y generar condiciones normativas y materiales que den soporte a la vida social. El predominio de una u otra dimensión en la configuración del Estado tiene consecuencias sobre el desarrollo de una sociedad, mientras la despótica tiende a inhibirlo en tanto puede asfixiar la vida social, la infraestructural genera condiciones regulatorias, simbólicas y materiales imprescindibles para el desarrollo. (Sarmiento, 2016). **Así la intervención social del Estado, a través de sus políticas sociales, puede interpretarse, siguiendo a Michael Mann, en clave de la dimensión infraestructural del poder estatal y vincularla con el desarrollo social y el mejoramiento del bienestar.**

Llegados a este punto es necesario agregar a lo expresado hasta acá que las *políticas sociales* –en tanto materialización de la intervención social del Estado– están sometidas a múltiples determinaciones como el ciclo histórico de la acumulación capitalista (ej. fordismo/posfordismo); la densidad organizacional de los actores de la cuestión social; el grado de soberanía nacional del Estado; los proyectos políticos que conducen el Estado en determinado momento; las capacidades estatales que pueden movilizarse, etc.

## 2 POLÍTICA SOCIAL Y NUDOS CRÍTICOS.

### 2.1 Distintas perspectivas sobre política social.

Desde una interpretación bastante extendida, la *política social* se encuentra fuertemente asociada a las condiciones de producción y reproducción de la fuerza de trabajo bajo el capitalismo. Según esa interpretación, el capitalismo se distingue porque la producción de bienes y servicios está orientada a su venta en el mercado con el objetivo de obtener una ganancia y por la salarización de la fuerza de trabajo (su compra-venta). Así, una parte significativa de las sociedades modernas obtienen sus medios de vida de la venta de su fuerza de trabajo en el mercado.

Esa situación genera al menos cuatro cuestiones básicas: a) desigualdades materiales significativas entre las clases sociales; b) ingresos insuficientes en vastos sectores de la población para alcanzar cierto umbral de bienestar; c) desestabilizaciones recurrentes en la relación laboral a consecuencia de los cambios en la producción y organización del proceso de trabajo; d) persistencia de grupos sociales excluidos de la condición salarial.

Frente a esas cuestiones, la *política social* –a través de la provisión pública de bienes y servicios significativos (salud, educación, vivienda, seguridad social, transferencias monetarias, etc.) para el desarrollo de las personas y/o grupos sociales – actuaría como circuito secundario en la producción y reproducción de

las condiciones de vida de los sectores asalariados, frente al circuito primario que constituiría el salario; contribuiría a limar las desigualdades sociales; garantizaría ciertas condiciones mínimas de bienestar y otorgaría ciertos seguros frente a las contingencias de la sociedad salarial. (Danani, 2009)

Por otra parte, la perspectiva teórica que vimos en el primer capítulo observa en la *política social* un mecanismo de integración social. Desde esta óptica, todas las sociedades requieren para su funcionamiento y reproductividad en el tiempo de mecanismos y/o dispositivos orientados a la cohesión material y simbólica. **La política social, a través de la distribución de bienes y servicios hacia aquellos grupos sociales con menos participación en el bienestar general, contribuye a la integración material de la sociedad, además de brindar una superficie “objetiva” para la integración simbólica, al propiciar condiciones de vida mínimas a aquellos grupos para sentirse “parte” de la sociedad.** (Andrenacci y Soldano, 2005)

Otra lectura sobre la *política social* la **presenta como un dispositivo estatal de tratamiento de los riesgos en las sociedades de mercado.** Para esta concepción, los individuos ponen en juego en el mercado ciertas capacidades y recursos que les permiten obtener ingresos con los que satisfacen sus

necesidades, se protegen de los riesgos y alcanzan determinados niveles de vida.

Ahora bien, no siempre, en sus trayectorias individuales, las personas se encuentran en condiciones de obtener en el mercado una fuente de ingresos para satisfacer sus necesidades, sortear riesgos o alcanzar un estándar de vida acorde a los valores socialmente establecidos. Piénsese en los niños y niñas, personas con problemas de salud significativos o ancianos/as. Históricamente, la familia y las comunidades han provisto de cuidados y protección frente a los riesgos de la vida. Lo característico de las sociedades modernas es que junto a la familia y la comunidad también se ha desplegado una fuerte intervención social del Estado proveyendo públicamente seguros sociales frente a las contingencias de la sociedad de mercado. (Esping-Andersen, 2000)

Finalmente, puede recurrirse a una lectura que subraya el vínculo entre *política social, inclusión social y derechos*. La inclusión social implicaría, para esta visión, el acceso real a bienes y servicios básicos para el desarrollo de las potencialidades de las personas y para que puedan compartir ciertos umbrales colectivos de bienestar. Las sociedades modernas han encontrado en la **extensión de la ciudadanía y de los derechos sociales un modo de garantizar la inclusión social y en la política social un modo de instrumentalizar su acceso y cumplimiento.** (Marshall, 1998)

### 2.2 Momentos de la política social y nudos críticos.

En este apartado intentaremos concretar un poco más la noción de nudo crítico en las políticas sociales. Para ello vamos a presentar posibles nudos críticos en los diferentes momentos de la política social como política pública, esto es, en el diseño, la ges-

**Si definimos nudo crítico como un obstáculo y/o problema que se presenta en el funcionamiento de instituciones, organizaciones, o en algunos de los procesos que conllevan, y que dificulta el alcance de las metas fijadas o trava el normal desenvolvimiento de algunas de sus acciones significativas; podríamos señalar que estaríamos frente a un nudo crítico cuando la política social presenta dificultades para:**

- contribuir de manera significativa a la producción y reproducción de las condiciones de vida de la fuerza de trabajo;
- fracasa como mecanismo de integración social;
- no brinda seguros básicos para los riesgos típicos de una sociedad de mercado;
- no logra garantizar ciertas condiciones de igualdad respecto de condiciones de vida que permitan a las personas ser actores de su destino y sentirse parte de un colectivo que asegura determinadas condiciones de existencia a sus integrantes.





## 2.2.1 Nudos críticos en el diseño de la política social.

Una política pública tiene su origen en algún problema relevante de la agenda de una sociedad, gobierno o Estado. Un primer momento básico en el diseño de una política pública, en nuestro caso la política social, es la definición y delimitación del problema que se busca abordar. En ese sentido, un nudo crítico en este momento del diseño de una política social puede constituirlo una mala definición del problema (por ejemplo, definirlo de una manera que haga imposible su abordaje) o no contar con la información adecuada para delimitarlo e

identificarlo, desbaratando, entonces, las posibilidades de lograr algún impacto con las acciones del Estado.

Cabe aclarar que la información que se requiere para el diseño de una política pública no es tan sólo del "problema", sino también sobre los actores involucrados, los recursos disponibles que pueden ser movilizados, las características de los territorios donde se implementará; las capacidades estatales con las que se cuenta, etc.



¿Qué sucede cuando desde la misma "letra" de la política social no está previsto -por ejemplo- una instancia de evaluación y monitoreo de la misma?

En este caso, **el diseño mismo de una política puede constituir un nudo crítico**. Por ejemplo: diseños rígidos que no permitan a la política social adecuarse a las contingencias de la implementación; falta de precisión en la división de responsabilidades y funciones; inade-

cuada caracterización de la población o de los territorios a los que va dirigida la política social; inclusión de herramientas de intervención inadecuadas en relación al problema social a abordar; falta de contemplación de instancias de monitoreo y evaluación, etc.

## 2.2.2 Nudos críticos en la gestión de la política social.

Para pensar posibles nudos críticos en la gestión de política social resulta productivo el concepto de *capacidad estatal* que abordamos en el capítulo anterior, que refiere a:

(...) la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de las políticas públicas, los máximos posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. (Repetto, 2007:47).

**Otra definición posible es la que entiende por *capacidad estatal* el conjunto de recursos y competencias**

**(...) que porta el Estado (o agencias**

**estatales) para procesar el conflicto social y procurar cierto umbral de condiciones materiales y simbólicas que aseguren la producción y reproducción de la vida social en el marco de cierta estructura de valores socialmente compartidos y determinadas relaciones de poder entre actores y grupos sociales. (Sarmiento, 2016:25).**

El concepto ha sido precisado con la identificación de "tipos" de capacidad estatal, por ejemplo: la capacidad técnico administrativa, la capacidad institucional y la capacidad política. (Alonso, 2007; Repetto, 2007; Rodríguez Gustá, 2007)

CAPACIDAD	CARACTERÍSTICAS	NUDOS CRÍTICOS
<b>CAPACIDAD TÉCNICO ADMINISTRATIVA</b>	<p>Refiere a la existencia de una burocracia o aparato administrativo sólidamente establecido, portador de competencias, habilidades y saberes que permita alcanzar los objetivos de las intervenciones estatales instrumentalizadas a través de las políticas públicas.</p> <p>En sociedades complejas las intervenciones estatales requieren movilizar recursos humanos altamente calificados. Así la profesionalización, en el sentido de un saber técnico especializado, es un requisito indispensable para que las políticas sociales tengan los impactos buscados.</p>	<p>La falta de recursos humanos calificados-profesionalizados puede constituir un nudo crítico en política social ubicable en el marco de la capacidad técnico-administrativa del Estado.</p>
<b>CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>	<p>Identifica la aptitud del Estado para establecer reglas de juego respetadas e internalizadas por los actores sociales y políticos (agencias estatales, corporaciones, gobiernos locales, efectores, beneficiarios, partidos, movimientos sociales, etc.) que estructuran y median las relaciones entre los mismos que implica toda política pública y que, además, tornan predecibles las estrategias de dichos actores en la búsqueda de su interés.</p>	<p>La existencia de reglas informales que cohabitan con las reglas formales de acceso a la política social habilita que se desvirtúen los objetivos de la política social<sup>1</sup>. En ese sentido, la colonización de políticas y programas por reglas informales desnuda una baja capacidad institucional del Estado.</p>

<sup>1</sup>Un ejemplo de esas reglas informales lo constituyen algunos aspectos de lo que se conoce como *clientelismo político*, en el que el acceso a determinada prestación social se encuentra mediado por vínculos particularistas entre quien tiene capacidad para asignar un recurso o permitir el acceso a determinado programa y quienes de alguna manera tienen necesidad de ellos.

<b>CAPACIDAD POLÍTICA</b>	<p>Remite a los recursos y habilidades con que cuenta el Estado para procesar las demandas sociales y promover apoyos a sus intervenciones. Son recursos y habilidades vinculados a las posibilidades de arbitrar entre la diversidad de intereses que componen una sociedad, y de generar consensos respecto de la orientación y los modos de sus intervenciones. Autonomía y legitimidad, pueden condensar el tipo de capacidad a la que refiere la noción de capacidad política.</p>	<p>Cuando el Estado "...no logra articular consensos importantes en torno a las políticas sociales, movilizar el apoyo de los actores más fuertemente implicados tras los objetivos de los programas sociales o procesar adecuadamente las demandas sociales en relación a garantizar niveles aceptables de desarrollo social evidencia un déficit importante en su capacidad política. Situaciones como las descritas pueden provocar un aumento de la conflictividad social y un cuadro de ingobernabilidad que dificulte la gestión de la política social.". (Sarmiento, 2016 :27)</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 2. 2. 3 Nudos críticos en la implementación de la política social.

La implementación de una política pública es el momento en el que la intervención estatal se materializa en un conjunto de acciones puntuales y puesta en marcha de los instrumentos con los cuales se busca alcanzar determinados objetivos.

Para pensar "potenciales" nudos críticos en la implementación de una política social vamos a utilizar el concepto de *régimen de implementación*, entendiendo por tal al sistema de reglas y procedimientos que rigen la puesta en acto de una política o programa y que regula -al nivel de la implementación- las interacciones entre los actores (estatales y no estatales) y los niveles de gobiernos involucrados (Chiara y Di Virgilio, 2009).

Pueden identificarse tres dimensiones en todo régimen de implementación: funcional, material y política (Chiara y Di Virgilio, 2009), y sobre cada una de éstas identificar los nudos críticos:

- La dimensión funcional alude a la división del trabajo entre los actores que implica la implementación de toda política pública. Pueden encontrarse nudos críticos cuando las responsabilidades, funciones y tareas para cada actor no están lo suficientemente prescriptas o cuando la indicación de las mismas no concuerda con el perfil del actor o son inadecuadas respecto de sus capacidades, habilidades o recursos con los cuales cuenta.
- La dimensión material refiere a la circulación de los recursos entre los actores y/o los niveles de gobierno que se movilizan en el momento de la implementación y a la distribución de los bienes y servicios entre la población potencialmente incluida en los alcances de una política pública. Las dificultades para la circulación en tiempo y forma de los recursos es un nudo crítico bastante recurrente en materia de política social.

• La dimensión política refiere a la distribución del poder instituida entre los actores estatales y no estatales que intervienen en el entramado de una política pública. La concentración y centralización del poder o, por el contrario, su excesiva fragmentación y descentralización; así como los modos en los que se lo ejerce, pueden constituir nudos críticos de una política o programa social. Una muy alta concentración de la toma de decisiones en un/a funcionario/a o núcleo de funcionarios/as puede desmotivar o desalentar la iniciativa de otros/as que se encuentran por debajo en la cadena decisoria, perdiéndose así probables aportes de recursos humanos con experticia y formación profesional. Una atomización del poder puede derivar en la falta de conducción y

de direccionalidad de un programa o política social. Por otro lado, un ejercicio del poder autoritario o poco participativo puede resultar en un nudo crítico si la política o programa social pierde, por ese motivo, legitimidad y capacidad para la movilización de apoyos en la trama de actores que vincula un régimen de implementación.

Por último, puede pensarse el propio régimen de implementación como un nudo crítico, esto es cuando el conjunto de reglas, prácticas y procedimientos que lo definen no son adecuados a la intervención social que se promueve. Acá un ejemplo puede ser la no inclusión de la variable territorial o de género en la construcción de los procesos de la política social.

### 3 ETHOS FUNCIONARIAL Y NUDOS CRÍTICOS.

Las instituciones y organizaciones son espacios de creación simbólica e identitaria, por tanto, dadoras de significado y sentidos a la acción de los miembros. Esto implica que para comprender la acción de los sujetos en instituciones y organizaciones es necesario superar los esquemas reduccionistas de la racionalidad del actor para abrirse a la relevancia de los imaginarios y de lo simbólico que habitan en los espacios sociales antes mencionados. (Frassa, 2020)

La *cultura organizacional* en tanto maneras colectivas de percibir y pensar problemas, formas aceptadas de actuar y conjunto de valores y creencias

compartidas explica en buena medida la acción, las prácticas y las relaciones al interior de las instituciones y organizaciones y la de estas con el mundo social externo. (Frassa, 2020)

Inscribimos la noción de ethos en el orden simbólico que acompaña a toda institución/organización y lo observamos como construcciones de sentido arraigadas que orientan la acción de los agentes en el marco de la vida organizacional. En este sentido, estas construcciones no son un producto individual sino una resultante de las interacciones situadas en el ámbito institucional y de la fijación en él de cierta *cultura organizacional*.

**Siguiendo con esta idea, *ethos* funcionarial alude a la manera en que los/las agentes de instituciones y organizaciones estatales se perciben a sí mismos/as en tanto agentes de la mismas (como funcionarios públicos) y su rol en el marco de las políticas públicas. En suma, el *ethos* funcionarial es el sustrato subjetivo que orienta y da sentido –en buena medida– a la acción y las prácticas de los/las funcionarios/as públicos/as.**

### 4 ENFOQUE DE DERECHOS, POLÍTICA SOCIAL Y ETHOS FUNCIONARIAL.

Pensar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en las políticas públicas, entendidas como instrumentos a través de los cuales el Estado “interviene” para modificar las condiciones materiales de vida de la población, implica necesariamente la afirmación de un Estado que se proponga la construcción de una sociedad democrática e igualitaria, inclusiva y que garantice derechos al conjunto de la población, partiendo de reconocer la desigualdad estructural que existe entre las distintas identidades sexo genéricas.

Dos tipos de *ethos* funcionarial pueden resultar en nudos críticos para la política social: un *ethos* no responsable, es decir cuando por parte de quien ejerce una función pública no se siente obligado a dar cuenta de sus acciones y prácticas a la ciudadanía o cuando no vislumbra que en el ejercicio de la función pública –particularmente en las políticas sociales– puede significar el acceso o no a derechos por parte de personas y/o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, por un lado; y el otro un *ethos* voluntarista, es decir cuando un exceso de voluntarismo puede conllevar a una obturación del ejercicio crítico frente a los problemas de la gestión, la asignación de recursos o la implementación en las políticas sociales. (Sarmiento, 2016)

La desigualdad estructural se deriva de un sistema capitalista que se expresa del modo más descarnado en el sistema neoliberal, en el cual el mercado funciona como regulador de las relaciones sociales y de un sistema cultural patriarcal y colonial que establece lugares diferenciados, oportunidades y acceso o negación a derechos para las diversas identidades, esencialmente mujeres y disidencias. Sistema que se materializa y expresa en prácticas institucionales pensadas desde la lógica de la masculinidad y el carácter binario de las identidades, y que se sostiene en prácticas que reproducen la violencia, la discriminación y la vulneración sistemática de derechos.

## 4.1 Responsabilización del Estado y enfoque de derechos.

Como señala María Eugenia Hermida,

el concepto enfoque de derechos o enfoque basado en los Derechos Humanos (EBDH) se sistematiza como propuesta conceptual a fines del siglo XX en el marco de la Organización de Naciones Unidas tomando como base las teorías del desarrollo y los Derechos Humanos” (2019: 17).

Dicho enfoque ha sido “resemantizado” en el proceso histórico a partir de las transformaciones que el Estado y sus formas de entender y ejercer la democracia asumiendo variadas significaciones y orientando distintas prácticas. En el caso de la Argentina, se nutre de la lucha de los organismos de derechos humanos por memoria, verdad y justicia como así también de los procesos de organización colectiva y resistencia al neoliberalismo que se expresan en contextos más actuales.

En términos de la intervención del Estado, los derechos humanos -reconocidos en los tratados internacionales e incorporados a las constituciones nacionales- inciden en la definición del campo de lo público. Así, **lo público se configura como un espacio de responsabilización del Estado, debido a que configura cuestiones sobre las cuales se debe asumir algún tipo de decisión.** Las intervenciones del Estado, suponen y requieren de evaluaciones y fiscalizaciones.

El enfoque de derechos no solo contribuye a definir la esfera de la intervención estatal sino que aporta marcos referenciales para pensar y conceptualizar los problemas sociales, sus abordajes y a las y los su-

jetos en las/los que impacta esta intervención bajo la lente del acceso a los derechos humanos y la perspectiva de género (Abramovich; 2006). En ese sentido, “no se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos”. (Alsop y Norton, 2004; citado en Abramovich, 2006: 40).

**Para el enfoque de derechos, la formulación de políticas públicas debe sostenerse en el concepto de igualdad material o estructural,** que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren de decisiones y medidas especiales, de trato diferenciado, debido a que sus condiciones materiales de vida se configuran directamente en relación al lugar que ocupan en la estructura social y en la división sexual y social del trabajo. Para esta perspectiva, las trayectorias de vida de quienes padecen la desigualdad están signadas por situaciones de vulneración y no ejercicio de derechos. Situaciones que en muchos casos tienen su anclaje en la intersectorialidad que se deriva de la desigualdad estructural, en la cual el género, la clase social y la etnia se configuran como cuestiones transversales.

La perspectiva de género en políticas públicas implica reconocer los procesos en que las mujeres y disidencias han demandado a lo largo de la historia una mayor presencia del Estado en la visibilización y disminución de las desigualdades, tratando, además, de que el mismo las proteja en el ejercicio de sus derechos e incluso de prácticas ejercidas por el propio aparato estatal.

Dicha perspectiva, implica que la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad real -tanto a nivel de las políticas públicas, como en la promoción de instancias de cambio cultural para consolidar la igualdad entre las distintas

identidades sexo genéricas- se encarna en el diseño, implementación y evaluación de las mismas y que todas las acciones del Estado se orienten hacia la superación de tales desigualdades y hacia la visibilización y disminución de las brechas de género.



2ª Marcha de la Resistencia 9 y 10 diciembre 1982.

**Fuente**  
Archivo  
Hasenberg-  
Quaretti.

**Un ethos funcional responsable deberá ser capaz de incluir estas perspectivas no como un mero agregado en el diseño, implementación y evaluación, sino como una mirada transversal a la política**

**pública,** que sea capaz de generar prácticas que se sostengan en la perspectiva de género y DDHH, que trabajen en pos de un Estado igualitario, inclusivo y democrático.

## 4.2 Un ethos funcional para un Estado democrático, inclusivo y promotor de derechos.

No es descabellado pensar que el futuro del Estado democrático se juega, en buena medida, en su capacidad de reducir las desigualdades sociales, promover la inclusión y asegurar derechos básicos. Las políticas sociales son un instrumento fundamental para alcanzar aquellas metas. Como hemos trabajado, en ocasiones no se alcanzan todos los resultados esperados de una política social por la presencia de nudos críticos en algunos de los momentos de su ciclo en tanto política pública. Además, es importante prestar atención al papel que pueden jugar los *nudos críticos* a partir de la noción de *ethos funcional*.

A modo de cierre, presentamos algunas ideas para la construcción de un *ethos funcional* responsable acorde a un Estado democrático, inclusivo y promotor de derechos:

1. Un *ethos funcional* responsable **debería combinar una ética de los fines últimos con una ética de la responsabilidad**. Es decir, debe estar orientado a la construcción -mediante sus acciones y prácticas- de una mejor sociedad; pero dichas acciones y prácticas no pueden desligarse de los medios e instrumentos utilizados para alcanzarlos, ni de las consecuencias que pueden derivarse de las decisiones que se tomen para erigir una "sociedad buena". (Weber, 1980)
2. un *ethos funcional* responsable **debe combinar el apego a una racionalidad formal, así como a una racionalidad sustantiva**. Es decir, debe orientarse por el apego a lo procedimental, pero también debe ser orientado a los logros en materia de inclusión y derechos. En otros términos, debe ir más allá de la razón instrumental para

asumir en su orientación valores como la igualdad, la inclusión y la promoción de derechos. En ese sentido, debe asumir que el Estado democrático es algo más que un conjunto de reglas que regulan el ejercicio del poder; es un Estado activo en la reducción de las desigualdades y promotor de la inclusión social. (Ciappina, 2020)

3. para la constitución de un ethos responsable es necesario que se asuma que -a través de las acciones y prácticas de los/as agentes- se construye una relación social que debe dirigirse al **reconocimiento del papel activo de la ciudadanía en la construcción del destino colectivo y a la expansión de derechos como forma de fortalecer a la propia ciudadanía y tonificar la democracia**.

En los últimos años el Estado ha puesto en marcha una serie de acciones que van en dirección de la construcción de un ethos responsable: generalización creciente de informes de gestión (a manera de instrumentalizar prácticas de responsabilización vertical, del Estado a la sociedad); capacitaciones desde la perspectivas de derechos (Ley Micaela, Ley Yolanda, etc.); evaluación de las políticas para generar información orientada al mejoramiento del impacto de las políticas pero también con efectos sobre el debate democrático; inclusión en la agenda sobre el Estado la cuestión de la ética pública; etc.

En el camino de fortalecer las capacidades estatales para alcanzar los objetivos de las políticas sociales es importante identificar nudos críticos para poder actuar sobre ellos; el *ethos funcional* -en tanto sustrato subjetivo- tiene una relevancia significativa en la acción y las prácticas de los/las agentes públicos.

De ahí la importancia que creemos tiene debatir sobre él y pensar qué tipo de *ethos* debemos procurar

formar para la construcción de un Estado democrático, inclusivo y promotor de derechos.

Difusión sobre capacitación a autoridades de la Universidad Nacional de La Plata en el marco de la aplicación de la Ley Micaela, en el año 2019.



### PARA SEGUIR PENSANDO

¿Cómo se podría caracterizar el ethos en las organizaciones donde ustedes realizan sus trayectorias laborales? ¿Cuáles son los desafíos que implica incorporar el ethos funcional a los procesos de evaluación? ¿A través de qué instrumentos se podría medir?



## Lecturas sugeridas

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. En Alonso, G. (editor). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo.

## Bibliografía consultada

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 88 Santiago de Chile, CEPAL, Abril.

Alonso, G. (2007). "Elementos para el análisis de las capacidades estatales". En Alonso, G. (editor). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo.

Andrenacci, L. y Soldano, D. (2005). "Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Andrenacci, L. (compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. Prometeo.

Ciappina, C. (2020). Integridad en el sector público. *Hacia una ética de la responsabilidad*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.

[Sarmiento, J. \(2016\). Nudos críticos en política social: una conceptualización posible. En Sarmiento, J. y M. Bonicatto \(coords.\) Nudos críticos en la política social de la Provincia de Buenos Aires. Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. EDULP.](#)

Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.

Frassa, J. (2020). Aproximaciones al universo simbólico de la organización: breve revisión del concepto de Cultura Organizacional. En M.L. Pagani; M. Manuele (coords.). *La mirada organizacional: enfoques y metodología para el análisis*. La Plata: EDULP. pp. 186-198.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. Ariel

Hermida, M. E. (2019). La intervención profesional en el capitalismo neoliberal: revisar el enfoque de derechos desde las teorías críticas del Sur. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas Abordajes*. UNLaR. 7 (13).

Hall, John A. e Ikenberry, G. John (1993). *El Estado*. Madrid. Alianza Editorial.

Mann, M. (2007). El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, (5), 1-43. UAM Ediciones

Marshall, T.S. (1998). Ciudadanía y clase social. En Marshall, T.S. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires. Editorial Losada.

Morelli, J.; Castro, G., Ciappina, C., Lutzky H. y Zimmermann Sánchez, A. (2020). *Ética pública para una Argentina unida y solidaria: integridad y transparencia en tiempos de pandemia*. Cuadernos del INAP- CUINAP. Año 1. Secretaría de gestión y empleo público. Argentina.

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. En Alonso, G. (editor). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo.

Rodríguez Gustá, A. L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones a partir de un programa de investigación. En Alonso, G. (editor). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo.

Szasz, I. y Lerner, S. (2003). Aportes teóricos y desafíos metodológicos de la perspectiva de género para el análisis de los fenómenos demográficos. En: Canales, A. y S. Lerner (coordinadores) *Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio*. Colegio de México- Universidad de Guadalajara-SOMEDE. México.

Sarmiento, J. (1998). Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión. En *Ultima Década* N°9. Viña del Mar. CIDPA.

Sarmiento, J. (2016). Nudos críticos en política social: una conceptualización posible. En Sarmiento, J. y M. Bonicatto (coords.) *Nudos críticos en la política social de la Provincia de Buenos Aires*. Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. EDULP.

Valle Rodríguez, G. M. y Sánchez, E. (2006). Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género. *Novedades en Población*, Año 2 n°4. CEDEM, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana.

Weber, M. (1980). La política como profesión. En *Ciencia y Política*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

### NORMATIVA CONSULTADA

Ley 27499. LEY MICHAELA. Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres.

Ley 27592. LEY YOLANDA. Formación integral en ambiente para las personas que se desempeñan en la función pública.

# MÓDULO II

## PLANIFICACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

## C1

## LA ESCALA JURISDICCIONAL: NACIÓN, PROVINCIA Y MUNICIPIO. PROBLEMAS EN LA ESCALA TERRITORIAL. COORDINACIONES, TENSIONES Y PARTICIPACIONES

**Contextos de la planificación. Experiencias argentinas en contextos signados por la incertidumbre. Complejidad y fragmentación en la planificación. Implicancias y escalas. La “cocina” de la planificación.**

La propuesta de este capítulo es reflexionar sobre aquellos problemas que se vinculan con la escala jurisdiccional. En este sentido, siempre se ha pensado el tema de la escala desde una lógica vertical y -en esta oportunidad- les proponemos sumar estrategias y alternativas para complejizar este enfoque dado que no podemos

dejar por fuera del análisis la cuestión del territorio y del poder. Cualquier mirada sobre la escala supone problematizar la cuestión del poder: desde el ámbito nacional al municipal se dirime en cada instancia el acceso a los recursos, la información, etc. y como consecuencia emergen tensiones y escenarios de disputa.

POR DRA. MARCELA VELURTAS

## 1 LOS CONTEXTOS DE LA PLANIFICACIÓN. INCERTIDUMBRES, DIÁLOGOS, CONFLICTOS.

### 1.1 La incertidumbre como contexto de la planificación en América Latina.

En América Latina es bajo la influencia de la CEPAL que -a partir de los años '50 del siglo XX- se desarrollan las primeras experiencias de planificación. En la década de los '60 y hasta mitad de los '70 se realizó una amplia inversión en la formación de planificadores y en desarrollos teórico metodológicos asociados. De allí que nos interese situar los problemas de la planificación desde una mirada menos eurocéntrica y más regional para recuperar los esfuerzos que en América Latina se vienen haciendo en la formación de los planificadores.

En este sentido, la tendencia fue hacia un creciente reconocimiento del peso de los contextos cambiantes y la incertidumbre como característica propia de la región, así como la identificación de los problemas asociados a los limitados recursos en el marco de la **planificación estratégica en la gestión pública**.

Ahora bien, necesariamente cuando referimos a *planificación* hablamos de incertidumbre, y lo hacemos aunque tengamos cierta información no solamente

del problema en sí, de la población que afecta, del contexto en el que acontece, de la historia de ese problema, de cómo ese problema se constituye, etc. En ese sentido, la *planificación* supone un contexto en el cual se despliega, no en términos de entornos naturales sino de un “acumulado” que -en las jurisdicciones, en las instituciones públicas- dan cuenta de la trayectoria de los equipos, las capacidades y no solamente de los recursos disponibles. De allí que **el contexto de la planificación suponga tener en cuenta dónde estamos situados en un determinado momento histórico**.

Desde luego que los planificadores podemos tener más o menos posibilidades de control sobre la incertidumbre, pero efectivamente nuestra capacidad de diálogo, nuestro conocimiento, la información con la que contamos para empezar esta tarea o para anticipar los desafíos que pretendemos abordar, son parte de las capacidades y los recursos que los equipos tienen a la hora de atender los problemas y/o la conflictividad que se espera que enfrente.



## 1.2 Transformaciones de la planificación: el caso de Argentina desde la reapertura democrática.

A partir de la década del 80 -en el marco de la reapertura democrática- se despliega una iniciativa nacional que tiende hacia la **centralización de las políticas públicas y la asistencia, para lo cual se comienzan a pensar lineamientos para atender una situación de pobreza que resultaba muy novedosa**. Por un lado, se consideraba que en la década previa Argentina no había tenido problemas de esa magnitud y por otro, se trataba de una pobreza que no solo afectaba a sectores históricamente relegados, sino que incluía a personas empobrecidas que hacía poco tiempo habían pertenecido a las clases medias, lo que Murmis y Feldman (1992) señalaron como la *heterogeneidad social de las pobrezas*.

Esto último es muy interesante porque en general hay una mirada de sentido común que tiende a pen-

sar los problemas como uniformes y en general los que planificamos sabemos que los problemas sociales afectan de muy distinta manera las personas e inclusive afectan de manera variable considerando el sexo, la edad, la procedencia, etc. Entonces esa idea de centralizar pero al mismo tiempo reconocer la heterogeneidad tiene -cuando pensamos en la escala jurisdiccional- un impacto, una implicancia distintiva y resulta característica de la planificación en el contexto del retorno democrático.

Un ejemplo de estrategia de asistencia directa desde una mirada centralizada la encontramos en el Programa Alimentario Nacional, programa de asistencia alimenticia (1985-1989) que consistía en el reparto mensual de cajas de alimentos a familias de escasos recursos: las famosas “Cajas PAN”.



Foto de archivo del Diario El Cronista

### 1.2.1 Década de 1990: descentralización, focalización y asistencia

En términos generales, este momento refiere a lo que se llamó de manera muy genérica el *achicamiento del Estado*, que se reflejó en la **descentralización y la focalización de la asistencia** con argumentos que suponían que “a menor escala, mayor conocimiento”. El resultado fue una enorme fragmentación estatal combinada con una descentralización que se hizo hacia estados que prácticamente eran de reciente creación (pensemos en el caso de Tierra del Fuego que obtuvo la categoría de provincia recién en 1990) y/o que enfrentaban dificultades para afrontar problemas crecientes en materia de pobreza.

Por otra parte, las distintas jurisdicciones -nacionales, provinciales, municipales- debieron hacer frente a una **novedosa situación de coordinación** y colaboración para lo cual no había demasiada experiencia. La planificación asume entonces un lugar central desde un posicionamiento que busca comprender las necesidades y los imperativos de la región y de la época; y particularmente los problemas singulares que se presentan en estos territorios.

En ese marco también empiezan a emerger preocupaciones por la **producción de información en los distintos niveles y escalas de la gestión pública**

desarrollándose experiencias innovadoras como la creación del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO):

Durante las dos administraciones de Carlos Menem (1989-95 y 1995-99), y en el marco de un amplio proceso de reformas estructurales en la economía, se promueve una reorientación del gasto social, de modo que atienda al progresivo empobrecimiento de la población, priorizando acciones básicas de salud, nutrición y programas de carácter productivo por sobre políticas de carácter más universal. Complementariamente, se sucede un proceso de reforma de la institucionalidad en el área social, que se inicia en 1993 con la instauración del Gabinete Social Federal. **En 1994, se fortalece este proceso con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y el surgimiento del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), lo que supuso un progreso en la gestión y mejoramiento de los sistemas de información social.** (Cruces, Epele y Guardia, 2008:14)

## SIEMPRO

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

A su vez, la década de 1990 fue el período en que -de manera inédita- los y las trabajadoras que nos dedicamos a las políticas sociales encontramos la necesidad y también la apertura en muchos espacios para **profesionalizar los recursos humanos**<sup>1</sup>, para reflexionar científica y académicamente sobre los problemas y los desafíos de la planificación so-

cial. Se trataba de un proceso sistemático de adquisición de herramientas teóricas y metodológicas que permitieran aprehender los problemas complejos que los y las profesionales debían atender en una en un escenario de creciente descentralización del Estado, con aspiraciones hacia la consolidación de cierta política de carácter federal.

### 1.2.2 Década del 2000: la masividad de la asistencia y el enfoque de derechos

Poco después de la debacle del año 2001 -y ante la expansión de las situaciones de pobreza y la latente conflictividad social- el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) asume la tarea de enfrentar la masividad de la asistencia desde una nueva perspectiva. Como vimos a lo largo del Módulo 1, la gestión de la política pública se va a orientar a partir de un **enfoque de derechos** retomando la idea de ciudadanía y de la construcción de la política social a partir de una mirada que ponga en foco en los actores desde el territorio.

Como caso paradigmático podemos señalar la Asignación Universal por Hijo (AUH) -vigente desde 2009- que se inscribe en esta lógica del enfoque de derechos al garantizar el derecho a la protección social. Se trata de un programa de transferencias de ingresos que tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes. Como veremos más adelante, la implementación de la AUH supone ciertos desafíos en un vasto territorio donde resulta difícil garantizar prestaciones homogéneas y uniformes para todos y todas las ciudadanas.



Isotipo correspondiente a la AUH en el momento de su lanzamiento en 2009.

<sup>1</sup>Es importante señalar que la formación de los y las profesionales se da en un contexto de crecimiento, expansión y privatización de la educación de posgrado en Argentina.

## 2 COMPLEJIDAD, FRAGMENTACIÓN Y ESCALA JURISDICCIONAL.

Una de las implicancias más fuertes de la planificación es la *escala*, que necesariamente supone posar la mirada sobre procesos que implican e interrelacionan a distintas jurisdicciones. En la **escala jurisdiccional** enfrentamos escollos que tienen que ver no solo con la **complejidad de los problemas que abordamos** sino también con la **fragmentación que el Estado presenta** para la atención de los problemas sociales y con el fraccionamiento de los recursos de los que disponemos.

Por otra parte, la fragmentación se relaciona en cada jurisdicción con situaciones de intervención de por sí heterogéneas dado que:

- las políticas sociales no tienen resultados uniformes;
- los problemas no se expresan de la misma manera;
- el Estado no tiene el mismo alcance, no logra la misma distribución;
- los distintos niveles de Estado pueden tener mayor o menor fortaleza.

A este cuadro podemos agregar las distintas dinámicas que adquiere el Estado "en acción", como bien podemos ejemplificar a partir del caso que analiza Mariana Chudnovsky (2014). En su investigación ella muestra cómo dos provincias con similar situación socioeconómica (Chaco y Formosa) han resuelto -una de manera exitosa; la otra no- la atención del dengue a nivel provincial a partir del diferencial de sus capacidades estatales: "La hipótesis que propongo es que, más allá de la incidencia de otros factores

explicativos, la estabilidad de los gabinetes impacta en el desarrollo de una aspecto clave de las capacidades estatales: la formulación e implementación de políticas" (Chudnovsky, 2014:310)

Tal como analizamos en el Módulo 1, **las capacidades estatales suponen la existencia de atributos organizacionales que habilitan la implementación de las políticas sociales**. En el caso que analiza Chudnovsky, es interesante destacar la potencia que puede tener la **capacidad de generar información a partir de la propia experiencia de las jurisdicciones** así como la importancia de **poder desarrollar tareas colaborativas** entre distintas áreas y jurisdicciones inclusive entre jurisdicciones de distintas provincias que permitan intercambiar conocimientos y -en última instancia- aprender de los éxitos ajenos.

Uno de los aspectos que señala la autora como relevante es la **estabilidad o inestabilidad** no solo de los equipos de línea administrativa sino de los equipos de gobierno. En un contexto de estabilidad se cimientan relaciones de confianza y cuando hay inestabilidad prima la desconfianza y entonces la velocidad de la rotación de los equipos políticos y administrativos se acelera.

Este caso que señala Chudnovsky bien puede valer para reflexionar sobre capacidades estatales no solamente términos de recursos (económicos pero fundamentalmente relacionados con los contactos, con el conocimiento de las personas que integran

el aparato estatal, con las experiencias, la capacidad de coordinación, el aprendizaje, el horizonte temporal) sino sobre todo pensar para qué vamos a coordinar, para qué tenemos recursos, para qué estamos aprendiendo a hacer lo que queremos hacer. De allí la importancia central de la **necesidad de consensuar los objetivos de los programas, proyectos o planificaciones que queremos llevar adelante**, porque la idea es poder desarrollar acciones que tiendan a transformar las condiciones de vida de la población que está en el territorio de la escala que nos ocupa, ya sea municipal, provincial o municipal.

Otro de los aspectos centrales a considerar son los **tiempos políticos y los tiempos de la gestión**: si planificamos en el corto, en el medio o en el largo plazo, por ejemplo. Por ejemplo, en el contexto del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (Decreto 297/2020) desde el campo de la planificación social se empezó a pensar cómo garantizar el acceso a las necesidades más urgentes que tenían que ver -primero- con la atención de la salud, pero luego también con la resolución de las necesidades básicas como el alimento y entonces vimos como hubo jurisdicciones que rápidamente pudieron organizar y salir a dar res-

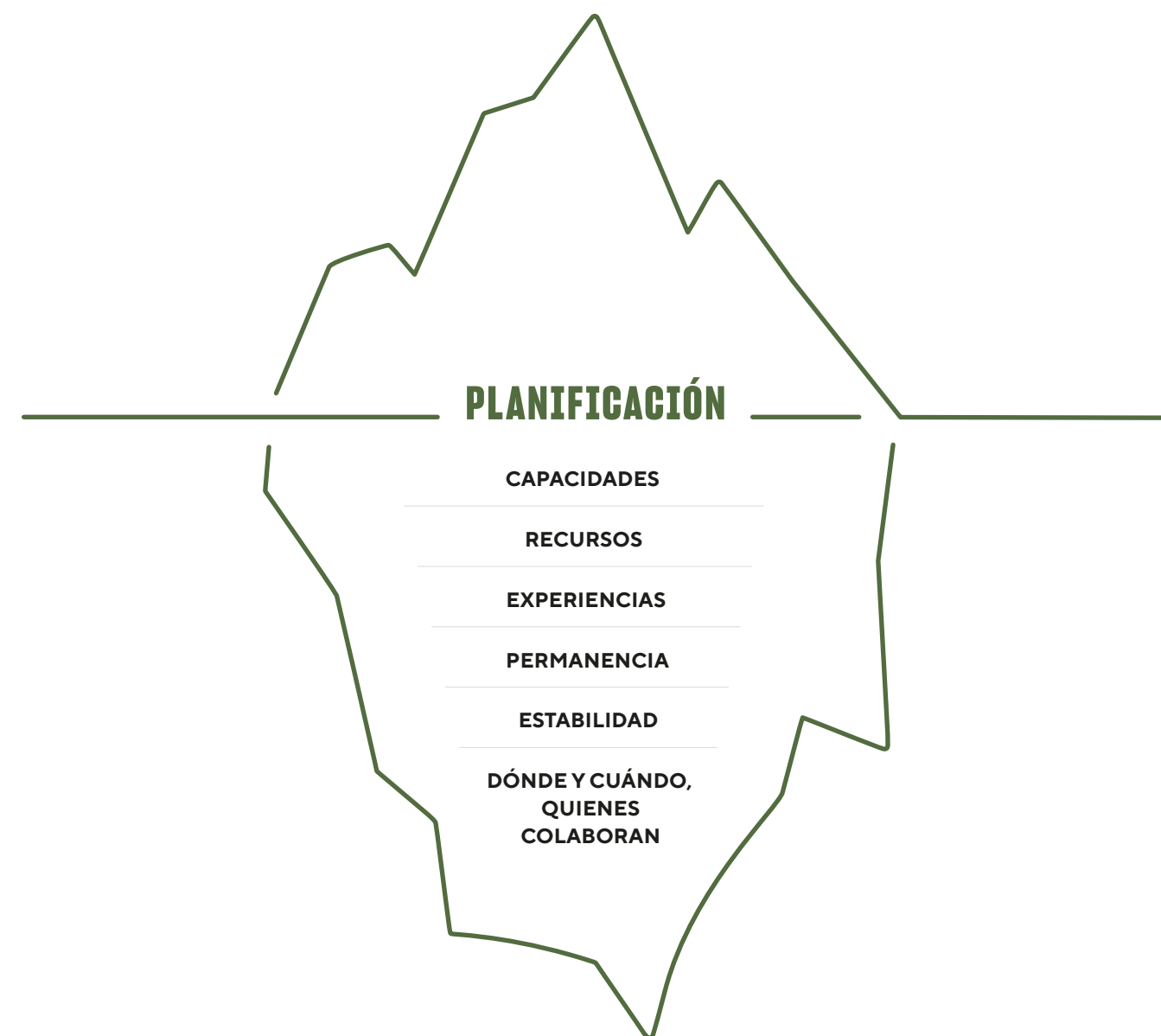
puesta a esos problemas y hubo otras que no lo lograron dado que tuvieron enormes problemas con sus propias burocracias, con la capacidad para concitar a sus agentes, para organizar sus recursos, para pensar dinámicas colaborativas, que no solamente estuvieran asociadas a la voluntad de las personas sino a la capacidad del Estado en ponerse en acción.

Por otra parte, otra dimensión del problema de la planificación en la escala jurisdiccional tiene que ver con la **calidad de las intervenciones** que proponemos, desarrollamos e implementamos atendiendo lógicamente a las capacidades estatales pero también teniendo en cuenta las propias dinámicas organizacionales, que no siempre son muy flexibles.

Es importante considerar entonces cómo la capacidad de establecer relaciones en cada jurisdicción y entre ellas puede cualificar la calidad de los procesos y su efectividad en el territorio. Por último, nos interesa recalcar que **la dinámica interjurisdiccional requiere de proveer una forma de organización territorial que reponga un entramado de articulaciones, tanto a nivel horizontal como vertical** (Pereira, 2016).



Teniendo en cuenta la planificación en contextos de fragmentación y complejidad ¿se podría afirmar entonces que el Estado siempre “fragmenta”?



Antes que nada, es importante señalar que no hay problemas sociales que sean simples ni uniformes por lo que todos tienen un nivel de complejidad importante. **De allí que no haya problema social que no haya sido fragmentado en la atención estatal.** Todos los problemas que derivan de la desigualdad son fragmentados a partir de la invención del apa-

rato del Estado y las oficinas públicas que atienden “partes”. La fragmentación deviene de la debilidad estatal para enfrentar problemas con la magnitud de los recursos que se requieren. De todos modos, este tema lo abordaremos con mayor profundidad en el capítulo siguiente desde la perspectiva de *integralidad* en la atención.

### 3 LA “COCINA” DE LA PLANIFICACIÓN. ESTRATEGIAS Y RUTINAS A LA HORA DE PLANIFICAR.

En general el todos/as quienes hacemos planificación en dependencias estatales pulsamos de cerca cómo la planificación cobra vida, se operacionaliza, se materializa: tenemos un tiempo para registrar la dinámica que ese programa asume, la participación de los actores, algunas de las consecuencias o los problemas que aparecen en los programas o en las iniciativas que se van desarrollando y en este sentido les proponemos reflexionar sobre las estrategias y rutinas que se despliegan a la hora de planificar.

- a. El estado de la cuestión. Antecedentes. En general no tiene que ver con irse muy lejos, si no trabajar con el estado de la cuestión más reciente, digamos, de los últimos tres a cinco años.
- b. Lluvia de ideas, registros y capacidades. Es importante convocar a las personas con las que nosotros trabajamos, tanto burócratas como dirigentes políticos. Trabajamos en el marco de instituciones públicas estatales que son instituciones que tienen liderazgos políticos y entonces nuestras planificaciones van a estar al servicio de esos liderazgos, por lo que debemos reconocer cuáles son nuestros intereses, cuáles son los intereses de esos líderes y tratar de concitar intereses.

Por otra parte, la lluvia de ideas tiene que tener no solamente ideas metodológicas y estratégicas,

sino un registro sobre la capacidad y la oportunidad de esas opciones que queremos proponer.

- c. Contactos, experiencia y recursos. Lo que se puede hacer siempre está atado indefectiblemente al contacto, la experiencia, la capacidad de coleccionar demandas y de reunir fuerza, interés, movilización.

Cuando pensamos estrategias y rutinas a la hora de planificar no debemos perder de vista qué estamos mirando, qué tenemos a la vista, qué objetivo nos proponemos, que queremos lograr, qué pensamos podemos efectivizar y que podemos materializar por lo que será fundamental considerar: derechos, oportunidades/posiciones (qué pensamos que son los derechos, en qué igualdad estamos pensando); restricciones y barreras de acceso y el contexto (qué y cómo visibilizamos los problemas nuevos o los naturalizados).

Es importante nunca perder de vista que cuando estamos en la línea administrativa trabajamos para distintas gestiones, tenemos la posibilidad de desarrollar diversas propuestas, no tenemos siempre adelante la misma persona. La apuesta es identificar cómo podemos interceptar esas dimensiones en el marco del trabajo en el Estado.



#### PARA SEGUIR PENSANDO

¿Cómo podemos pensar los problemas de escala, estos atravesamientos, en espacios signados por la fragmentación? ¿Es posible independizar los objetivos de estas intervenciones de los “mandatos” político partidarios, de los estilos de gestión? ¿Qué estrategias emergen cuando se trata de políticas asociadas con derechos?

#### Lecturas sugeridas

Chudnovsky, M. (2014). Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa. En Walter, J. y D. Pando (comps.) Planificación

estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. (pp. 309-365) Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés.

#### Bibliografía consultada

Chudnovsky, M. (2014). Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa. En Walter, J. y D. Pando (comps.) *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público.* (pp. 309-365) Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés.

Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008) *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina.* Serie Políticas Sociales N° 142. CEPAL

Murmis, M. y Feldman, S. (1992) La heterogeneidad social de las pobrezas. En Minujin, A. (comp.) Cuesta abajo: *Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina.* Buenos Aires: Unicef – Losada.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino.* San Martín, provincia de Buenos Aires: UNSAM Edita de Universidad Nacional de General San Martín.

## C2

## PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL. ROL DE LOS ACTORES TERRITORIALES EN LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

**Desafíos de la planificación. Participación de los actores en el diseño y la gestión de programa y proyectos. Las políticas sociales como campo de lucha: redistribución y reconocimiento. Las perspectivas interseccionales en la/s política/s social/es. Interseccionalidad e igualdad. Desempaquetamiento y deshomogeneización en la configuración de los problemas sociales.**

Este capítulo se propone ahondar sobre los procesos de redistribución y reconocimiento en el marco de las políticas sociales, recuperando las nociones de ciudadanía e igualdad. A partir de la consideración de la perspectiva interseccional en políticas sociales se exploran sus implicancias políticas e interventivas

cuando se revisitan las tensiones latentes entre universalismos y focalizaciones. Por último, se indaga acerca del conocimiento situado y de los destinatarios como estrategia para *deshomogeneizar* las poblaciones con las cuales se trabaja en el marco de la gestión de las políticas sociales.

POR DRA. MARCELA VELURTAS

## 1 ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS QUE LA PLANIFICACIÓN: PENSAR CON LOS ACTORES.

**La planificación estratégica incorporó como una de sus características distintivas la participación de los actores en el diseño y la gestión de programa, proyectos, especialmente en el caso de la política social.** Una alternativa que convocó a grupos y comunidades a sumar un compromiso social intenso acompañado de una práctica participativa donde el aprendizaje de todos/as las/los involucrados fue considerado fundamental.

Estos procesos de planificación pretendían horizontalizarse, captar una mayor heterogeneidad e incorporar la incertidumbre y la probable discontinuidad como aspectos constitutivos de la planificación en la región donde se sitúan estas experiencias. Si bien se reconoce la lógica secuencial problema - análisis - propuesta, es importante señalar que resulta más compleja, no es lineal, dado que existen muchos y variados mecanismos de retroalimentación. Desde entonces, la participación de actores fue incorporada como un aspecto crucial y distintivo cuando nos referimos o enfrentamos un proceso de esta naturaleza. **El consenso es un punto relevante, la planificación estratégica se encuentra vinculada a una tradición pragmática.**

Más allá de los *tipos de planificación* (Bustelo, 1996) que consideremos -ya sea participativa, situacional,

de movilización social- **la cuestión del poder** resulta insoslayable. Quien/es planifica/n pretende/n conducir/liderar un proceso en pos de alcanzar una situación prevista de determinada manera, con determinada orientación. En ese sentido, **la planificación social es una forma de hacer política** en tanto habilita identificar, definir y priorizar necesidades, anticipar intereses, construir compromisos y asegurar recursos.

**El desafío es no perder de vista a las políticas sociales como campo de lucha en el que -capitalizando las experiencias y los aprendizajes desarrollados en la órbita estatal- reconocer la sistemática puja por la definición de los contenidos y la direccionalidad de esas políticas. Es importante señalar que esta definición es siempre contingente, provisoria y está moldeada por la configuración de las relaciones de fuerza entre la multiplicidad de actores involucrados en las distintas instancias de la formulación e implementación de políticas.**

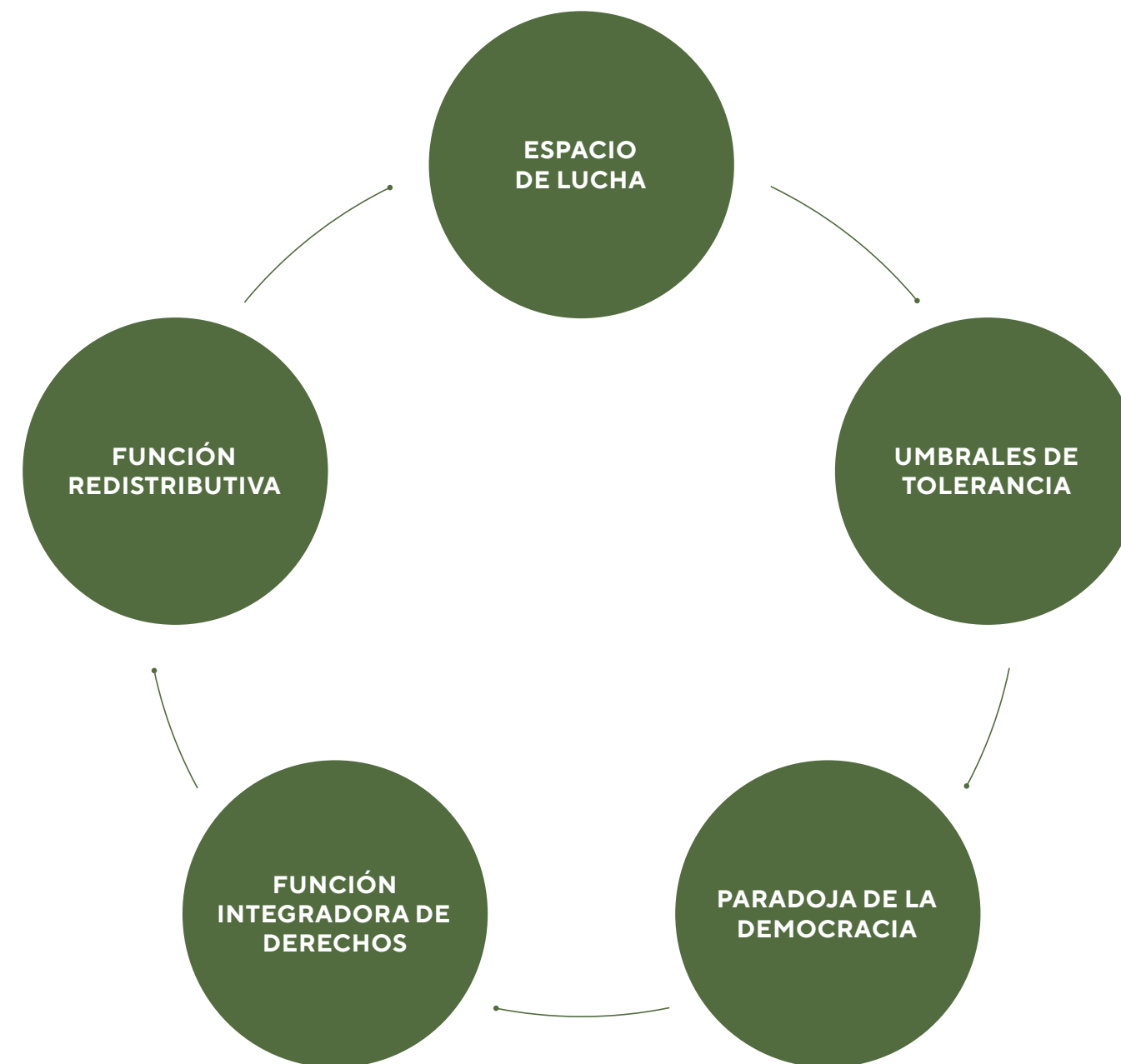


“Basta de Medias Tintas”, Festival por el Cupo Laboral Trans. Santa Fe, Noviembre 2018.

**Créditos**  
Ana Clara Nicola. CC-BY-SA-4.0

Las políticas sociales parten de ese lugar de incomodidad que es la disputa entre lo que tradicionalmente se conoce como los *procesos de redistribución* a los que se suman los *procesos de reconocimiento* (Fraser, 2008). En este contexto emerge lo que Gabriela Pombo denomina “la puesta en tensión de las nociones de ciudadanía y de igualdad, en tanto su pretensión universalizadora excluye sistemáticamente a los grupos subalternos en beneficio de los hegemónicos.” (2020:145)

Esto puede leerse como la *paradoja de la democracia* en tanto la ciudadanía se presenta como un horizonte de igualdad para todos y todas a la par que algunas personas resultan en ciudadanos/as más poderosos/as que otros/as. (Young, 2008 citado en Pombo, 2020). En cierto sentido, se vincula con esta idea de *ciudadanías diferenciadas* de Fleury (2006) al señalar que hay grupos que efectivamente tienen una capacidad de presión más fuerte sobre el Estado, sobre las burocracias, por lo que logran ciertos niveles de igualdad que no son uniformes ni universales.



## 2 LAS PERSPECTIVAS INTERSECCIONALES EN LA/S POLÍTICA/S SOCIAL/ES.

### 2.1 Interseccionalidad e igualdad.

Cuando pensamos la doble función de las políticas sociales nos interesa destacar la orientación hacia la redistribución, así como hacia la integración en el marco de derechos. Es decir que -además de materializar los derechos sociales, económicos y culturales para mejorar la calidad de vida de las personas- debemos garantizar las condiciones para el ejercicio de esos derechos civiles y políticos. Ello nos permite constatar tensiones frente a la promesa de la igualdad y las expresiones de la desigualdad, como problemas a tener en cuenta a través de la totalidad del proceso de diseño e implementación de políticas en cada contexto.

Recuperaremos entonces la noción de *interseccionalidad* como una perspectiva que puede servir para pensar las políticas sociales considerando no solamente la desigualdad clásica -en términos de clases sociales, de redistribución de la riqueza que se produce socialmente- sino teniendo en cuenta las desigualdades múltiples, las desigualdades en plural, la diversidad constitutiva de poblaciones que muchas veces han sido uniformadas. Esta perspectiva -por otra parte- permite visibilizar relaciones de poder justamente porque al provenir del feminismo incorpora la categoría de *dominación*, de *opresión*, que es propia de esta tradición de pensamiento.

Gabriela Pombo define la noción de *interseccionalidad* como:

una categoría potente para comprender situaciones de desigualdades múltiples de un modo no fragmentado -ni aditivo ni secuencial- y evitar lecturas de violencias o vulnerabilidades acumuladas, que acaban por victimizar a quienes las atraviesan. Así, se vuelve una herramienta para reconocer la diversidad constitutiva de poblaciones usualmente homogeneizadas (“las mujeres”, “los afrodescendientes”, otras) y también, para visibilizar las relaciones de poder que configuran diferentes posiciones sociales y generan desigualdades en el acceso y ejercicio de derechos. (2020:146)

En suma, **la interseccionalidad propone una respuesta crítica a la uniformización u homogenización** de grupos sociales dando cuenta de las interrelaciones entre variados estructuradores sociales que delimitan privilegios y subalternidades en contextos situados. En esta línea, permite entender las causas profundas de la desigualdad y sus intersecciones, y por ello arroja claves para intervenir sobre la realidad de un modo políticamente complejo e integral.

Por otra parte, para pensar la interseccionalidad hay que recuperar primero su filiación teórica y ge-

nealógica en la construcción de los problemas que la política social pretende abordar, para entonces recuperar cuáles pueden ser las trayectorias, los itinerarios que vamos desplegando para pensar estas desigualdades múltiples. Lo cierto es que -en general- los grupos afectados por estas desigualdades, aquellos que padecen ciertas opresiones, tienen numerosas vulnerabilidades acumuladas en clave histórica -que se presentan sobrepuestas y solapadas- por lo que se torna primordial reconocer esas diversidades que suelen aparecer homogeneizadas.

### 2.2 La perspectiva interseccional como un asunto político.

#### 2.2.1 Las políticas sociales fundamentadas en la categorización de problemas sociales.

Podemos considerar la perspectiva interseccional -más asociada con los feminismos- como un asunto político en términos de cuáles son las contribuciones que hace o que puede hacer a la planificación de las políticas sociales. En ese sentido, es una **perspectiva crítica** porque aporta ideas e instrumentos para la planificación desde la consideración de los puntos de partida en los que nos apoyamos a la hora de planificar.

En general, la desigualdad suele expresarse en la carencia, las dificultades, los obstáculos que tienen las personas para alcanzar el bienestar, su autonomía o para resolver sus necesidades; y justamente esos problemas el Estado no los atiende de manera integral, sino que los “fragmenta”. Como vimos en el capítulo anterior, esa **fragmentación** está asociada

a cómo el Estado institucionaliza las respuestas ante los problemas sociales. Dicha fragmentación se traduce en perspectivas monocausales y en abordajes sectorizados que responden a la organización institucional burocrática del Estado por lo que resulta muy difícil pensar en políticas integrale”s. Un cambio de perspectiva supondría aprehender, capturar, “ver con nuevos ojos esos problemas, cuestiones para las que no estamos entrenados/as.

Es interesante destacar que este abordaje sectorizado deviene de la inscripción de los agentes y no de los problemas que la gente padece y vivencia. Este es un problema que tenemos que admitir y de alguna manera deberíamos hacer mayores esfuerzos por revisar esta perspectiva monocausal, sectorial y comenzar -al menos desde los diagnósticos- por

recuperar las multiplicidad de condicionantes y la singularidad de los/as destinatarios/as. Se trata de considerar que no son las personas quienes tienen que ir a cada oficina para lograr derivaciones, sino que desde la burocracia debe hacerse un esfuerzo para -inclusive desde la planificación- proponer un mayor de nivel de articulación entre las áreas.

Otro aspecto a considerar es que la categorización y la construcción de problemas sociales no solamente tiene que ver con las expresiones de la desigualdad, sino también con disputas teóricas acerca de cómo se nominan esos problemas, cómo se segmentan, por lo que esos presupuestos teóricos van a derivar inevitablemente en perspectivas de intervención

particulares. Nuestro posicionamiento en relación a la integralidad o la fragmentación respecto de cómo los problemas se encarnan en las personas van a constituirse en un tema subyacente en términos de esta perspectiva interseccional.

En suma, desde el punto de vista del diagnóstico de problemas, la perspectiva interseccional lo que pretende es desarticular esos abstractos y problematizar las nociones que hemos naturalizado respecto de los destinatarios de los problemas, en términos de la búsqueda por hacer un esfuerzo mayor por situar e historizar los emplazamientos de las poblaciones sobre las cuales pretendemos decir y hacer algo.

## 2.2.2 Las políticas sociales fundamentadas en la categorización de la pobreza.

Las contribuciones de esta perspectiva interseccional en relación con la categorización de la pobreza permiten correrse de la idea de pobreza en términos de necesidades o de insuficiencia de ingresos para pensarla como un problema de tipo multidimensional y de carácter relacional, tal como refiere Gabriela Pombo recuperando los planteos de Irma Arraigada, entre otros/as:

En las últimas décadas se han adoptado enfoques más complejos y multidimensionales que abarcan aspectos materiales y no materiales relacionados al bienestar de las personas, e intentan recuperar su carácter relacional. (...) De esta forma, la pobreza se enlaza con la dimensión de los derechos de las personas a una vida digna, es decir, a los denominados derechos económicos, sociales y culturales [Arraigada, 2002] (Pombo, 2020:150).



¿Puede pensarse el enfoque de derechos como “habilitador” de -por ejemplo- un abordaje multidimensional de la pobreza en los términos que aquí se plantean?

Pensar la pobreza desde una perspectiva multidimensional requiere posicionarse desde un lugar de habilitación y ampliación de derechos. En este sentido, el enfoque de derechos permite correrse de las miradas “individualizantes” de la pobreza (aquellas que trasladan la responsabilidad a los sujetos por sobreponerse a esas condiciones desfavorables, como son el “mito de la superación” y la meritocracia) para pensar que son problemas de carácter integral en los que el Estado debe intervenir.

Más allá de poner el foco en los sistemas productores de pobreza, también debemos hacer un esfuerzo por reconocer las heterogeneidades, las

asimetrías y las distintas modalidades del prejuicio, el estigma y la discriminación de las están viciadas algunas propuestas. Como ejemplo vale señalar todas aquellas políticas que naturalizan la división sexual del trabajo y la feminización del trabajo doméstico y de cuidado. Por otra parte, suele ser una posición cómoda para los y las agentes asumir que algunas iniciativas fracasan por culpa de los otros o que nosotros “hacemos muchos esfuerzos pero la integralidad es imposible”, por lo que también es necesario revisar los alcances y las limitaciones de nuestras propias ideas y posicionamientos teóricos que se despliegan en las propuestas interventivas que llevamos adelante.

## 2.2.3 La tensión entre políticas sociales universales y focalizadas.

Una de las contribuciones más interesantes de la perspectiva interseccional es la posibilidad de revisar la tensión entre universalismos y focalizaciones, entre miradas que pretenden la universalidad o aquellas que buscan afectar cuestiones más específicas.

En general hemos sido muy críticos respecto de la focalización porque está asociada a la década de los '90, signada por la descentralización y por intervenciones sociales en términos residuales, compensatorios. Pero hay una segunda opción para referirnos la focalización cuando pensamos que puede contribuir a aumentar ciertas coberturas y la calidad de las mismas. Aludimos sobre todo a situaciones de discriminación positiva o lo que las feministas han

llamado acciones *afirmativas*, que pueden ser pensadas como medidas transitorias con persistencia en el mediano o largo plazo.

Como ejemplo paradigmático, podemos señalar la ley de cupo femenino que se implementa como una medida transitoria, pero que -con perspectiva de discriminación positiva- va incidiendo paulatinamente en el achicamiento de las brechas de género en relación a la participación y representación de las mujeres en el ámbito de la política. Suponen focalizaciones, acciones específicas y localizadas no tanto en términos del monto de los recursos sino en la cobertura, en la oferta y en la calidad de la política pública.



Reunión de mujeres en el Salón de los Pasos Perdidos (Edificio del Congreso de la Nación) en el marco de las discusiones por cupo femenino.

#### Fuente

Museo Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.



Otro caso singular de la importancia de este enfoque que combine universalización con focalización es -tal vez- la Ley de Educación Sexual Integral (ESI). Pensada para su despliegue dentro del ámbito educativo, indudablemente no puede no convocar un tratamiento de mayor integralidad. Se gesta como

una política de alcance nacional pero en su devenir situado se aborda de maneras muy variadas: seguramente habrá obstáculos y facilitadores muy diversos en cada geografía, en cada institución, porque desde luego es distinto el tratamiento que puede tener en cada comunidad.

Esta tensión entre universalización y focalización pensada -no como una atención compensatoria residual sino- como una acción *afirmativa* supone revisar la noción de **igualdad** como esa capacidad para alojar y contener diferencias específicas. Nuestra tarea será tener presente cuáles pueden

ser las claves para remover esos obstáculos que signan desde el origen los problemas y así empezar a ver cómo se expresan, cómo se despliegan esas relaciones de desigualdad in situ para pensar algunas premisas colindantes con la igualdad de oportunidades.

### 3 HACIA EL DESEMPAQUETAMIENTO EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES

El conocimiento situado y de los destinatarios -según los pensemos como destinatarios de nuestras planificaciones, programas, políticas sociales o como afectados por los problemas que pretendemos transformar- supone la idea de *deshomogeneizar* esas poblaciones que reunimos a la hora de proponer diversas formas de atender estas cuestiones.

Se trata entonces de **desempaquetar la configuración de los problemas sociales** y retomar una lectura crítica de la situación en que esos problemas emergen. Los diagnósticos se fundan en lecturas complejas y situadas de los problemas. Las perspectivas interseccionales apuestan a interrogar las condiciones de producción y las manifestaciones de esos problemas para localizar las posibles determinaciones y expresiones de los distintos vertebradores de la desigualdad social. Sin duda estos aportes confluyen en retomar el análisis sobre la persistente tensión entre políticas universales y políticas focalizadas al considerar la relevancia de incorporar la transversalidad especialmente cuando se intenta revisar de manera sustantiva las políticas y acciones de los estados, por ejemplo, para incorporar la igualdad de género.

La planificación puede ser considerada parte del abanico de oportunidades políticas, una instancia que posibilita la interacción entre política institucionalizada y actores/grupos aún con los límites/restricciones vinculadas al contexto de emergencia y precariedad en que se inscriben. Los procesos de reconocimiento se asocian con la posición -en cada jurisdicción- de un Estado receptivo y (a veces) necesitado de la acción de estos grupos y de su capacidad para hacer frente a demandas, que pueden concitar apoyos y/o enfrentamientos con distintos sectores en el plano político, social e inclusive institucional. En su conjunto, estos elementos condicionan las formas que adoptan estas intervenciones, la relación entre grupos, organizaciones y Estado.

La efectividad de una política pública implica intervenir concomitantemente sobre un campo de problemas y sobre un entramado de relaciones. Las personas, grupos o instituciones que forman parte de este entramado no tienen las mismas experiencias y capacidades. La atención y la escucha por parte de referentes, profesionales y equipos técnicos es un

**Si vas a tener relaciones sexuales, consultá con qué métodos podés cuidarte de un embarazo no intencional y prevenir infecciones de transmisión sexual. Conseguielos gratis en los centros de salud.**

**TENÉS DERECHO A:**

- Recibir información precisa, científica y confiable sobre sexualidad.
- Acceder a métodos anticonceptivos gratuitos en hospitales, centros de salud, tu obra social o prepaga.
- Saber cómo prevenir las infecciones de transmisión sexual.
- Convivir en igualdad de género, con respeto por las diferencias.
- Conocer la normativa vigente en temas de abuso, violencia, maltrato, explotación sexual, trata de personas e interrupción legal del embarazo.

Si tenés dudas llamá a la línea gratuita de salud sexual:

**0800-222-3444**

O chaté online en:

**www.hablemosdetodo.gov.ar**

Tu consulta es confidencial.

Desde tu escuela pueden comunicarse con el Programa Nacional de Educación Sexual Integral para recibir información y materiales:

**programaeducacionsexual@educacion.gov.ar**

Más información en:

**www.argentina.gov.ar/educacion/esl**

**ES IMPORTANTE**

**EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL**

elemento imprescindible en la construcción y adhesión a un programa y tiene efectos sobre el sostenimiento y la motivación de los grupos. La práctica del respeto y la paridad aportan en los procesos de conocimientos y comprensión del “otro” generan oportunidades cuando se articulan con una acción programada, promoviendo un marco que facilita los procesos de aprendizaje.

La instituida burocratización en los procesos de planificación estatal se expresa en la cultura política e institucional a través de cómo conversan gobernantes y gobernados sobre los asuntos políticos e institucionales y sobre cómo logran establecer consensos y compromisos. De ello se desprende la prioridad con la que se asignan recursos del gobierno para el logro de los propósitos definidos, es decir, el grado de consenso o por el contrario los ejercicios de coerción que se pueden desarrollar en un proceso por alcanzar los objetivos propuestos.

Las formas de atención predatadas y el “clientelismo” suelen ser argumentos para identificar modalidades en la construcción y planificación de la acción estatal. Al respecto, se advierte hace varios años que las restricciones constituyen una de las condiciones de posibilidad de la elaboración de la política (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2003).

En ese sentido retomamos lo que señalaba Perelmiter (2016) acerca de cómo pensar burocracias que estén más conectadas a las personas que a los escritorios, a las realidades que a la propia línea administrativa y técnica de las instituciones donde nos inscribimos. Hay un vínculo en el “estar ahí”, en el conocimiento del otro, en el construir con el otro que no ocurre necesariamente en los escritorios donde nosotros trabajamos sino que requiere de la presencia en los territorios y de que podamos traer a la planificación la singularidad de las situaciones y los padecimientos que esas personas efectivamente transitan.

#### PARA SEGUIR PENSANDO

Teniendo en cuenta la experiencia propia, ¿qué problemas de acceso se verifican, como se diseñaron estrategias a partir de conocimiento local? ¿Qué derechos, que reconocimientos son parte de la planificación reciente? ¿Cómo se expresa la interseccionalidad en un ejemplo concreto? ¿Qué obstáculos resultan más frecuentes, como se reelaboran?



## Lecturas sugeridas

Pombo, M. G. (2020) *Las perspectivas interseccionales como herramientas para el análisis*

y la implementación de políticas sociales. Revista Plaza Pública, Año 12 N°22.

## Bibliografía consultada

Bustelo, E. (1996). *Planificación Social: del rompecabezas al “abrecabezas”*. Colección Cuadernos de Ciencias Sociales. Programa Costa Rica. Costa Rica: FLACSO

Fleury, S. (2006) Democracia, ciudadanía y políticas sociales. *Salud Colectiva*, vol. 2, núm. 2, mayo-agosto, pp. 109-112.

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2003). *Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el CENOC*. Argentina: CENOC

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín, provincia de Buenos Aires: UNSAM Edita de Universidad Nacional de General San Martín.

Pombo, M. G. (2020). *Las perspectivas interseccionales como herramientas para el análisis y la implementación de políticas sociales*. Revista Plaza Pública, Año 12 N°22.

## C3

## CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMAS. APRENDIZAJES EN CLAVE DE HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN.

**Configuración de los problemas sociales en clave histórica. Enfoques y perspectivas para su abordaje. Dinámicas en la configuración de los problemas sociales y relevancia del concepto de “configuración” en el marco de la planificación.**

El proceso de configuración de problemas suele partir de una mirada que contempla las expresiones sobre la tensión entre igualdad formal y desigualdades reales. En este capítulo se exploran distintos enfoques para abordar la comprensión y configuración de los problemas sociales así como también su

derrotero en clave histórica. Por otra parte, se analiza la dinámica que adquieren los procesos de constitución de los problemas sociales a la par que se discute la relevancia del concepto en el marco de la planificación, una de tipo situada con un horizonte que busque la desnaturalización e historización de las situaciones.

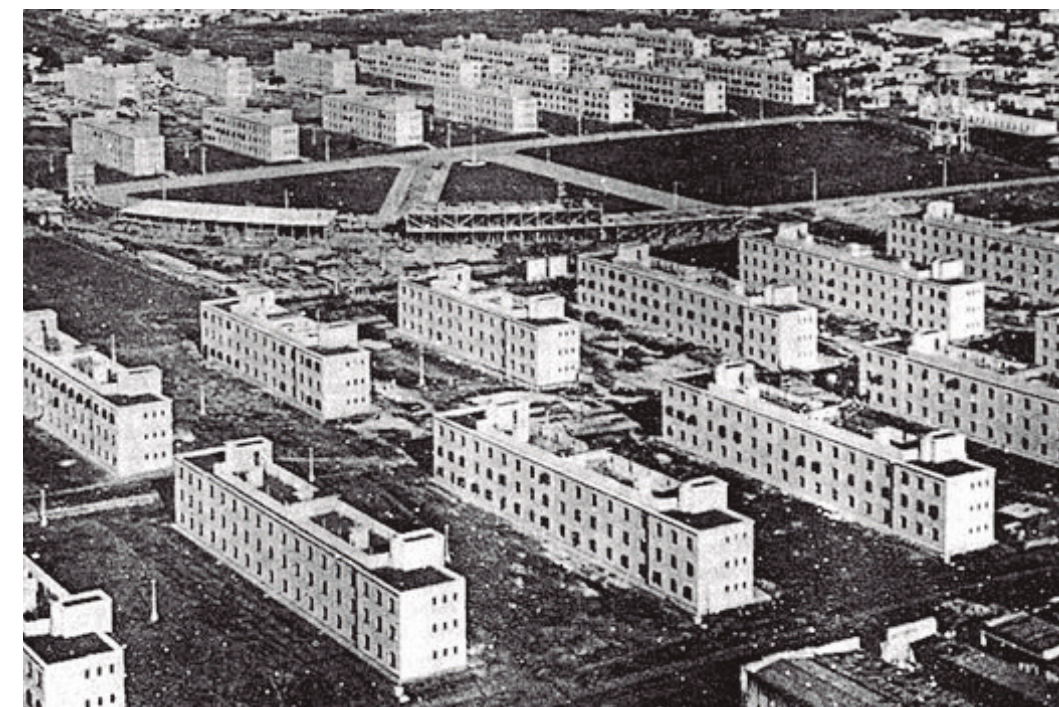
POR DRA. MARCELA VELURTAS

## 1 REVISITANDO LA CONFIGURACIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.

La configuración de problemas sociales resulta un proceso complejo sobre el que se soportan los procesos de planificación estatal. **El proceso de configuración de problemas suele partir de una mirada que contempla las expresiones sobre la tensión entre igualdad formal y desigualdades reales.** Diversos autores sostienen un consenso acerca de que las “políticas de reducción de las distancias sociales no han sido jamás igualitaristas” (Dubet, 2011: 20) y en esta línea podemos hipotetizar entonces que el horizonte de la igualdad es para algunos un mito.

En la Argentina -ya desde la denominada Generación del 80- se hicieron esfuerzos por pensar en cómo atender la creciente la conflictividad social así como apuntalar la formación del mercado de trabajo en un momento en que justamente se requiere de un Estado que intervenga en pos de garantizar la formación de la clase trabajadora en el marco de los procesos de industrialización. Luego tomará distintas formas a lo largo del siglo XX, distinguiéndose la etapa del peronismo como un momento donde se define una forma de intervención estatal que no solamente estará mirando la formación del mercado de trabajo, sino también la organización de los y las trabajadoras, con un horizonte de igualdad.

Vista general de las obras del Barrio Los Perales (luego llamado “Manuel Dorrego”), construido entre 1947 y 1949 en Mataderos (Ciudad de Buenos Aires) como parte del Plan Eva Perón de Vivienda. 1949. Autor desconocido



Una de las formas históricas de organización estatal tendientes a atender las manifestaciones de la cuestión social, fue el *Estado de Bienestar* diseñado a partir de la perspectiva de la igualdad de posición que organiza su arquitectura, la lucha de clases y las conquistas en términos de compromisos sociales, y una normatividad que se respaldaba en el trabajo como vector central de integración y los derechos sociales derivados. Gøsta Esping-Andersen (1993, 2000) señala que la arquitectura del Estado de Bienestar permitió una *igualdad de posición*, aludiendo a una aspiración en relación al pleno empleo y a la inclusión plena de esa población.

Los conceptos de *desfamiliarización* y *desmercantilización* acuñados por Esping-Andersen recuperan ese enfoque en la prestación estatal de servicios públicos, educación y salud que se asocia con la llamada *solidaridad ampliada* y el *bienestar colectivo*, cuyo propósito central era reducir las brechas sociales y asegurar posiciones. Los Estados de Bienestar van a pretender garantizar protecciones y acceso a cuidados más allá de las conformaciones familiares, de las capacidades y los recursos familiares que posean las personas. Por otra parte, desmercantilizar alude justamente a que esos servicios son sustraídos de la lógica del mercado y entonces pasan a depender completamente de una prestación que brinda el Estado.

Sus críticos aludieron a una “igualdad de los incluidos” como sería el caso de las clases medias nacidas bajo esas protecciones. En las últimas décadas, los programas de transferencia de ingresos en América Latina tratan de recuperar algunas de las iniciativas vinculadas con el derecho al *Ingreso Mínimo de Inserción*

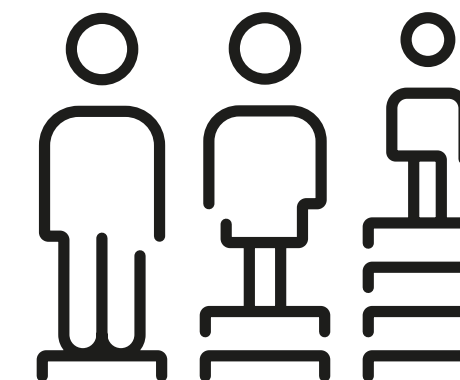
(RMI, europeo) en sus esfuerzos por encontrar alternativas a este dilema de la desigualdad persistente.

**La igualdad de oportunidades** -una perspectiva desarrollada más recientemente- devela que la acumulación de desigualdades “iniciales” (de género, segregación, minorías, entre otras) habilita una percepción sobre la configuración de los problemas sociales que requiere del dinamismo de los actores para activar la capacidad estatal y una apelación activa por políticas que integren la diversidad. La discriminación a derechos, bienes y servicios, y las dificultades en el acceso, son puntos de mira para pensar la llamada *discriminación positiva* que pretende la búsqueda y reivindicación de la dignidad.

Ante la desigualdad, la presencia estatal adquiere relevancia especialmente por su capacidad, autoridad y liderazgo, asumido a partir de los procesos de reconocimiento. En los debates relativos a las tendencias en la organización de la arquitectura estatal y la planificación se observa que la acción estatal y sus intervenciones se ordenan en un amplio abanico en cuyos extremos se ubican los pares: universalismo y focalización, redistribución y reconocimiento (Fraser, 2008).



IGUALDAD



EQUIDAD

## 2 EL ESTUDIO Y COMPRENSIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES DESDE DISTINTOS ENFOQUES Y PERSPECTIVAS.

Desde hace más de un siglo una tarea que se ha desarrollado -no solamente como un tema de la política social si no de la política en general- es la conformación del orden social asociado al capitalismo. Esto fue central para la constitución de las naciones, especialmente de las sociedades europeas a partir de 1880, y es a ese proceso general al que se suele apelar desde lecturas de tipo eurocéntrico, aunque

también podemos abordarlo desde la historiografía regional. Los desarrollos teóricos de Christian Topalov (1990) resultan una referencia ineludible cuando se refiere a la conformación de problemas sociales y en ese sentido funcionan como punto de partida para explorar otros conjunto de perspectivas que retoman esta cuestión que desarrollaremos a continuación:

## 2.1 El enfoque genealógico de la conformación de los problemas sociales.

El concepto de *configuración* y su modelo de transformación considera que las configuraciones son posibilidades e incluso invocadas por sus prefiguraciones y a su vez suscitan las reconfiguraciones que las tomarán como respaldo en un proceso en movimiento constante. Esto conlleva un postulado analítico y metodológico que considera a tratar al mismo tiempo las condiciones presentes y las condiciones sociales que lo producen; a la par que la definición social del sujeto de los “problemas” que -en cada caso- encarna las formas de atención/control posibles.

En algunos casos, estos procesos se organizan como fases:

- La fase de la construcción, reconocimiento: “hacer visible un problema”;
- La fase de legitimación, para incorporar el problema en el campo de las preocupaciones sociales: “*ser digno de atención*” (un trabajo específico de enunciación y de formulación pública)
- La fase de institucionalización, que se inscribe en el horizonte de la normatividad.

## 2.2 Estudios de trayectoria en la perspectiva del Estado. La tradición latinoamericana.

Para el estudio de las políticas estatales en América Latina, Oszlak y O'Donnell (1984) proponen **seguir la trayectoria de una cuestión que se transforma en problema, el momento del señalamiento del reconocimiento estatal y la toma de posición del Estado**. Para ello, aportan una visión compleja que

**La historia del problema público puede ser vista como un encadenamiento retroactivo y proactivo de escenarios y de actividades.** Coincidimos entonces con Lenoir en que:

Para que un “problema” adopte la forma de un problema social no basta con que encuentre agentes socialmente reconocidos como competentes para examinar la naturaleza del problema y proponer soluciones aceptables: hay que imponerlo de alguna manera en la escena de los debates públicos.(1993:84).

Los distintos autores que se inscriben en este enfoque construyen y reconfiguran los problemas que observan/investigan y nos permiten recuperar estos procesos desde una perspectiva eurocéntrica (que en las ciencias sociales argentinas es muy consultada). Como casos paradigmáticos destacamos los trabajos de Jacques Donzelot; Robert Castel y Pierre Bourdieu quienes rastrean estos procesos en las categorías de juventud, la invención de la infancia y la experiencia social del migrante, entre otros temas.

supone que -en un mismo momento- se pueden advertir posicionamientos contrapuestos sobre un mismo tema, avances y también retrocesos.

Desde esta perspectiva es posible identificar un ciclo de surgimiento, de desarrollo y de resolución

que puede estar asociada a la preminencia de otros “problemas más visibles” que monopolizan la atención. Sin embargo, **la toma de posición de parte del Estado es un eje de análisis que organiza esta construcción** así como a los actores, los recursos en juego, su poder relativo y su acceso al Estado. Esta mirada tiende a poner la atención sobre líneas de conflicto y coaliciones que se van generando entre actores sociales y unidades estatales.

En este sentido, Carlos Vilas señala que:

Lo público de las políticas públicas estaría señalando la apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción a una variedad de actores sociales con intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de determinadas acciones de gobierno. (2011:112)

Distingue entonces entre aquellas políticas asociadas con el reconocimiento de iniciativas elaboradas

## 2.3 Los problemas sociales a partir de la movilización colectiva.

Una parte la tradición latinoamericana y regional recupera la perspectiva **de los actores que se movilizan por distintas reivindicaciones** cuyo dinamismo podría activar la capacidad estatal. En esta línea, De Piero advierte que -para que ocurra este proceso de participación- resulta imprescindible que las personas (...) “se sientan agraviadas por una situación determinada, que la asuman como una violación a sus derechos, lo cual las lleva a demandar la intervención del Estado y (vía) la acción colectiva, más que la iniciativa individual” (2004:67) en pos de afectar/solucionar esa situación. Con una fuerte orientación de sus demandas hacia el Estado, Svampa (2005) agrega que se trata de experiencias de organización que

en el marco de sus propias instituciones, o a partir de reivindicaciones movilizadas por otros actores. Las primeras -a veces consideradas de carácter más tecnocrático- aluden a las políticas gubernamentales como decisiones “desde arriba” que -aunque corresponden a definiciones con otros fundamentos, estadísticos, etc.- nunca pueden ser deslindadas de su dimensión política.

Enrique Dussel también identifica en el Estado una importante función de reconocimiento al referirse al mismo como parte de la solución -en los momentos de avance popular- y como parte del problema -en los momentos en que se verifica una orientación contraria-. Por su parte, hace hincapié en el lugar central que el Estado posee como actor con capacidad única para garantizar derechos y establecer regulaciones al capitalismo, que en nuestros países toma forma de capitalismo periférico. Estas ideas también son retomadas Álvaro García Linera (2010), quien refiere determinados momentos y procesos como de *refundación del Estado*.

buscan visibilizar situaciones extremas y lograr umbrales mínimos de ciudadanía y dignidad.

Por otra parte, aquellos teóricos posicionados desde la fenomenología -aunque con énfasis diferentes- entienden que la problematización de una situación está irremediamente asociada con la constitución de actores y públicos. Autores como Herbert Blumer (1971) señalan al *proceso de definición colectiva* como responsable de la aparición de problemas sociales, así como Tarrow define que “son grupos que entran en escena y logran, de este modo, oportunidades que resultaban impredecibles desde su posición estructural inicial” (citado en McAdam et al, 1999: 95).

### 3 LA DINÁMICA DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.

La tradición latinoamericana como señalamos previamente va a poner mayor atención en la participación del Estado, al que integra en este proceso de definición y otorga prioridad a los problemas sociales en su agenda pública. Asimismo, diferencia periodos y orientación política lo que se traduce oportunamente en términos de ampliación y restricción de derechos según cada contexto.

Más allá de la existencia de actores que dinamicen los procesos es importante considerar qué aspectos de la realidad social -relativos a la desigualdad- el Estado releva, prioriza y publicita. **La definición de una situación problemática** (cómo se la identifica, caracteriza, analiza, dilucida y resuelve) y **la composición de las comunidades afectadas**

(identificar una preocupación, precisar su carácter problemático, el desarrollo y la implementación de acciones para su enfrentamiento) son aspectos de un mismo proceso. Por otra parte, la **problematización y publicitación** (visibilidad y configuración de los afectados) son distintas caras de la dinámica de los problemas sociales que se integran en la historia de los procesos políticos de los cuales son parte.

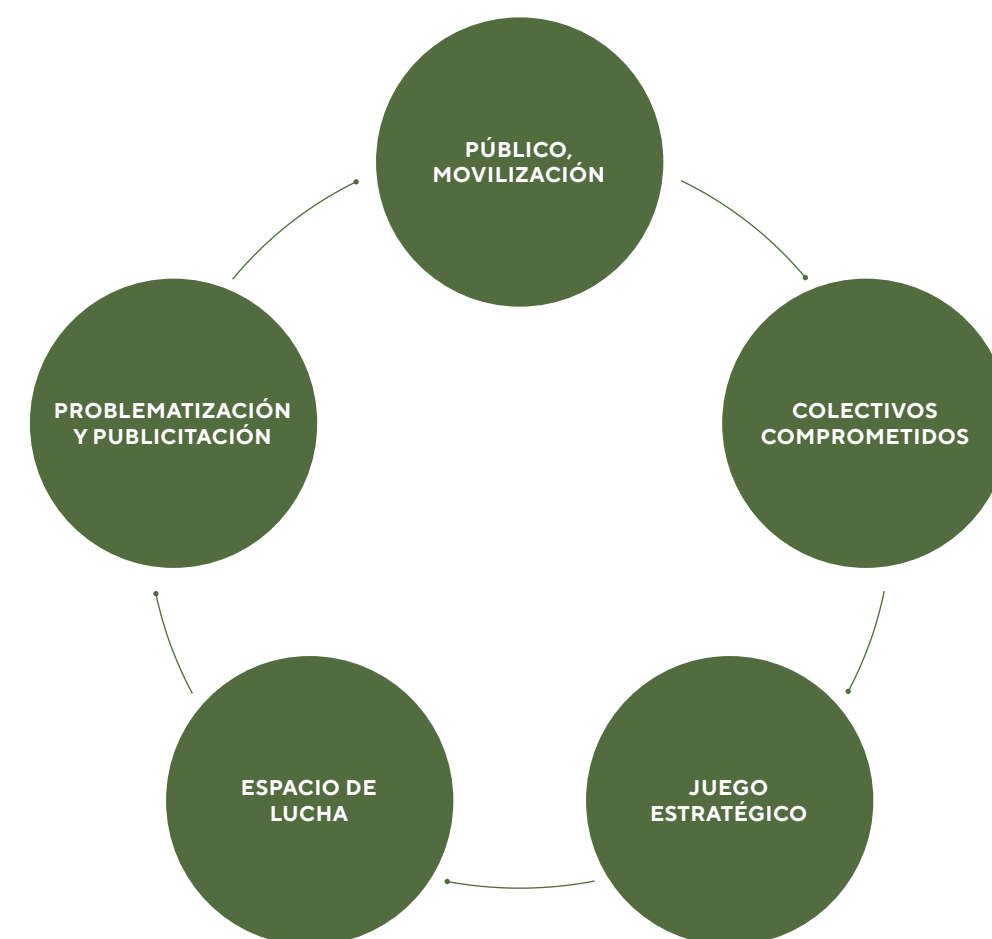
No se trata de una situación o condición objetiva, de agregados estadísticos, de allí que destaquemos el interés por estudiar el proceso por el cual una sociedad llega a reconocer problemas sociales, un proceso altamente selectivo en el que pueden reconocerse distintos momentos:



El concepto de *público* es interesante porque implica el requerimiento de movilizar a gran cantidad de personas que no necesariamente están afectadas directamente por el problema en cuestión, es decir que el interés común que une a los miembros de un público no existe de antemano. La movilización pública no solo refiere a un hecho concreto: el interés común crece o disminuye a medida que se va formulando la definición de dicho problema y se van agrupando y organizando colectivos comprometidos. Se genera entonces una suerte de *juego estratégico*.

Se inicia a partir del conocimiento y estudio de vivencias, la vida cotidiana, el modo en que se ven

afectadas por situaciones que resultan problemáticas para ellas, ver ejemplos a partir de retomar dimensiones de la experiencia situada que se tornan públicas. Dar visibilidad, definir situaciones, identificar causas, atribuir responsabilidades, y así dirigirse a responsables y otras "audiencias". Compartir experiencias, dar forma a un problema, configurarlo, público en el sentido de darle visibilidad. Los *medios de comunicación* son muy importantes, muchos problemas públicos no pueden existir sin su mediación. El rol de las redes sociales es ambiguo: permiten una cooperación y comunicación a gran escala y al mismo tiempo, pueden ser fuente de confusión y manipulación.



Vigilia en las afueras del Congreso de la Nación durante el tratamiento de la Ley de Interrupción Voluntaria del embarazo. 29 de diciembre de 2020.

**Crédito**

Ana Clara Nicola.  
CC-BY-SA-4.



Cuando diferentes grupos luchan en torno de la definición de problemas públicos, evidentemente algunos tienen más “poder material y simbólico” para elevar su voz. Ese “poder” es puesto a prueba públicos de aprobar o rechazar la versión de un problema, y proponer alternativas, especialmente cuando los puntos de vistas son contrapuestos (aborto) no indiferentes.

Como ejemplo pensemos el tratamiento del tema del aborto en Argentina, un tema del que muy recientemente se puede hablar, discutir, debatir. Ingresó de manera impresionante en la agenda públi-

ca adquiriendo visibilidad y masividad y a su vez se convierte en un tema de debate en los medios de comunicación llegando al Congreso de la Nación con la fuerza de la movilización colectiva.

Sin embargo, hay otros problemas que no alcanzan muchas veces esa visibilidad pero que son persistentes y que generalmente adquieren notoriedad cuando la conflictividad aumenta. Podemos señalar como ejemplo las tomas de tierras masivas en distintas jurisdicciones de la provincia de Buenos Aires que cada tanto se suceden y sólo a veces son consideradas en clave de problemas sociales.



¿Podemos pensar el tema del cannabis para uso medicinal también como un caso de configuración de problema social?

El uso y producción de cannabis se inscribe en este debate que estuvimos proponiendo: por un lado el uso medicinal y el impulso de asociaciones y organizaciones por instalar en la agenda pública la necesidad de acceso a la producción del aceite y la demanda por la provisión estatal del mismo (y la consecuente implicancia estatal desde las crateras de

Salud y Producción); por otro, los empresarios que impulsan la creación de marcos regulatorios para la producción e industrialización de derivados; y en el medio, los reclamos por la legalización/penalización/criminalización sobre el consumo que se inscriben en debates sociales más profundos presentes en nuestra sociedad, con cierta persistencia histórica.

## 4 LA RELEVANCIA DEL CONCEPTO DE CONSTRUCCIÓN/CONFIGURACIÓN DE PROBLEMAS EN LA PLANIFICACIÓN.

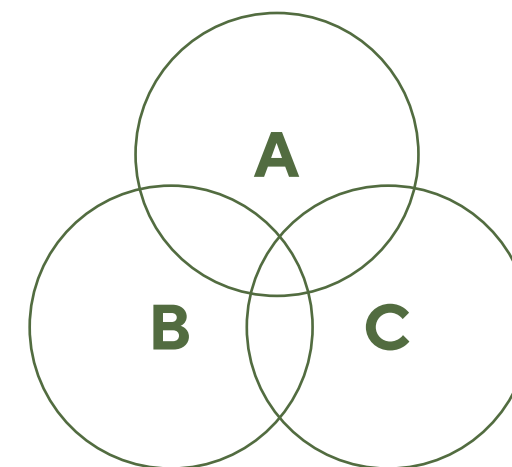
La configuración de problemas sociales conlleva distintos acercamientos, que se entrelazan y solapan entre sí: aquellos de carácter operativo, otros que tienen que ver con nuestra concepción sobre el Estado y las políticas sociales, y los de carácter teórico político que se vinculan con la forma en que nos posicionamos para configurar esta situación como un “problema”.

En el contexto actual se reactiva la relevancia de una comprensión de una realidad que es de por sí

cambiante y compleja con enormes deslizamientos y connotaciones en los procesos de planificación y sus responsables. Los problemas sociales y los problemas sociológicos que se constituyen en legítimos objetos de investigación -dignos de ser discutidos, publicados, a veces oficializados- suponen la deconstrucción por la vía de la **desnaturalización e historización de las situaciones**, consideradas como un punto de partida desde donde recuperar categorías y conceptos pertinentes.

**A. DIMENSIÓN OPERATIVA (CAJA DE HERRAMIENTAS)**

**B. CONCEPCIÓN SOBRE ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES**



**C. LOS “PROBLEMAS” COMO MANIFESTACIONES DE LA CUESTIÓN SOCIAL**

En los últimos años se observa un **reconocimiento de los sujetos en calidad de ciudadanos activos** que impregna buena parte de los discursos en política social, en clave de acciones de gobierno dirigidas a intersectar, moderar las desigualdades. El acento está puesto en la **ampliación de los alcances de la ciudadanía** como forma de participación formal, social y política; impulsando la inscripción de instituciones y programas en esta perspectiva de derechos.

La planificación se sitúa donde las expresiones de la cuestión social se exhiben con crudeza y “naturalidad” (en términos de no cuestionar sistemáticamente su ocurrencia y la historicidad de estas situaciones), en espacios e instituciones que demandan atender un abanico diverso de situaciones referidas a la salud, la enfermedad, los procesos de pauperización, el desempleo, la cuestión urbana, los consumos problemáticos, la criminalidad, problemáticas habitacionales, de violencia, etc.

Muchos de los problemas se encuentran oscurecidos por la **masividad** en términos de: personas alcanzadas, procedimientos estandarizados que se prevén para su atención, requerimientos administrativos e institucionales, etc. El riesgo en estos casos

consiste en automatizar -en el sentido de uniformar- los problemas y demandas que como dimensiones particulares se expresan todos los días provocando un recorte de los problemas y beneficiarios.

**Repensar la relación entre el conocimiento y la intervención en los procesos de configuración de problemas constituye un desafío sistemático para quienes asumen o son parte de estos procesos en la órbita estatal. El diseño de alternativas en términos de planificación de políticas requiere captar la multidimensionalidad de las relaciones y reconfigurar problemas/demandas, así como contar con un dominio de aspectos teóricos, metodológicos e instrumentales a fin de afectar relaciones existentes y reapropiarse de la dinámica estatal en la que estamos inscriptos.**

#### PARA SEGUIR PENSANDO

¿Cómo recuperar la dimensión política de la planificación en el marco de intervenciones que se anudan en procesos de reproducción de las relaciones sociales? ¿Cómo desarrollar procesos que posibiliten transformaciones?



## Lecturas sugeridas

Velurtas, M. (2022). Desafíos de la planificación como herramienta para la gestión de políticas sociales. Mimeo

## Bibliografía consultada

García Linera, A. et al (2010) El Estado. Campo de lucha. La Paz: CLACSO

Blumer, H. (1971). Social problems as collective behavior. *Social Problems* n° 18. pp. 298-306

De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.

Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Dubet, F. (2015) *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valenci: Edicions Alfons el Magnànim- IVEI.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ediciones Ariel.

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.

Lenoir, R. (1993). Objeto sociológico y problema social. En Champagne, P. et al (ed) *Iniciación a la práctica sociológica*. México: Siglo XXI Editores.

McAdam, D. et. al (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg B. y Sulbrandt, J. (comps.) *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus

Topalov, C. (1990). De la “cuestión social” a los “problemas urbanos”: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. *Revista internacional de ciencias sociales*, XLII, 3, pp. 319-336.

Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Editorial UNLA.



# MÓDULO III

## GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

POR DR. EDUARDO LÓPEZ

## G1

## MODELOS DE GESTIÓN Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Desarrollo de la política social. Estilos de gestión.  
Desmercantilización. Familiarización. Comunitarización.  
Modelos de gestión de la política social. Modelo de derechos  
y modelo reprivatizador.

En la última década ha habido diferentes relaciones entre la política social y los movimientos sociales en la cual han incidido no sólo las circunstancias históricas sino principalmente los

proyectos sociopolíticos vigentes. Este capítulo busca abordar la complejidad de esta relación a partir de categorías como política social, implementación y actores sociales.

## 1 POLÍTICAS SOCIALES Y ESTILOS DE GESTIÓN: DESMERCANTILIZACIÓN, FAMILIARIZACIÓN Y COMUNITARIZACIÓN.

Toda gestión supone una política social, ya que “la gestión es concebida como un espacio privilegiado de reproducción/transformación de la política social” (Chiara y Di Virgilio, 2017:17). Para Claudia Danani (2017) la *política social* comprende una fracción del ancho campo de las intervenciones sociales estatales que tienen en común el actuar sobre las condiciones de vida y de reproducción de la población. A diferencia de otras intervenciones, la política social actúa “sobre” el entramado de relaciones y procesos constituyéndolos al mismo tiempo que los interviene, los moldea, los produce. Esta perspectiva guarda relación con la economía política porque in-

cide -en alguna medida- en la relación fundamental que estructura a la sociedad de mercado: la relación laboral, que por otra parte organiza la vida colectiva e individual en su sentido más amplio.

**La matriz de las condiciones de vida se encuentra en el trabajo**, por lo que es en ese ámbito donde se definen las posibilidades de satisfacción de necesidades, de participación en la distribución, el acceso al consumo, la producción de identidad y el reconocimiento social (Danani, op.cit.). Pero las condiciones de vida no se agotan en la compra-venta de la fuerza de trabajo, aunque ésta sea necesaria para comprender la vida.



¿El diseño de la política social siempre parte del trabajo como vertebrador de la integración social?

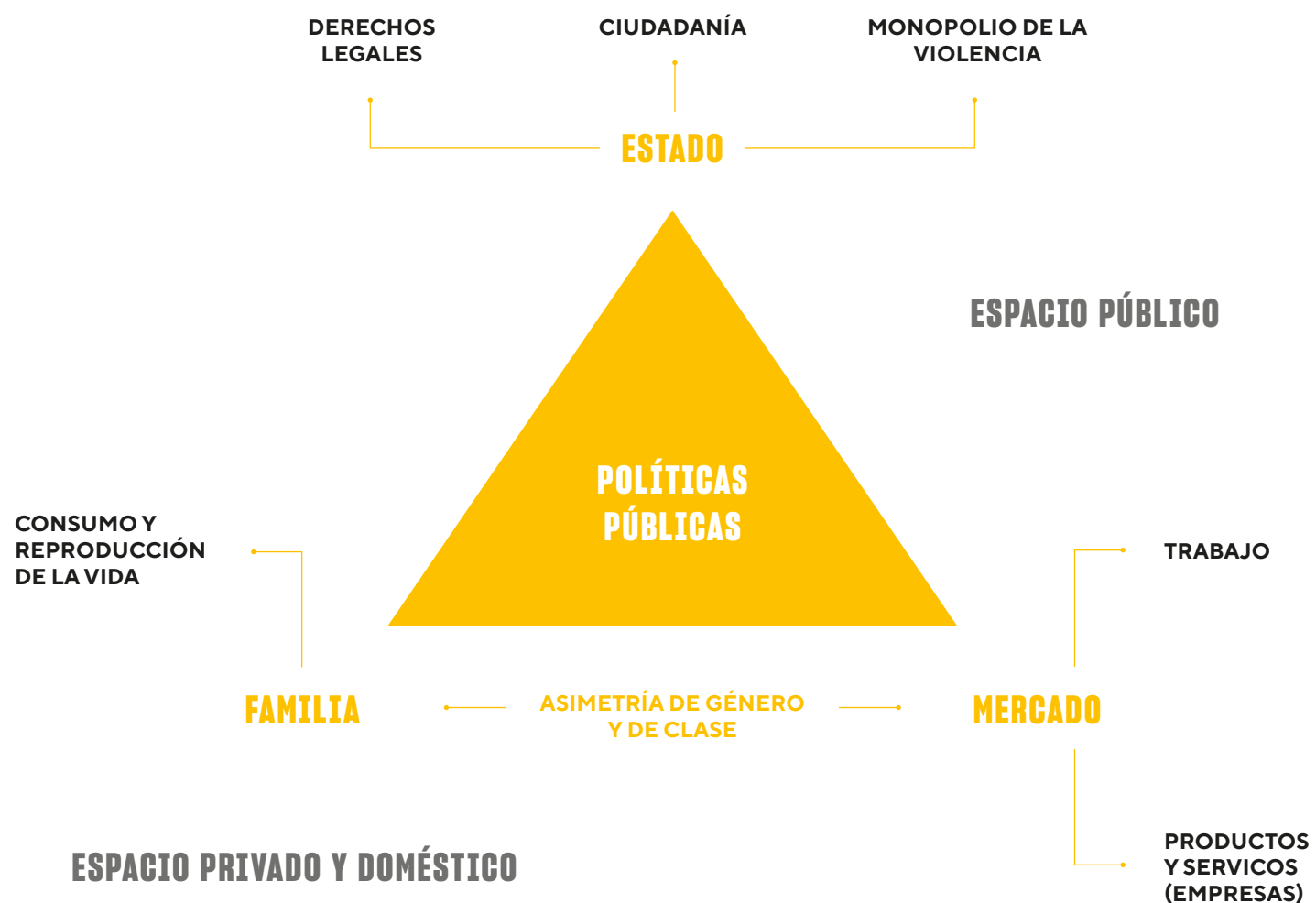
Las intervenciones sociales del Estado tienen un eje en la política laboral que actúa en forma directa e inmediata en la relación capital-trabajo incidiendo en la distribución primaria del ingreso. **La política social, por otra parte, actúa indirectamente en la**

**relación capital-trabajo, principalmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso** (Danani, op.cit.). En los términos del peronismo “clásico”, la política social sería un complemento de la política laboral dado que esta última -orientada por

la justicia social- actúa en el mundo laboral mientras que la "ayuda social" actúa en el ámbito de quienes están impedidos trabajar. Hay instituciones y actores sociales no estatales que también realizan intervenciones sociales, que pueden ser consideradas en términos de política social en la medida en que sean resultado de un proceso de transferencia institucional (tercerización) de acciones estatales (Danani, op.cit.).

En el marco de las sociedades capitalistas, la política social tiene un carácter artificial, no natural, no tiene un sentido único: puede ser coerción o eman-

ción, puede redistribuir o concentrar el ingreso; constituyéndose como un momento de máxima actividad estatal en la construcción de la cuestión social (Danani, op.cit.). **El desarrollo de la política social es un proceso sociopolítico, institucional económico y cultural en el que se definen los sujetos, objetos, y medios legítimos para la satisfacción de necesidades**, de allí que los distintos procesos de satisfacción de necesidades que se implementen darán lugar a *estilos o perfiles de gestión como la desmercantilización, la familiarización o la comunitarización* (Danani, 2017:36).



Siguiendo a Esping-Andersen (recuperado en Danani, 2007) la *mercantilización/desmercantilización* constituye un eje fundamental de análisis para el *estilo de gestión* ya que la **desmercantilización**:

- es el proceso por el cual se presta un servicio como un asunto de derecho y por el que una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado. En este sentido, la gestión de la política social está directamente relacionada con la mercantilización/desmercantilización de recursos o personas ya que se corresponde con el desarrollo de los sistemas públicos de provisión de servicios, directamente estatales o no;
- refiere al acceso a recursos por medio de instituciones mercantiles como el mercado laboral o los mercados de bienes y servicios.
- se corresponde con prestaciones estatales como el ingreso ciudadano, los sistemas de garantía de renta u otras prestaciones monetarias sin contraprestación laboral;
- la desmercantilización de necesidades tracciona a la desmercantilización de las personas. En cambio, la desmercantilización de las personas no desmercantiliza las necesidades (Danani, op.cit.).

Por otro parte, la *familiarización* y la *comunitarización* son vías muy distintas de satisfacción de necesidades y la bibliografía eurocéntrica suele identificarlas entre sí porque se basan en el mismo principio de naturalización y primarización de la vida concebida como prepolítica. Desde un punto de vista más situado en Latinoamérica -y recuperando los desarrollos de en antropología económica de Marcel Mauss y la economía sustantiva de Karl Polanyi- podemos señalar que la **familiarización y la comunitarización**:

• se identifican con el principio de integración socioeconómica del hogar y son atravesadas por los mismos principios de solidaridad y reciprocidad, al decir de Polanyi;

- no serían una desmercantilización porque ni constituyen derechos ni socializan la reproducción; por el contrario, la privatizan (o corporativizan) reenviando a la esfera familiar, grupal o comunitaria la responsabilidad por el bienestar (Danani, op.cit.).

A diferencia de Europa, en el caso argentino la comunidad no aparece asociada a un sociocentrismo conservador, sino que se constituye como un espacio de integración posible ante fenómenos de descomposición social y de resistencia asociada al progreso social (López, 2021:45; García Linera, 2001). Así, la familia y la comunidad son las protagonistas de un conjunto de prácticas sociales de respuesta a las necesidades sociales urgentes que desbordan la capacidad de intervención del Estado: redes territoriales, organizaciones de base y movimientos sociales constituyendo un denso sector que ha ganado protagonismo y participación en la política social (Bráncoli, 2021).

**En consecuencia, es posible observar que en los procesos de desmercantilización, familiarización y comunitarización emergen nuevos sujetos colectivos y medios de satisfacción de necesidades conformando singulares modelos de gestión que se distinguen conceptualmente y en la institucionalidad política imponiendo diferentes calidades y modos de vida de personas.**

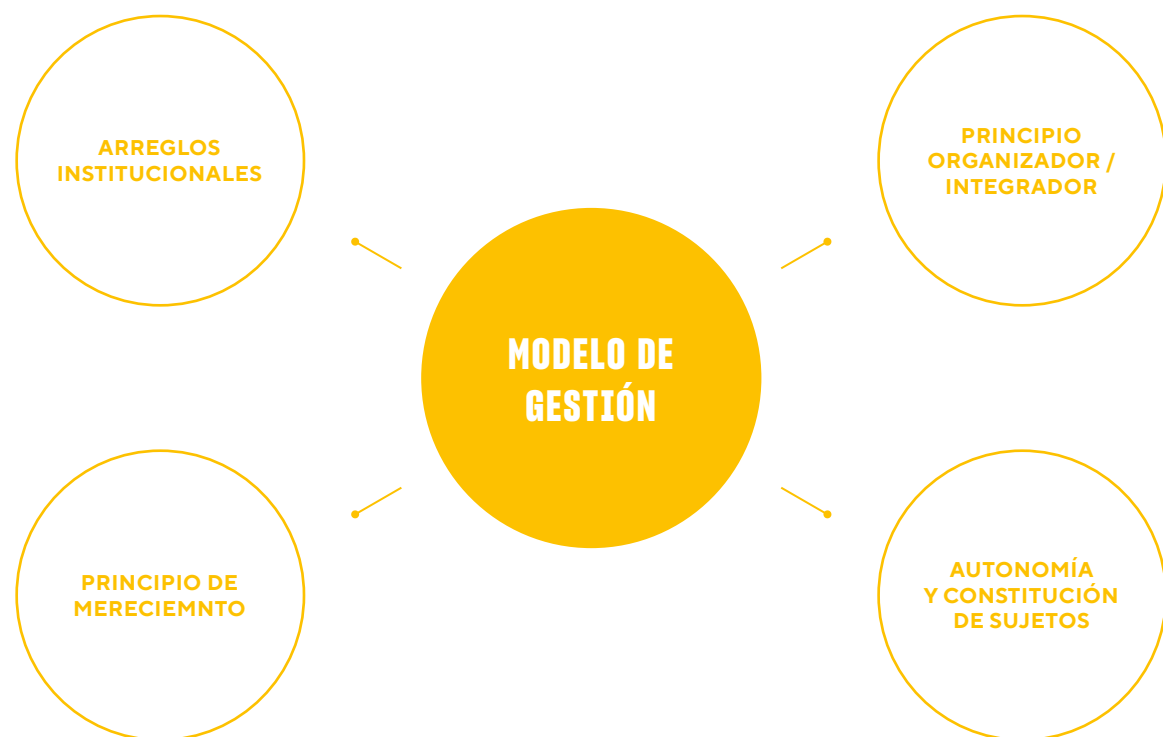
El desborde de las capacidades estatales y la instalación de estos actores en la escena de la pobreza exige también formas de hacer política social diferentes pues distintas son las formas institucionales de organización, así como las fórmulas de distribu-

ción y de disputa del poder en su interior; también será diferente la relación con los actores y agentes sociales y políticos; y las competencias requeridas a los agentes públicos en cada caso. (Danani, op.cit.).

## 2 LOS MODELOS DE GESTIÓN.

Como se viene planteando, la gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de las mediaciones implicadas en la implementación, particularmente los actores sociales que juegan allí sus apuestas estratégicas (Chiara y Di Virgilio, 2017: 48). El **modelo de gestión** incluye una serie de aspectos instrumentales y de implementación que se derivan

en gran medida del **arreglo político-institucional** que da forma a una determinada política y -por otra parte- al **principio organizador o integrador**, representado por una institución en la que está principalmente depositada la expectativa y la responsabilidad por el bienestar: el mercado, la familia, la comunidad, las ONG's, la iglesia, los movimientos sociales o el Estado (Danani, 2017).



Una variable fundamental en el modelo de gestión es el **principio de mérito o de merecimiento** ya que define el campo de aplicación de una política al asumir la definición de población destinataria de las políticas. El principio de mérito puede asumir contenidos político-culturales, ideológicos o filosóficos. Si la institución principal es la forma privilegiada esperable para reproducir la vida, la regla de merecimiento es la perspectiva desde el sujeto de dicha norma. La definición de la población destinataria tiene un impacto muy fuerte en las acciones de gestión. El caso típico es la definición de pobreza utilizada en la focalización ya que impulsó a que funcionarios, agentes institucionales y técnicos se lanzaran a elaborar los más sofisticados procedimientos de identificación de poblaciones-objetivo (Danani, op.cit.).

Otro aspecto central en la gestión de la política social es la cuestión de la **autonomía** y la **constitución de sujetos**. En el contexto de la política social se entiende a la *autonomía* como la capacidad de llevar adelante una vida satisfactoria en términos materiales (en relación a los recursos disponibles en la sociedad) e independiente de condiciones particulares de sujeción. El sujeto cobra autonomía cuando -gracias a la política social- logra organizar su vida sin exponerse o someterse a la necesidad social, de manera que material y simbólicamente ese sujeto domina sus acciones en lugar de que las mismas sean resultado de condiciones que no controla (Danani, op.cit.).

La pérdida de autonomía respecto a la satisfacción de las necesidades de reproducción de la vida puede darse en relación a la pérdida de independencia respecto del mercado, o por la vía de la *familiarización*, la *comunitarización* o de la *clientelización*. Las dos primeras ponen en cuestión los grados de libertad que gozan las personas. La *familiarización del bienestar* crea condiciones de potencial pérdida de autonomía de las mujeres frente a los hombres, y de

los ancianos y menores frente a los adultos jóvenes; potencial pérdida de autonomía que se concreta si se condiciona la satisfacción de necesidades a diversos modos de control (de distintos grado y estilos de formalización). La economía del cuidado orientada por la perspectiva de género -por ejemplo- minimiza los efectos de pérdida de autonomía en los espacios de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas en las cuales familias y comunidades son sus actores centrales (Danani, op.cit.).

Siguiendo a Oscar Oszlak:

las políticas sociales se configuran en una polifonía de actores que intervienen sobre la compleja y problemática agenda estatal. Organizaciones, movimientos sociales, municipios, universidades, medios de comunicación, redes, actores territoriales y del mercado (productores, proveedores, cadenas de comercialización) participan de manera más o menos directa en la gestación y ejecución de estas políticas. (citado en Bráncoli, 2021:9)

La gestión se define también por operar en un campo multi actuado. Por tal motivo, la relación entre actores (en tanto mediadores de recursos) y entre éstos y las personas beneficiarias, es también motivo de análisis y preocupación. Entre los fenómenos más problemáticos se destaca el de la *clientelización* que es un proceso relevante en la gestión de política social dado que puede constituir el eje de la relación de desigualdad entre los decisores de la política social y los sectores pobres pudiendo llegar a constituir un *programa* (cursiva en el original. Danani, 2017).

La *clientelización*:

- es una relación fundada a su vez en relaciones de desigualdad social en sentido amplio (de medios y

de poder), ya que solo es posible -y sustentable- en todas las circunstancias en que haya personas con la capacidad de dominar a los demás a partir de monopolizar recursos y decisiones vitales para una persona o un grupo;

- puede ser una tendencia de cualquier gestión de ajuste económico dado que la desarticulación de la voluntad de protesta y de demanda puede ofrecer un punto de equilibrio a la gestión a partir de ajustar la demanda a la oferta de recursos;
- puede comenzar a desarticularse si disminuye la desigualdad estructural entre patrón y cliente, adquiriendo este último paulatinamente grados de autonomía. La *desclientelización* conlleva un cambio cultural/identitario desde el estatuto social de "asistido" hacia el estatuto de "sujeto de derechos".

**La experiencia histórica reciente marcó que los períodos de ajuste**

**estructural y de focalización tienden a generar *clientelización*. Por el contrario, la universalización de beneficios y su acceso por derecho tienden a desarticular la *clientelización*.**

La experiencia política nacional reciente correspondiente a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) y al gobierno de Cambiemos de Mauricio Macri (2015-2019) nos ofrece dos estilos o perfiles de gestión claramente identificables y en este sentido nos enfocaremos en el análisis de modelos basados en la relación gestión-actores, sus articulaciones, la autonomía y los procesos de clientelización.

Resumimos brevemente los aspectos principales de cada modelo que desarrollaremos a continuación:

	MODELO DE DERECHOS	MODELO REPRIVATIZADOR
<b>ARREGLO INSTITUCIONAL</b>	Universalista Estadocéntrico Con participación de la comunidad	Reprivatizador de recursos Focalizador
<b>PRINCIPIO INTEGRADOR</b>	Mercantilización de las personas y desmercantilización de bienes	Des-mercantilización de personas y mercantilización de bienes
<b>PRINCIPIO DE MERECIMIENTO</b>	Vulnerable Sentido reparador de <i>derecho</i> Universalista	Actitudinal Moralista Basado en el mérito Focalizador

<b>AGENTES EMPODERADOS</b>	Estado Organizaciones comunitarias Movimientos sociales	Empresas Actores corporativos ONG's
<b>AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS Y LOS ACTORES SOCIALES</b>	Emancipación por la vía de <i>derechos</i> . Empoderamiento de actores sociales. Comunitarización Participación en distintos grados	Sujeción por la vía de la dependencia de planes sociales Reclientelización Familiarización

## 2.1 El modelo de derechos (2003-2015).

Desde el gobierno militar de 1976 y hasta el año 2001 las intervenciones sociales estatales fueron incorporando, en sucesivas oleadas, elementos propios del neoliberalismo como la flexibilización laboral, la mercantilización de la salud y gran parte de la educación y la focalización de las políticas sociales. La crisis del año 2002 abre un período de transición política y un cambio en las políticas sociales dando lugar a intervenciones sociales más ligadas con la equidad y una distribución más justa del ingreso (Carballeda, 2013).

Durante los años '90 prácticamente todo el espectro político había abrazado la propuesta neoliberal y las instituciones estatales estuvieron muy consustanciadas en su instauración, lo cual tuvo varias consecuencias para la implementación de las nuevas políticas sociales: los partidos políticos y ciertas instituciones entraron en crisis y la resistencia fue sólo de los movimientos sociales. En este contexto, los movimientos sociales estuvieron orientados por lo que Emir Sader (2008) denominó "la tercera estrategia de la izquierda latinoamericana" que se basó en la combinación de varios elementos: sublevación

popular, salida electoral y refundación del Estado. Esta estrategia partía de los límites estrictos de la institucionalidad (piquetes), llegaba a una solución política (negociación) y cuando accedían al poder institucional no trataban de transformar la sociedad con el Estado existente sino que buscaban cambiar el Estado a través de recuperar/institucionalizar derechos desde la sociedad: de *lo destituyente a lo instituyente* (Sader; 2008).

El sistema democrático ofreció una estructura de oportunidades políticas con nuevos espacios posibles, donde los movimientos que no se adaptaron a ella -persistiendo en el "piquete" y el "que se vayan todos", proponiendo el "cambio social", el "poder local", o "no al poder" negándose a la institucionalización- fueron superados por otros. **La institucionalización y la salida electoral se impusieron conformando un punto de inflexión que cambió el campo de la protesta alterando las condiciones de la acción colectiva de los movimientos sociales.** A su vez, el gobierno ofreció una vía de transformación sustancial en la articulación entre lo social y lo político que fue asumida sólo por las organizaciones de

gramática movimientista, quedando relegadas las de tipo autonomista y clasista. Este cambio se basó en la **comprensión de que había llegado el fin de la etapa de resistencia para dar paso a una nueva etapa de avance** (Natalucci, 2011).



Néstor Kirchner durante su asunción presidencial. 25 de mayo de 2003.

**Fuente**  
Presidencia de la Nación Argentina.

La desconexión de los organismos financieros internacionales, la idea de “vivir con lo nuestro” y el “desacoplarse del mundo” permitirá un replanteo gradual de los planes de asistencia social que propiciaban el FMI y el Banco Mundial. En línea con la perspectiva neokeynesiana del pleno empleo, **la inclusión social por la vía laboral va a ser el mecanismo privilegiado para resolver el alto nivel de exclusión** y el Estado deja de ocupar el lugar exclusivo de garante represivo de los derechos de propiedad para retomar un lugar central en la asignación de beneficios y reconocimientos al asumir el papel de árbitro de una legitimada lucha social y puja distributiva.

Vastas zonas de la vida social que hasta los 90 habían tenido al mercado como el asignador exclusivo de los recursos ahora van a ser recuperadas por el Estado desmercantizando recursos con un sentido de reparación o asistencia legitimada. Este **re centramiento de la regulación social en torno al Estado**

va a ser identificado con la idea de *estadocentrismo* (Carballeda, 2013). La mayor autonomía estatal “... permitió, entre otras cosas, elaborar e implementar políticas sociales asistenciales desprendidas de su carácter promocional y definir un tipo de intervención que se basa fundamentalmente en la noción de derechos” (Oyhandy, 2017:97).

La política social impuesta con el consenso de Washington denominada “Estrategia de lucha contra la pobreza” cuyos rasgos comunes fueron la selectividad y la focalización, fue desplazada paulatinamente por concepciones alternativas donde la política social puso el énfasis en la *perspectiva de derechos*, la inclusión social y las políticas de reconocimiento que no solo estuvieron dirigidas solo al “pobre” sino que afectaron a la totalidad social (Carballeda, 2013:67).

**La perspectiva de derechos fue una forma de garantizar cierto grado de igualdad y con ello el aumento de la autonomía y la desarticulación progresiva de la clientelización. Por medio de la institucionalización de las demandas que consagraron las leyes, los derechos nuevos incidieron en la distribución del ingreso, en las formas de articulación de las clases sociales y grupos, y en la forma de reconocerse identitariamente. A partir de 2003, el eje de la política pública fue la reconstrucción de la sociedad organizada a través del trabajo y las políticas sociales fueron un medio complementario e instrumento para ello. La idea**

**general era enfrentar la pobreza a través del trabajo, ya que se consideraba que la dinámica del empleo y la institucionalidad laboral eran la clave de la igualdad de oportunidades para la inclusión social (Arroyo, 2016).**

Si bien por la vía de la política económica y laboral de reactivación del mercado interno se generaron más de 4,5 millones de puestos de trabajo, la política social también operó hacia la incorporación a la actividad laboral a cientos de miles de personas con dificultades de acceso a los mercados laborales, removiendo algunas características restrictivas propias de los *apartheids* ocupacionales a través de programas paradigmáticos como “Manos a la obra” o “Argentina trabaja”. En este marco las interacciones Estado – organizaciones y movimientos sociales, se consolidan e institucionalizan en torno a programas sociales específicos generando que –a partir del año 2003– se incorporan referentes del espacio kirchnerista al plantel estatal, sobre todo, pero no exclusivamente en la Provincia de Buenos Aires (Oyhandy, 2017).

**De esta manera se configura un fenómeno novedoso de participación en la gestión e implementación de políticas sociales; en particular, de asistencia alimentaria y de subsidio al desempleo, y en menor medida en programas socioeducativos, de construcción de infraestructura o de promoción de la economía social.** Según Bráncoli (2021) una nueva dinámica de actores sociales e institucionales se desarrolló en torno a ciertas problemáticas, que organizaron tanto la acción institucional como la vida cotidiana de las familias pobres en el territorio. La asistencia alimentaria fue un ejemplo de esta dinámica socio-territorial, aunque también podrían mencionarse los espacios de cuidado, el acceso al hábitat y

la vivienda a través de la autoconstrucción y la ayuda mutua; y las diversas formas que adquirió la organización del trabajo y la generación de ingresos familiares.



Cristina Fernández de Kirchner en el día de su asunción como Presidenta de la Nación.

**Fuente**  
Presidencia de la Nación Argentina.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández mostraron un estilo intermedio entre el universalismo y la mercantilización, que comparte características con lo que –en el contexto europeo– se denomina modelo corporativo. Este modelo presentó baja desmercantilización de la mano de obra, dado que acompañó a su vasta política laboral con expansión de puestos de trabajo (emprendimientos y cooperativas). Además, generó formas y grados variables de *desmercantilización* de las necesidades a partir de la expansión de los servicios gratuitos o de bajo costo educativos, de salud, vivienda, previsionales, etc. La mercantilización de las personas se acompañó con prestaciones que pueden ser notablemente altas, según al grupo al que se pertenezca. **En términos de valores y principios fue un modelo de baja autonomía, pero bienestar potencialmente alto y segmentado por grupos.** La forma de acceso a beneficios por grupo cobró entidad y por lo tanto brindó identidad a dichos grupos. Esta accesibilidad no devino de la posición en la estructura de poder sino de la legitimación de su tarea en el seno de la sociedad.

La lógica de la “convención colectiva” propia del mundo del empleo fue parte de un repertorio que se trasladó del ámbito formal hacia el informal convirtiéndose en un mecanismo “modelo” a seguir por otros actores menos organizados y menos incluidos en sus reclamos hacia el Estado. Así se legitimaron una multiplicidad de dispositivos como las mesas barriales, las paritarias sociales, las mesas de articulación de actores y una variedad de escenarios participativos que nutrieron y enriquecieron la gestión de la política social.

**La gestión de la política social entonces fue potenciando la aparición y el empoderamiento de**

**actores tanto a nivel local como meso-social.** La contribución de las organizaciones sociales fue una constante en el modelo de gestión ya que, en distintos grados y momentos del ciclo de producción de la política, diferentes organizaciones participaron en la gestión de programas de hábitat social, mejoramiento de barrios, comedores, cooperativas de distinto tipo, entre otros proyectos. El proceso de empoderamiento y reconocimiento tuvo un hito importante cuando al final de la gestión, el gobierno nacional brindó reconocimiento a una nueva central de trabajadores desocupados nucleados en la CE-TEP que reclamaban conformar un sindicato de trabajadores de la economía popular.

## 2.2 El modelo reprivatizador (2015-2019).

La alianza Cambiemos llega al poder con la idea de romper con los modelos sociales y culturales instalados por los movimientos nacionales, populares y democráticos en las décadas precedentes. Este bloque histórico es expresión de clases sociales acomodadas cuya fracción hegemónica controla o detenta negocios concentrados. Su elite exhibe sin pudor una lógica de poder en tanto arreglos institucionales basados en la colusión entre el capital corporativo, el financiero y el Estado (Ciappina, 2019:64).

Esta coalición planteó políticas utópicas como regresar la historia a la etapa pre-peronista empeñándose en la refundación de la sociedad desde **un enfoque que implicó la desarticulación de los derechos de los y las trabajadoras y sus organizaciones.** Para ello se reinstalaron mecanismos estigmatizantes y represivos que institucionalizaron la violencia orien-

tada hacia aquella fracción de población percibida como “descartable” o “población sobrante” (Ciappina, 2019:38).

El discurso plutócrata se tornó omnipresente y fue una pieza fundamental en la **gestión de la política social para viabilizar la reprivatización y el achique de los servicios sociales.** Se buscó entonces actualizar los enfoques derivados del consenso de Washington reeditando el principio neoliberal clásico de “los sujetos sociales y la sociedad no existen”; “la salvación o la condena son de carácter individual”; “toda práctica de ayuda, acción, apoyo o política social promueve inequidades y debilita las capacidades individuales para ser emprendedor de uno mismo”; “la intervención social entorpece la meritocracia”. El relato evangélico y los medios oligopólicos completaron la tarea de demolición de la legitimidad de las políticas sociales (Ciappina, 2019).



Mauricio Macri recibe atributos de mando en Casa Rosada. 2015.

**Fuente**  
Tony Valdez.

Al igual que en otras partes del mundo occidental, se impuso un odio de clase al pobre como estigmatización del “fracaso económico individual” que aglutinó a distintos sectores en una lucha contra “los otros”: trabajadores contra desempleados, blancos pobres contra indígenas y negros, mestizos contra indígenas, negros contra blancos, argentinos contra senegaleses, chilenos contra bolivianos, hondureños contra guatemaltecos (Ciappina, 2019).

Este modelo de gestión se caracterizó, entre otros factores, por el **fuerte trastocamiento del sentido de la acción social.** La universalización de las concepciones meritócratas sobre el deber ser individual y familiar horadaron el ethos solidario emergente en la etapa anterior y tendieron a consolidar una cultura masiva de carácter individualista centrada en la posesión de bienes de consumo grandes o pequeños, pero bienes de consumos al fin que permearon y constituyeron un sentido común en amplios sec-

tores populares. Todos sintieron que tienen algo de perder por lo que se popularizaron los discursos hobbesianos de seguridad, pérdida de derechos y represión (Ciappina, 2029).

**El cambio de sentido de la acción social fue viabilizando un achicamiento progresivo en las coberturas y la accesibilidad a bienes y servicios. La mercantilización de las personas y la universalización del período anterior dieron paso a la mercantilización de recursos en un contexto de desmercantilización de las personas por avance de la desocupación.**

**En términos de valores y principios hubo una pérdida de autonomía debido al agravamiento de las condiciones que restringieron los grados de libertad de personas y actores sociales.** Estos condicionamientos fueron de orden material -por el ajuste e inaccesibilidad a servicios sociales- y simbólicos -por el accionar mediático de cambio de sentido de la acción social-. Esta maniobra horadó la autoestima de las personas asistidas y deterioró la construcción identitaria de organizaciones comunitarias y territoriales basadas en la reciprocidad, bajo la presión de la acción estigmatizante. La percepción de un plan social pasó a estar asociada a un estigma social de “planero” infundiendo cierto sentimiento de culpa asociada al mismo (Arias y Gómez, 2018).

**La lógica de la “convención colectiva” se convirtió en un mecanismo ilegítimo de “apriete” al Estado.** La multiplicidad de espacios y escenarios participativos que nutrieron y enriquecieron la gestión de la política social anterior fueron vaciados de sentido y sus organizaciones se vieron compelidas a resistir el vaciamiento de la política social resguardándose en la comunidad. De esta forma, la gestión de la política social fue reorientando la acción social de los actores tanto a nivel local como meso-social y la participación de las organizaciones sociales cambió cualitativamente sin dejar de estar presente en el modelo de gestión.

En rasgos generales, en el modelo de políticas sociales de la alianza Cambiemos, el cambio “se afirma más en las motivaciones y el modo en que piensan la política social, que en importantes modificaciones en materia presupuestaria y procedimental” (Arias; 2018:1). Cabe de destacar que la asistencia social no sufrió grandes cambios en cuanto a despliegue y cobertura de planes sociales, pero fue asociada a un nuevo discurso de “reinterpretación del pasado de la gestión de la asistencia estatal y la construc-

ción del adversario cultural como coextensión del adversario político” (Zúccaro, 2021:53) que cambió sustancialmente el sentido de la acción social y repercutió fuertemente en la producción identitaria de los actores.

A nivel territorial, la gestión de la política social -si bien no cambió sustancialmente en sus instrumentos, al jugar en otro contexto- generó arreglos totalmente diferentes con los actores. **La asistencia social en un contexto de aumento de la desocupación, baja de planes, y achicamiento de presupuestos, reorientó a los actores territoriales a un esquema de resistencia propiciando estrategias de sobrevivencia casi exclusivamente.** El nuevo escenario dejó al descubierto la imposibilidad de que una política social por sí sola pueda garantizar condiciones de integración social por lo que se transformó en una política de tipo compensatoria más que redistributiva (Bráncoli, 2021).

A pesar de que el modelo de gestión no operaba en el sentido de una articulación virtuosa con los movimientos sociales, hacia fines de 2016 éstos logran que se apruebe la Ley de Emergencia Social, que establece el Salario Social Complementario y la creación de un Consejo Consultivo integrado por organizaciones sociales y de la economía popular. Esta iniciativa permitió:

que un conjunto importante de organizaciones pueda complementar ingresos que provienen de actividades ubicadas en los “márgenes” de la economía: trabajos ocasionales, individuales o colectivos, más o menos organizados, vinculados a la producción de bienes o servicios, la asistencia, el cuidado y la reproducción. Esta nueva política compensatoria fue particularmente aprovechada por aquellas experiencias vinculadas a la producción en el marco de la economía popular (Bráncoli, 2021:13).

**El accionar de los actores territoriales estuvo fuertemente impactado por un discurso contra la clientelización y la corrupción:** “la categoría puntero o clientelismo es la protagonista de los marcos interpretativos que estructuraron los repertorios discursivos para explicar la distribución de recursos materiales y simbólicos que hace a la asistencia estatal” (Zúccaro, 2021:59). Al igual que en los ‘90 este estigma generó un manto de sospecha sobre todo tipo mediación organizativa popular que - paradó-

jicamente- eran las únicas formas efectivas de generar accesibilidad a los recursos de la acción social. Esta inhibición de las mediaciones colectivas achicó la estructura de opciones de las personas obligándolas indirectamente a dar respuesta a las necesidades principalmente a partir de la familia, lo que llevó a acentuar la *familiarización* de la gestión de la política social con las consecuencias previsibles de perjuicios principalmente para los miembros más vulnerables del hogar, mujeres y niños.



#### PARA SEGUIR PENSANDO

¿Se te ocurren otros ejemplos de políticas sociales que repondan a un modelo de gestión reprivatizador? ¿y políticas bajo modelos de derechos?



## Lecturas sugeridas

[Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. \(2017\). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. \(organizadoras\) \*Gestión de la política social, conceptos y herramientas\*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano – Universidad de General Sarmiento](#)

## Bibliografía consultada

Arias, A. y Gómez, E. (2018). Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos. Fundación GERMÁN ABDALA. Comisión de Políticas Sociales.

[Aleman, J. \(14 de marzo de 2013\). Neoliberalismo y subjetividad. Diario Página. <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-215793-2013-03-14.html>](https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-215793-2013-03-14.html)

Arroyo, C. (2016). *Paradigmas en disputa en la política social argentina. Del plan trabajar a la asignación universal por hijo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.

Bráncoli, J. (2021). Hacia un sistema público de asistencia y cuidado en la post-pandemia. En Uranga, W. (comp.) *Políticas Sociales. Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*. Volumen 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; CEIL-CONICET; RIPPSO; Paraná: FAUATS.

Bernaza, C. (2013). *Diez años del proyecto nacional. Las leyes que cambiaron la(s) historia(s)*. La Plata: EDULP.

[Danani, C. \(2017\) La gestión de la política social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. \(organizadoras\) \*Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas. Los Polvorines: Instituto del Conurbano – Universidad de General Sarmiento\*](#)

Carballeda, A. (2013). *La intervención en lo social como proceso. Una aproximación metodológica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2017). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) *Gestión de la política social, conceptos y herramientas*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano – Universidad de General Sarmiento.

Danani, C. (2017) La gestión de la política social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano – Universidad de General Sarmiento

De Vido, J. y Bernal, F. (2015). *Néstor y Cristina Kirchner Planificación y federalismo en acción*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Planeta.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ediciones Ariel.

García Linera, Á. (2001). Sindicato, Multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia. En García Linera, A., Quispe, F., Gutiérrez, R., Prada, R. y Tapia, L. *Tiempos de rebelión*. La Paz: Comuna y Muela del Diablo.

López, E. (2021). Consideraciones sociales para una reorientación de la política de economía popular. En Uranga, W. (comp.) *Políticas Sociales. Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*. Volumen 3. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; CEIL-CONICET; RIPPSO; Paraná: FAUATS.

Maier, B. y carballeda, A. (2011). Las políticas sociales y la recuperación de la centralidad del Estado. *Revista Margen* N°63, diciembre de 2011.

Natalucci, A. (2011). Ente la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina 2001-2010). *Revista Latinoamericana Polis* N°28.

Oyhandy, M. V. (2017). *Gramática movimientista y asistencia: el pueblo, los pobres y los derechos. el caso del movimiento evita durante el kirchnerismo en el gran la plata*. Tesis para optar por el título de Doctor en Trabajo Social. La Plata: FTS, UNLP.

Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IDEF, CTA, CLACSO.

Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: UNLa.

Zuccaro, A. E. (2021). El “discurso oficial” del Ministerio de Desarrollo Social durante el gobierno de Cambiemos. *Revista Crítica y resistencias*. CEPSSAL.

## G2

## MOVIMIENTOS SOCIALES, IMPLICANCIAS PARA LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

**Movimientos sociales y sujetos colectivos. Estructuras de movilización: comunidad, sindicato y multitud. Tradiciones o matrices político-ideológicas en América Latina. Matriz indígena. Matriz nacional-popular. Matriz propia de la izquierda tradicional. Nueva narrativa autonomista. Gramáticas políticas. Movimientos sociales y modelos de gestión: territorialización, autogestión e institucionalización.**

El objetivo de este capítulo es presentar conceptos teóricos que permitan modelizar procesos sociales complejos como los que transcurren en la interacción entre los movimientos sociales y el Estado en el curso de la gestión

de la política social. El desarrollo teórico presentado está orientado a facilitar la selección de indicadores sociales que contribuyan con las operaciones necesarias de registro, evaluación y monitoreo de programas sociales

POR DR. EDUARDO LÓPEZ

## 1 LA IRRUPCIÓN DE MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA SOCIAL. CONCEPTOS Y NOCIONES CENTRALES PARA EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN.

Estamos entrando en un cambio de época que habilita el retorno de ciertos términos que habían sido expulsados del lenguaje político y de las academias, tales como “anti-imperialismo”, “descolonización” o “emancipación”. Asimismo, este cambio de época permite pensar desde otro lugar la relación entre modelos académicos y compromiso político, algo que también parecía definitivamente clausurado en pos de la profesionalización del saber académico, del repliegue del intelectual-intérprete o de la apología del modelo del experto. Este cambio de época estimula la posibilidad de pensar creativamente las articulaciones entre Estado y sociedad; entre democracia representativa y democracia directa y participativa; entre lo institucional y lo no-institucional; entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal; entre otros (Svampa, 2010:8).

**La implementación de la política social no se da en el vacío -más allá de lo participativo del enfoque que se utilice- sino que se produce en una arena habitada por una diversidad de actores entre los cuales se encuentran los sujetos a quienes se dirigen dichas políticas.** Estamos viviendo una época en la cual, la emergencia de un *ethos* participativo o *ethos* militante estimula la agregación de dichos sujetos en

sujetos colectivos (Natalucci, 2011:3). Estos procesos cobran más relevancia si los sujetos colectivos se expresan en el espacio público y se articulan en movimientos sociales capaces de incidir decisivamente en el ciclo de producción de la política pública.

En Argentina -impulsado por el *ethos* participativo emergente de las últimas décadas- se consolida un espacio multi-organizacional con capacidad de enunciación pública que conlleva consecuencias estratégico-institucionales en términos de satisfacción de demandas y de transformaciones institucionales. La evolución que demuestren en el tiempo dependerá -entre otros factores- de las estrategias y las concepciones que sostengan de la política y, en particular, del Estado.

La estrategia vigente en movimientos sociales que logran sostener sus demandas en el espacio público se caracteriza por una lucha de resistencia basada en una dialéctica compleja instituyente-destituyente. La irrupción de estos actores en el campo de la política social interpela los procesos tradicionales de diseño e implementación tradicionalmente centrados en una monocultura moderna-capitalista-urbana y en arreglos cualitativos estado-mercado-familias.

## 1.1 Sujetos colectivos y procesos emancipatorios.

**Captar el surgimiento, el desarrollo y la incidencia de los sujetos colectivos y de los movimientos sociales es crucial tanto para el diseño como para la implementación de la política pública** y una mirada hermenéutica es crucial para interpretar, comprender y analizar las dinámicas en las cuales nacen y se inscriben los sujetos colectivos.

**Antes de continuar es importante tener en cuenta que los sujetos colectivos se constituyen en torno a la experiencia común frente a un conflicto o problema. La praxis entre la acción y el conocimiento sobre dicha acción en un campo problemático concreto, es un espacio clave en la conformación de la subjetividad colectiva porque en él se procesan aspectos culturales, visiones de mundo, historias, preferencias, imaginarios, prejuicios y sentido común que intervienen en la definición de la acción del sujeto (Retamozo, 2009:5). Es la experiencia común frente a la resolución de una problemática particular, la instancia clave que les permite a estos sujetos consolidar una identidad, una demanda, una acción política y un proyecto común en tanto horizonte de futuro en**

**torno a un problema concreto (Retamozo, 2009:16).**

Tal antagonismo se expresa en una diversidad de campos donde estos agentes despliegan su acción colectiva, orientada hacia horizontes de transformación que responden a marcos interpretativos desde los cuales conciben la realidad social para intervenir en ella. Para muchos sujetos colectivos en los que se pone en juego su propia sobrevivencia, es posible evidenciar que la contradicción principal ya no es *capital-trabajo* sino que *capital-vida*. Aquí se juega entonces la existencia misma de los sujetos, lo que constituye una opción existencial total de la lucha social.

Es posible por lo tanto **identificar por lo menos cinco campos emergentes de lucha en cuales los sujetos colectivos actúan en función de lógicas emancipatorias y horizontes de transformación**: soberanía alimentaria, economía popular, derechos humanos, género y socioambiental (Reyes, Zúccaro y López, 2021). Las condiciones de estos campos permiten la agregación de múltiples sujetos colectivos en unidades mayores conformando movimientos sociales.

**Cuando estos sujetos colectivos -a partir de una configuración particular de la subjetividad colectiva- consolidan una identidad, una demanda, una acción política y un proyecto común (en tanto horizonte de futuro) se despliegan como movimientos sociales (Retamozo, 2009:16).**

## 1.2 Movimientos sociales emergentes.

En el año 1994, con el alzamiento zapatista, se abre en Latinoamérica, un nuevo ciclo de luchas contra el neoliberalismo que no provino de las fuerzas institucionalizadas en la sociedad sino de organizaciones y movimientos sociales y que dura hasta el presente (Svampa, 2010:8). En ciclos de lucha anteriores, la idea de reforma o revolución sintetizaba las formas únicas posibles: la pelea era institucional, o sea por dentro del sistema democrático, o era en guerrillas, por fuera del sistema legal.



Cartel de “zona bajo control rebelde” ubicado a la vera de la Autopista 307, Chiapas (México). Agosto de 2005.

**Fuente**  
Hajor.

En la actualidad, las luchas tienen una característica nueva, combinan varios elementos: sublevación popular, salida política electoral y refundación del Estado. Parten de fuera de los límites estrictos de la institucionalidad, llegan a una solución política y sin embargo no tratan de transformar la sociedad con el Estado existente, si no que buscan refundar el Estado alrededor de la esfera pública, de su democratización conforme a las características del país, multi-cultural, multiétnico, etc. (Sader, 2008:21).

Las agendas de la política social están interpeladas por los **movimientos sociales en tanto “...desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades”** (Tarrow; 1997:21). Esta definición tiene cuatro propiedades empíricas:

- **Desafíos colectivos:** Los movimientos plantean sus desafíos a través de una acción directa disruptiva contra las élites, las autoridades u otros grupos o códigos culturales. Aunque lo más habitual es que esta interrupción sea pública, también puede adoptar la forma de resistencia personal coordinada o de reafirmación colectiva de nuevos valores.
- **Objetivos comunes:** Los objetivos comunes explican la incorporación de los grupos a los movimientos y refieren tanto a intereses como a valores solapados entre sí.
- **Solidaridad:** La solidaridad refiere al sentimiento enraizado o identidad que permite reconocerse en una comunidad de intereses lo que traduce a la acción individual en acción colectiva.
- **Interacción mantenida:** El mantenimiento refiere a las acciones organizativas necesarias para sostener en el tiempo la acción colectiva y sortear los desafíos de una acción directa disruptiva contra las élites y las autoridades generalmente más equipados. Los objetivos comunes, la identidad colectiva y un desafío identificable contribuyen a ello, pero a menos que consiga institucionalizar una organización a través de estructuras de movilización, no se estabilizará y se reducirá a una oposición intelectual o retrocederá hasta el aislamiento (Tarrow, 1997:22).

## 1.3 Estructuras de movilización: comunidad, sindicato y multitud.

Interpretar la interacción entre los movimientos sociales y la política social nos reclama un abordaje situado en la realidad concreta nacional y latinoamericana. A diferencia de autores europeos o norteamericanos, en sus reflexiones teóricas García Linera (2001) interpreta los movimientos sociales poniendo el acento en la dimensión organizativa al describir la originalidad de las estructuras de movilización propias del subcontinente.

**Los movimientos sociales son entonces estructuras de acción colectiva capaces de producir metas autónomas de movilización,**

**asociación y representación simbólicas de tipo económico, cultural y político.**

En esta definición se destacan tres componentes: condiciones de posibilidad material que habilitan un espacio para la interacción social (oportunidad política); el tipo y dinámica de las estructuras de agregación, técnicas, recursos y discursos (organización) y una narrativa del yo colectivo (fundamento cultural). La realidad actual de Latinoamérica nos habla de una superposición de estructuras de movilización diferentes, cada una de ellas tiene su origen en un contexto histórico muy preciso: **comunidad, sindicato y multitud.**

FORMA	CONTEXTO HISTÓRICO	CARACTERÍSTICAS	ACTUALIDAD
<b>COMUNIDAD</b>	Tiene sus orígenes en las culturas originarias  Es una identidad social caracterizada por formas de circulación de bienes y personas, transmisión de herencia, gestión colectiva de saberes y recursos, sedimentación de experiencias, funciones políticas y proyección	Las comunidades ayllus son estructuras productivas, culturales de filiación que combinan modos de organización tradicionales con vínculos con el mercado. En este tipo particular de comunidad, la tenencia de la tierra es familiar - comunal y los sistemas de	En la actualidad, se presentan condiciones que posibilitan el resurgimiento del movimiento social indígena como las características socioculturales comunes, la intensificación de la expropiación-explotación del trabajo comunal por la civilización capitalista,

## FORMA

## CONTEXTO HISTÓRICO

## CARACTERÍSTICAS

## ACTUALIDAD

de porvenir que se antepone y define a la propia individualidad.

trabajo son colectivos no mercantiles. La comunidad es una estructura persistente que llega hasta la actualidad en formas más puras u originales o formas más sincréticas o mestizas.

acumulación acentuada de politización y construcción identitaria y el fracaso de las políticas estatales de integración.

En esta etapa, el movimiento comunal ha desarrollado tecnologías sociales como la sustitución del poder estatal por un poder político comunal descentralizado en nodos; un sistema comunal productivo, la ampliación de la democracia comunal al ámbito regional-nacional y la producción de una moral pública de responsabilidad civil y una política de igualdad, identidad y alteridad (García Linera, 2001:394).

## SINDICATO

Surge en el proceso de desarrollo del capitalismo durante el siglo XIX y se expande en su edad de oro en el siglo XX.

Se caracteriza por tener como punto de partida y llegada el centro de trabajo; un discurso unificador y horizonte de acción en torno al litigio por

La persistencia de esta estructura de movilización se demuestra en los procesos emergentes de sindicalización del precariado

FORMA	CONTEXTO HISTÓRICO	CARACTERÍSTICAS	ACTUALIDAD
	<p>El sindicato fue red organizativa, identidad de clase y espacio de acumulación de la experiencia de la clase trabajadora.</p> <p>El movimiento obrero fue la forma singular de presencia histórica de los trabajadores en el escenario político basada en la auto agregación con fines de movilización práctica y un sentido de la historia imaginada como compartida, rutinas institucionales y símbolos que refrendan cotidianamente el espíritu de cuerpo.</p>	<p>el valor histórico-moral de la fuerza de trabajo; una fuerza de masa movilizable y disciplinada en torno a los mandos jerárquicos de la estructura sindical; la democracia asamblearia y deliberativa y la supeditación a la normatividad estatal de la forma sindicato (García Linera, 2001:354).</p>	<p>en Argentina y de productores rurales pobres en distintos países de Latinoamérica.</p>
<b>MULTITUD</b>	<p>Es producto directo de la emergencia del modelo neoliberal.</p> <p>El Nuevo régimen integra una economía sobrepuesta, parcialmente articulada bajo modalidades de exacción, dominación, explotación de estructuras económicas no modernas (de tipo</p>	<p>En este marco económico-social surge la forma multitud en tanto acción colectiva que se presenta recurrentemente en la historia latinoamericana, aunque con características diferentes en cada contexto.</p>	<p>Los movimientos territoriales argentinos se organizan a partir de la estructura de movilización de tipo multitud.</p>

FORMA	CONTEXTO HISTÓRICO	CARACTERÍSTICAS	ACTUALIDAD
	<p>agrario-comunal, pequeño campesina, artesanal, micro empresarial, doméstico-familiar, de economía popular urbana, etc.) en una integración defectuosa de mayoritarios espacios de subsunción formal en torno a pequeños, pero densos y dominantes espacios de subsunción real de estructuras laborales, de circulación y consumo bajo el capital.</p> <p>Esta economía reconfigura las clases sociales aumentando el nomadismo laboral, la hibridación de clase y las identidades contingentes.</p>	<p>Se caracteriza por su modo de unificación territorial flexible, las reivindicaciones en torno a la reproducción, la movilización de diversos grupos articulados (organizaciones o movimientos territoriales), la identidad de "pueblo sencillo y trabajador" y que no reconoce más autoridad que ella propiciando una democracia radical (García Linera, 2001:371).</p>	

## 1.4 Matrices político-ideológicas en Latinoamérica.

Uno de los indicadores más gráficos para analizar la relación entre los movimientos sociales y el Estado en Latinoamérica son las *tradiciones* o *matrices político-ideológicas*, dado que la capacidad de articulación de las luchas depende entre otros factores de los vínculos que se entretajan entre estas tradiciones o matrices (Svampa, 2010).

**Por matrices político-ideológicas entendemos aquellas líneas directrices que organizan el modo de pensar la política y el poder, así como la concepción del cambio social<sup>1</sup>.**



¿La idea de “matriz” supone -además de la identificación de la cuestión del poder – el análisis de la dimensión temporal?

Si bien cada matriz posee una configuración determinada, los diferentes contextos nacionales así como las tensiones internas las van dotando -en cada caso- de un dinamismo y una historicidad particular. De allí que debamos tener en cuenta también su inscripción y profundidad temporal, algo que Svampa (2010) va a caracterizar como memoria larga, mediana o corta.

Las cuatro tendencias más relevantes son -en primer lugar- el avance de las luchas indígenas; en segundo lugar, la consolidación de nuevas figuras de la militancia; en tercer lugar, la reactivación de la

tradicción nacional-popular, y por último, el retorno de una fuerte narrativa desarrollista, asociada tanto a gobiernos progresistas como aquellos de carácter más conservador y neoliberal (Svampa; 2010:7). En el campo contestatario se despliegan entonces cuatro matrices político-ideológicas diferentes que desarrollaremos a continuación.

La *matriz indígena* se inserta en el marco de la “memoria larga” de los pueblos originarios. Coloca en el centro la idea de resistencia, derechos colectivos y poder comunal y su dinámica política se inscribe permanentemente en la tensión entre un proyecto

de recreación de las autonomías indígenas y el proyecto identitario de refundación o vuelta a las comunidades pre-hispánicas (Svampa; 2010:81).

La *matriz nacional-popular* se inserta en la “memoria mediana” (las experiencias nacional-populares de los años treinta, cuarenta y cincuenta del siglo XX) y tiende a sostenerse sobre el triple eje de la afirmación de la nación, el Estado redistributivo y conciliador; además del liderazgo carismático y las masas organizadas (el pueblo). Su dinámica se instala en la tensión entre un proyecto nacionalista revolucionario, conducido por el pueblo junto a su líder, y el proyecto de la participación controlada, bajo la dirección del líder y el tutelaje estatal (Svampa; 2010:8).

La matriz propia de la *izquierda tradicional partidaria* se instala en el marco de la “memoria mediana” y se nutre de las diferentes variantes del marxismo partidario entre las cuales se destaca la superioridad de la forma partido y una determinada concepción del poder (y por ende del cambio social) ligada a la

idea de antagonismo de clases y la construcción del socialismo. Su dinámica suele instalarse en la tensión/articulación entre la vía revolucionaria (la lógica de la toma del poder) y la vía reformista institucional (la lógica electoral) (Svampa, 2010:8).

La *nueva narrativa autonomista* se instala en el marco de la “memoria corta”. Los elementos centrales que configuran su matriz son la afirmación de la autonomía, la horizontalidad y la democracia por consenso. En este caso particular, hablamos de una “narrativa” autonomista porque esta se construye como un relato identitario de producción del sujeto en el cual cuenta la experiencia personal de los actores (antes que una inscripción en la comunidad, el pueblo o la clase social). Por otro lado, históricamente es una narrativa que se nutre del fracaso general de las izquierdas tradicionales (por ello cobra relevancia la definición por oposición respecto de otras tradiciones de izquierda, principalmente la izquierda partidaria) así como de los procesos de desinstitucionalización de las sociedades contemporáneas.

### MATRIZ INDÍGENA

- RESISTENCIA
- DERECHOS COLECTIVOS
- PODER MANUAL

### MATRIZ NACIONAL POPULAR

- ESTADO REDISTRIBUTIVO Y CONCILIADOR
- LIDERAZGO CARISMÁTICO
- MASAS ORGANIZADAS

### MATRIZ DE LA IZQUIERDA TRADICIONAL PARTIDARIA

- ANTAGONISMO DE CLASES
- CONSTRUCCIÓN DEL SOCIALISMO

### NUEVA NARRATIVA AUTONOMISTA

- AUTONOMÍA
- HORIZONTALIDAD

<sup>1</sup>Esta noción de matriz hace referencia, como lo postulara Alcira Argumedo para el caso de matriz de pensamiento nacional-popular, a una forma de producción de ideas persistente en el tiempo (Argumedo, 1993:79).

Esta nueva narrativa ha ido configurando un *ethos* común que afirma como imperativo la desburocratización y democratización de las organizaciones y se alimenta -por ende- de una gran desconfianza respecto de las estructuras partidarias y sindicales, así como de toda instancia articuladora superior. En términos generales, la autonomía aparece no sólo como un eje organizativo, sino también como un planteo estratégico que remite a la “autodeterminación” en el sentido de “dotarse de su propia ley”. Por ello, su dinámica tiende a desplegarse en la tensión inscrita entre la afirmación de un *ethos* colectivo libertario (la autonomía como horizonte utópico) y el repliegue diferencialista-identitario (la autonomía como valor refugio) (Svampa; 2010:8).

El *ethos autonomista* emergente ha dado lugar a nuevos modelos de militancia entre los cuales se destacan -en primer lugar- la figura “local” del *militante territorial* (verdadera columna vertebral de los grandes movimientos sociales de América Latina); y -en segundo lugar- la figura “global” del *activista cultural* (que se halla difundida en distintas latitudes, tanto en los países del centro como de la periferia):

- **El militante territorial.** La implementación de un nuevo modelo de gestión asociado al discurso neoliberal y al mandato de los organismos multilaterales produjo en toda la región la acentuación del proceso de empobrecimiento y territorialización de los sectores populares. Este proceso fue colocando en el centro de la nueva política local, la figura del mediador a través del “militante social” o “territorial”, heredero de los movimientos sociales urbanos de otras épocas<sup>2</sup>.

- **El activista cultural.** Su modalidad de construcción organizativa son los grupos de afinidad, a través de colectivos que suelen adoptar una dimensión a la vez política y cultural. En este sentido, en tanto *movimientos de experiencia* donde la acción directa y lo público aparecen como un lugar de construcción de la identidad, no resulta extraño que gran parte de estos grupos se agoten en la dimensión cultural-expresiva y no alcancen una dimensión política. Sin embargo, en otros casos, sobre todo allí donde la acción de los movimientos sociales es relevante en términos políticos, los colectivos culturales deliberadamente buscan una mayor articulación con aquellos constituyéndose en creadores de nuevos sentidos políticos y culturales, o bien asumiendo el rol de reproductores de los acontecimientos en un contexto de intensificación de las luchas sociales.

Esta forma de militancia expresa así una vocación nómada por el cruce social y la multipertenencia, en el marco del desarrollo de relaciones de afinidad y redes de solidaridad con otras organizaciones. Su expansión, tanto en el ámbito de la comunicación alternativa, la intervención artística y la educación popular constituye una de las características más emblemáticas de las nuevas movilizaciones sociales. En este sentido y contrariamente a lo que se piensa, el *activista cultural* está lejos de ser un actor de reparto, erigiéndose más bien en uno de los protagonistas centrales de las luchas antineoliberales actuales (Svampa, 2010:13). Este nivel de lucha es demostrado en la persistencia e intensidad en las luchas de movimientos que impugnan el modelo de desarrollo capitalista en sus aspectos ambientales, productivo, alimentario, sanitario, de consumo, etc.

<sup>2</sup>La herencia citada refiere a la transmisión intergeneracional del acervo cultural y político que realizan las distintas generaciones de militantes y generan un sustrato sociocultural que conecta trans-históricamente las luchas populares entre sí. Esto constituye una de las claves de la política latinoamericana (Argumedo,1993:163).

## 1.5 Gramáticas políticas.

Para abordar más precisamente la relación de los movimientos sociales con la implementación de la política social en el plano nacional resulta adecuada la idea de *gramática política* en tanto forma de entender y de practicar la política que se desarrolla en el seno de cada una de las matrices o tradiciones socio-políticas. Esta noción resulta relevante porque supone una idea de Estado, de orden social y de cambio social que definen una práctica concreta.

### Para Ana Natalucci la gramática política es

**un juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las pautas de interacción de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social (Natalucci, 2011:8).**

Las principales gramáticas presentes en el campo militante son la *autonomista*, la *indigenista*, la *clasisista* y la *movimientista*.

La *gramática autonomista* (que se relaciona con la nueva narrativa autonomista):

- se caracteriza por la centralidad otorgada a los mecanismos deliberativos, en especial promueve lo asambleario y horizontal siendo el consenso la forma de toma de decisiones.

- prioriza lo territorial, lo cual se halla intrínsecamente vinculado a su concepción de cambio social, es decir: “desde abajo, en el aquí y ahora a partir de la transformación de las relaciones cotidianas”.
- la estructura interna de este tipo de organizaciones no goza de una disposición jerárquica y reniega de la figura de representantes.
- su apego territorial se orienta en detrimento de la posibilidad de articulación con otras organizaciones.
- respecto del régimen político es concebido de un modo monolítico, unívoco, desconociendo que su composición es el producto de relaciones sociales en pugna.
- su expectativa de cambio social y concepción del régimen político aparejan un fuerte sustrato destituyente y mucha resistencia a pensar en una dinámica instituyente (Natalucci; 2011:9).

La *gramática clasista* (que se relaciona con la tradición de izquierda partidaria):

- también comparte la visión monolítica del régimen político al que iguala al Estado y a éste como instrumento de dominación de la clase dominante.
- su expectativa de cambio es más bien ambiciosa: prevé una revolución que reorganice las relaciones entre las clases sociales, de modo de desaparecer al capitalismo como régimen de acumulación.
- se posiciona entonces como la vanguardia de la clase dominada a la que espera conducir. Por ello,

hay una presencia importante de un vínculo pedagógico que fortalezca la “conciencia clasista” a partir de discusiones de tipo ideológico-programático.

- en términos de las organizaciones, éstas tienen una estructura vertical donde los “ascensos” se rigen por probados méritos en las luchas partidarias.
- en general, el resto de los conflictos quedan subsumidos en los de clase, por lo que la política de articulación es limitada ya que supone la supeditación a una estrategia general.
- la confianza teleológica en el destino de la clase obrera restringe los márgenes de acción al momento destituyente de la política, especial para demostrar la veracidad del programa propuesto por la organización.

La *gramática indigenista* (que se inscribe en la matriz indígena):

- está teniendo una creciente influencia por parte del fortalecimiento en los países andinos.
- cuestiona al Estado por su accionar histórico de despojo y aculturación;
- el tipo de acción política es beligerante, se relaciona con la recuperación de los bienes comunes y está orientado por el “buen vivir” como cosmovisión o modelo de desarrollo que implica una concepción del Estado que permite la institución de derechos (Molina, 2021; Movimiento de Mujeres Indígenas por el buen vivir; s.f.).
- plantea una práctica social de construcción de comunidad pero basada en la libertad de convivencia plural entre identidades distintas. Este modo plural de ver la sociedad también implica al Estado

(utopía ch’xi) que implica una práctica exigente de rechazo a los esencialismos.

- la integración social propuesta (que impacta fuertemente sobre la política social) contiene una crítica cultural radical ya que implica abandonar la tradición de mestizaje aculturador y sincrético e incorporar selectivamente valores de la modernidad europea propias del legado de corrientes emancipatorias como la anarquista: la libertad, el derecho, la auto-organización, lo individual, la autogestión, el cooperativismo (Rivera Cucicansqui, 2018).

La *gramática movimientista* (que se relaciona con la tradición nacional-popular):

- en términos de concepción del cambio social, afirma que la historia es organizada en dos etapas: las de resistencia (que supone un retroceso político y económico para los sectores populares) y las de ofensiva. De acuerdo a este precepto, mientras el primero produce la fragmentación de los sectores y organizaciones, el de ofensiva alienta la articulación con el fin de superar posturas sectoriales. Esta particularidad permite explicar, aunque sea parcialmente, el crecimiento que tienen estas organizaciones en determinadas coyunturas políticas.
- emergió sobre la base de pensarse en relación con el Estado nacional; por ello tiene incorporado el uso de un lenguaje de derechos, que por otra parte permite superar la fragmentación y consolidar las articulaciones inter-organizacionales.
- la expectativa es construir un movimiento nacional que impulse un proyecto popular. En este sentido las organizaciones se piensan a sí mismas como puentes entre el pueblo o los sectores populares y el Estado. En el caso argentino tomó como referencia al peronismo y a la tradición nacional-popular.

- suele fundamentarse sobre una matriz estatista que tiene incorporada la dimensión instituyente de la política, pero sin renegar de la destituyente ya que es al mismo tiempo conflicto y orden. En tal

sentido, se maneja en la tensión instituyente/destituyente precisamente porque los cambios que se quieren impulsar son posibles por la movilización popular (Natalucci; 2011:9).

## 2 IMPLICANCIAS PARA EL MODELO DE GESTIÓN.

Las manifestaciones recurrentes de la cuestión social propia del modelo neoliberal de las últimas décadas han producido movimientos de la sociedad que pueden asimilarse como directrices generales de acompañamiento por parte de la política social: la *territorialización*, la *autogestión* y la *institucionalización* (López, 2018:6).

El proceso de exclusión social y económica concomitante con el fenómeno de la segregación socio-espacial producto del avance de varias décadas de modelo neoliberal tuvo como consecuencia una situación de privación masiva de bienes vitales en la población más pobre. Esta realidad va a generar las condiciones para la conformación de una primera serie de *sujetos colectivos* en torno a estrategias de reapropiación de los bienes comunes como la tierra, el hábitat, los servicios públicos, el agua, los alimentos, la salud, la educación, etc. (Bráncoli, 2006:48).

La necesidad de búsqueda de nuevas vías de acceso a los bienes comunes va a producir recurrentes acciones de **territorialización** reconfigurando el espacio y produciendo nuevas tramas de poder en torno a la capacidad de apropiación y de acceso de los sujetos a los bienes vitales. **Las acciones colectivas de territo-**

**rialización son fenómenos recurrentes múltiples de creación de nuevas tramas sociales en torno a los espacios y a las cosas componiendo una dialéctica trama social - espacio donde la dimensión espacial interpela a la teoría social ya que la producción social del espacio asiste a la reproducción social.**

Frecuentemente, las nuevas formas de re-apropiación incluyen diferentes grados de comunitarización del territorio yendo desde las organización territorial-comunitaria propia de los barrios de relegación (López et al, 2019), la conformación de identidades como la comunidad barrial (Bráncoli, 2006) hasta una comunalización avanzada o comunitarización del poder ya que logra incidir en la soberanía (García Linera, 2001).

Las gramáticas insurgentes y antagonistas postulan una comunalidad que cuestiona la institucionalidad capitalista en relación a la propiedad, el usufructo y el control de los bienes comunes. Este proceso es una fuente permanente de emergencia de modalidades alternativas de producción de hábitat, de modos alternativos de producción de alimentos y de modos alternativos de vida respecto de las formas hegemónicas instituidas. Estas experiencias emergen con



vocación contra-hegemónica y por lo tanto son frecuentemente fuente de conflicto político. Las tomas de tierras, las tomas de fábrica, las modalidades alternativas de producción de alimentos, la auto-producción del hábitat, las huertas, las granjas o las comunidades productivas solidarias y muchas experiencias de la economía popular proponen reapropiarse de la tierra, discutir y reelaborar las tramas sociales desde perspectivas ético-políticas más justas y orientadas por la recuperación-conquista de derechos.

Los procesos de tomas de tierras y producción social del hábitat -como las tomas de fábrica o las colonias- muestran que la *territorialización* puede constituirse en un hecho social total en tanto transformación de la mayoría de las dimensiones de la vida social; al mismo tiempo que configura un momento privilegiado para la intervención de la política social dada la posibilidad de transformar las estructuras profundas que reproducen la pobreza.



**La autogestión es una acción colectiva emancipatoria que reconfigura la relación de subordinación del sujeto colectivo respecto de agencias estatales o privadas que ejercen poder de tutela.** Esta dimensión resulta un analizador muy importante para la política social dado que permite interpretar la relación del sujeto colectivo con el Estado y la política pública. La autogestión surge históricamente como resistencia a las recurrentes acciones de subalternización de los pobres por parte del Estado y otras agencias, en oportunidad de la asistencialización,

clientelización, filantropilación y oenegeización de la política social.

La temprana incorporación del esfuerzo propio y la ayuda mutua por parte de los beneficiarios de las políticas sociales ha sido históricamente una vía de emancipación de estas tendencias ya que han permitido cuestionar el estatuto de "asistido" y salir de la trampa del lugar del "cliente" de muchas acciones de la política social. La *autogestión* impulsada como estrategia de los sujetos colectivos es un re-cen-

tramamiento de la acción colectiva en torno a la base material de un esfuerzo propio y la autonomía que brinda el pensamiento propio.

La acción colectiva de *autogestión* interpela a la implementación de la política social porque pone en cuestión el proceso de deculturación y transculturación, propio de la homogeneización que produce el *estadocentrismo* (en tanto perfil de gestión basado en arreglos centrados en el Estado como el implementador privilegiado de la política social). Esta acción colectiva pone en valor la reelaboración de estrategias independientes basadas en la educación popular, en la crítica al sentido común y saber popular, en el dialogo de saberes, la recuperación de otros saberes silenciados -como los originarios- generando un contexto favorable para construir una ecología de saberes. La autogestión implica una demanda de mayor riqueza en la diversidad y calidad de soluciones a la política social, pero exige un nivel mayor de trabajo técnico y elaboración de soluciones más complejas en la implementación (López, 2018:6).

Otro movimiento relevante es el proceso de *institucionalización* de demandas sociales producto de la acción colectiva de los movimientos sociales. **En este proceso se destaca la capacidad de los sujetos colectivos en transformar demandas sociales en derechos apropiados socialmente.** Históricamente las organizaciones populares fueron impulsando una serie de demandas que en gran medida se transformaron en políticas públicas, en programas sociales, en asignaciones y en derechos sociales. No todos los sujetos colectivos tienen la capacidad de institucionalizar sus demandas sociales ya que, como hemos visto, esta capacidad deriva de la gramática política.

La institucionalización es posible a partir de la conformación de agregados poderosos basados en la práctica de articulación de diversos sujetos colectivos en movimientos sociales, tornándose así en una

práctica clave al momento de institucionalizar derechos. Articular no es unir o fusionar, es una práctica compleja que implica avanzar en acciones comunes sin debilitar las identidades, las historias, las gramáticas políticas que caracterizan a cada organización. La articulación integra a los distintos sin homogeneizar ya que este proceso -característico del accionar estatal- debilita sus identidades. Los diálogos de saberes, en particular, el trabajo de traducción propone dispositivos que, basados en la escucha y el diálogo, tienden a apuntalar espacios de inteligibilidad mutua y convergencia de sentidos.

La historia reciente de las organizaciones populares en Argentina permite comprender la centralidad de estas prácticas articuladoras e instituyentes para superar la perspectiva destituyente propia del espacio multi-organizacional piquetero. La alianza organizacional kirchnerista- liderada por organizaciones de gramática movimientista pero que no se restringe a ella- conquistó derechos sociales a partir de incidir en la gestión estatal con el objetivo de expandir la ciudadanía.

En este tipo de acción la política no está sólo en el Estado, sino que comienza en la sociedad civil y se extiende hacia el Estado. La institucionalización no queda reducida al espacio de lo estatal, sino que es posible pensarla como estabilización o como establecimiento de ciertas regularidades y pautas comunes. Los movimientos sociales no tienen un lugar específico donde hacer política por ello pueden transitar la sociedad civil e incluso el Estado "con sus críticas, demandas, discursos, prácticas y proyectos" (Natalucci, 2011:17). A diferencia del *estadocentrismo*, la organización es la encargada de producir políticamente el problema social instalándolo en el Estado (Natalucci, 2011:16).

Conforme a la tercera estrategia de la izquierda latinoamericana, los movimientos sociales actuales

parten desde afuera de los límites estrictos de la institucionalidad, llegan a una solución política y -sin embargo- no tratan de transformar la sociedad con el Estado existente sino que buscan refundar el Estado alrededor de la esfera pública, de su democratización conforme a las características del país, multicultural, multiétnico, etc. Esta estrategia combina elementos de sublevación popular con elementos

de salida política. Los movimientos sociales que no se han adaptado a esto han quedado superados por lo que gran parte de los autonomistas y clasistas -y también los indigenistas- han desdibujado fuertemente su presencia en el escenario público porque no han reconstituido la relación con la política, no han logrado transformar la cuestión social o indígena en una cuestión nacional (Sader, 2008:21).

### 3 LA NECESARIA ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Es evidente la importancia de las prácticas articuladoras para la conformación de fuerzas sociales importantes en el camino de la recuperación - consolidación de los derechos sociales. Las articulaciones entre organizaciones con distintas gramáticas y estructuras son posibles, en parte, por el trabajo de traducción así como de creación de inteligibilidad recíproca entre experiencias. **La intervención de la política pública necesita reconocer esta base social para fortalecerla. Es necesario entender la conexión y la continuidad de sentidos que existe entre las distintas organizaciones.** Hay una fuerte continuidad de valores entre la moral comunitaria de solidaridad propia la ayuda mutua con la lógica más contractual de las cooperativas de trabajo. Comprender esta continuidad implica visibilizar los sentidos profundos más allá de sus manifestaciones superficiales y es parte del trabajo de traducción.

La integración pluriforme de las diferentes estructuras de la acción colectiva -posibilitada por la traducción- nos muestra **cierta tendencia a la adopción gradual de la lógica de movimiento social en organizaciones de diferentes gramáticas integrando a los distintos agrupamientos dispersos.** Como en otros momentos de la historia, entendemos que este movimiento es producto de la dinámica macro social de conformación de sujetos políticos de las clases subalternas determinada -desde sus orígenes- por un impulso nacional popular hacia la construcción de su ciudadanía (Argumedo; 1997: 206).

La gestión de la política social necesita administrar todo el tiempo las tensiones provenientes de la lógica propia del aparato estatal, en tanto núcleo visible de las estructuras políticas y de la base social cuyo núcleo más visible son los movimientos socia-

les. Estas tensiones, en alguna medida irresolubles, podrían representarse y analizarse a partir de la contradicción *autonomismo-estadocentrismo*.

**Reconocer los puntos de coincidencia y las complementariedades entre las instituciones estatales de la acción social y los movimientos**

**sociales puede servir de base para instrumentar arreglos que -basados en una sinergia Estado-movimientos- puedan reunir la potencia suficiente para expandir el espacio de lo posible en la transformación de estructuras persistentes que reproducen la pobreza y la desigualdad.**

#### PARA SEGUIR PENSANDO



¿Se les ocurren ejemplos de movimientos sociales con gramática política indigenista, clasista, autonomista o movimientista?  
¿Qué tipo de implicancias tienen esas gramáticas en la gestión de la política social, considerando el rol atribuido al Estado?

## Lecturas sugeridas

[Natalucci, A. \(2011\). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales \(Argentina 2001-2010\). Revista Latinoamericana Polis N°28.](#)

## Bibliografía consultada

Argumedo, A. (1993). Los silencios y las voces. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.

Bráncoli, J. (2006). El barrio como nueva fábrica. Acción colectiva en el territorio. Revista Escenarios N°10. La Plata: Facultad de Trabajo Social, UNLP.

García Linera, Á. (2001). Sindicato, Multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia. En García Linera, A., Quispe, F., Gutiérrez, R., Prada, R. y Tapia, L. *Tiempos de rebelión*. La Paz: Comuna y Muela del Diablo.

López, E. (2018). Estrategias de intervención con sujetos colectivos. Ficha de cátedra N°2. Mimeo. La Plata: Facultad de TS - UNLP.

López, E., Hallak, Z.; Ríos, C.; Lugano, C. y Marichelar, G. (2019). Tendencias integradoras en organizaciones territorial comunitarias en barrios de relegación urbana del gran La Plata. Ponencia presentada en XI JIDEEP Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional. La Plata, Argentina

[Svampa, M. \(2010\). Movimientos sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina. Colección OneWorld Perspectives no. 1. Kassel: Universität Kassel](#)

Molina, S. (22 de mayo de 2021). Cómo fue el histórico encuentro de las mujeres indígenas con ministras nacionales. *Télam digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/202105/555141-mujeres-indigenas-caminata-reunion-casa-rosada.html>

Movimiento de Mujeres Indígenas por el buen vivir. (s.f.). *Inicio* [Página de Facebook]. Recuperado el 22 de diciembre de 2021 de <https://www.facebook.com/movimientodemujeresindigenasporelbuenvivir>

Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina 2001-2010). Revista Latinoamericana Polis N°28.

Retamozo, M. (2009). Orden Social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales. *Athenea digital* N°16, pp. 95-123

Reyes, M., Zúccaro, A. y López, E. (2021). Cartografías emancipatorias: sujetos colectivos, campos de intervención y horizontes de transformación. Ponencia presentada en XII JIDEEP Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional. La Plata, Argentina

Rivera Cucicansqui, S. (2010) *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón

Rivera Cucicansqui, S. y de Sousa Santos, B. (16 de octubre de 2013). *Conversa del Mundo*. Diálogo entre Silvia Rivera Cusicanqui y Boaventura de Sousa Santos. Valle de las Ánimas, La Paz, Bolivia. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=xjgHfSrLnpU>

Rivera Cucicansqui, S. (mayo de 2015). *Historia oral, investigación-acción y sociología de la imagen*. Conferencia en el marco del XXII Simposium de Educación celebrado por el ITESO. Guadalajara, México. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=r48b5RCoyBw>

Rivera Cucicansqui, S. (2018). "Utopía ch'ixi" con Silvia Rivera Cusicanqui. Ciclo de entrevistas con Yael Weiss para la Revista de la Universidad. UNAM, México. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=pHJkCqe2gAk&t=31s>

Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IDEF, CTA, CLACSO

Svampa, M. (2010). Movimientos sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina. Colección OneWorld Perspectives no. 1. Kassel: Universität Kassel

Tarrow, S. G. (2018). *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza Editorial

POR DRA. PAULA DANIEL

## G3

## DE USUARIOS Y ACCESOS EN LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

**Construcción de problemas sociales. Producción de políticas públicas. Sujetos: precarización e interdependencia. Desigualdades múltiples. Cronologización y normalización de los cursos de vida. Tensiones en la producción de lo público: singularidad-masividad y performatividad del poder. Dispositivos y procesamiento social de las edades. Accesibilidad. Rutas críticas. Trayectorias.**

Este capítulo reflexiona acerca del modo en que las instituciones y las políticas sociales producen procesos de normalización de las vidas al diseñar determinados circuitos esperables por los que transitan los sujetos, contruidos

de manera homogénea. Propone adentrarse en preocupaciones en torno a rutas y puntos de criticidad en el acceso de usuarios de políticas sociales y recupera la idea de accesibilidad como un proceso vincular entre servicios y dispositivos, y los sujetos.

## 1 CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMAS SOCIALES Y PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

En capítulos anteriores discutimos acerca de cómo se constituyen los sujetos colectivos y cómo éstos fueron modificándose en relación con sus retóricas, sus gramáticas y en relación con el Estado. En esta oportunidad vamos a “mirar” a los sujetos en términos más singulares reflexionando sobre quiénes son aquellos con los que nos encontramos en los procesos de diseño y gestión de las políticas sociales. Asumimos desde ya que la mirada acerca de los sujetos ha estado a lo largo del tiempo configurada en términos de lógicas de normativización de sus trayectorias. Les proponemos entonces adentrarnos en preocupaciones en torno a rutas y puntos de criticidad en el acceso de usuarios de políticas sociales.

Melendez y Yuni (2017) -en su investigación sobre las políticas socioeducativas en el noroeste argentino- se preguntan por la “puesta en acto” (idea de Stephen Ball, referenciado por Melendez y Yuni,

2007) de las mismas señalando que los diseños constituyen sin dudas un escenario de disputa de significados. Recuperando esta idea, sugieren que **la política genera una continua producción de significados y configura ámbitos de disputa en el marco de un sistema de creencias y posiciones socio-profesionales al cual adscriben los sujetos que intervienen en este proceso-disputa** (op. cit.).

En tal sentido, nuestra pregunta reconoce las tensiones presentes entre el reconocimiento de problemáticas sociales, su procesamiento socio estatal y la configuración de ofertas de políticas, asumiendo que no se garantiza de manera automática la puesta en acto tal como fue ideada. La garantía de acceso, de redistribución de recursos estará ligada a las disputas que mencionamos precedentemente.

Retomando a Lenoir (1993) distinguimos tres fases en el *proceso de construcción de un problema*:



## 2 PRODUCCIÓN DE SUJETOS EN EL DISEÑO Y PUESTA EN ACTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

### 2.1 Subjetivación, precariedad e interdependencia.

En “Disputas sobre el sujeto: Consecuencias teóricas y políticas de un modelo de poder jurídico: Judith Butler” de 2017, Isabell Lorey retoma el planteo de Michel Foucault al señalar que el ejercicio del poder está ligado a la idea de *gubernamentalidad*. La gubernamentalidad neoliberal particularmente no sólo tiene que ver con los posicionamientos estatales y del propio del capitalismo, sino que se constituye en una forma de gobierno que se liga a la idea de la *precarización*, algo ya señalado previamente por Judith Butler.

Por otra parte, Lorey (2017) identifica también una dimensión de lo precario de tipo socio ontológico en tanto reconoce que la *precarización* significa mucho más que coacciones estatales o económicas impuestas desde afuera y desprotección conforme a la

transformación del trabajo. Lorey -junto con Butler- sugieren que estas formas de precariedad han calado hondo en nuestros procesos de subjetivación al recuperar la idea de “interdependencia”: la condición precaria socio ontológica es reconocer la necesaria presencia del otro para nuestra existencia, la ligazón intrínseca, necesaria y vital para nuestras existencias.

Este movimiento va a ser recuperado con mucha fuerza desde los feminismos y en particular desde los estudios vinculados a la organización social y política del cuidado, que retoman la idea de la sustentabilidad de la vida: no es posible pensar nuestras vidas si no la ligamos a los cuidados y si no obligamos al reconocimiento de nuestra condición precaria como condición inmanente de nuestra existencia.

Por otra parte, es importante señalar que la idea de *precariedad* de Lorey se anuda con el concepto de *performatividad* en Butler, donde el discurso tiene capacidad de producción, tiene capacidad creadora. El discurso no es solo un discurso libre y autónomo, sino que está tensionado y configurado por las relaciones sociales que le dan sentido, con lo cual pensar el sujeto es pensar las formas de nombrar, de presentar ese sujeto desde el diseño de las políticas.

Una de las cuestiones sobre las que venimos reflexionando tiene que ver con el reconocimiento del ejercicio del poder, que se expresa desde el mismo hecho de nombrar, de diseñar las políticas y necesariamente también en la puesta en acto. Podemos señalar como ejemplo el caso de las personas con discapacidad a las cuales se le otorgan pensiones no contributivas: ¿es la discapacidad sinónimo de invalidez? ¿el problema está en que el sujeto no tiene capacidad de trabajar o el problema está en que el mercado de trabajo no es capaz de absorberlos/as? Es importante entonces reconocer ese acto performativo porque que el diseño y la implementación de las políticas construye sujetos y en esa construcción de sujetos disputamos sentidos.

Volviendo a los planteos de Lorey (2017), ella señala que la perspectiva de Butler pone tanto foco en la performatividad que pierde de vista lo que el propio Michel Foucault señaló como “resistencias”, pensadas en términos de la agencialidad de los sujetos, donde también hay producción de poder. Las prácticas de *devenir sujeto* y de subjetivación se comprenden como entramados de redes discursivas diferentes y auto contradictorias y pueden emerger

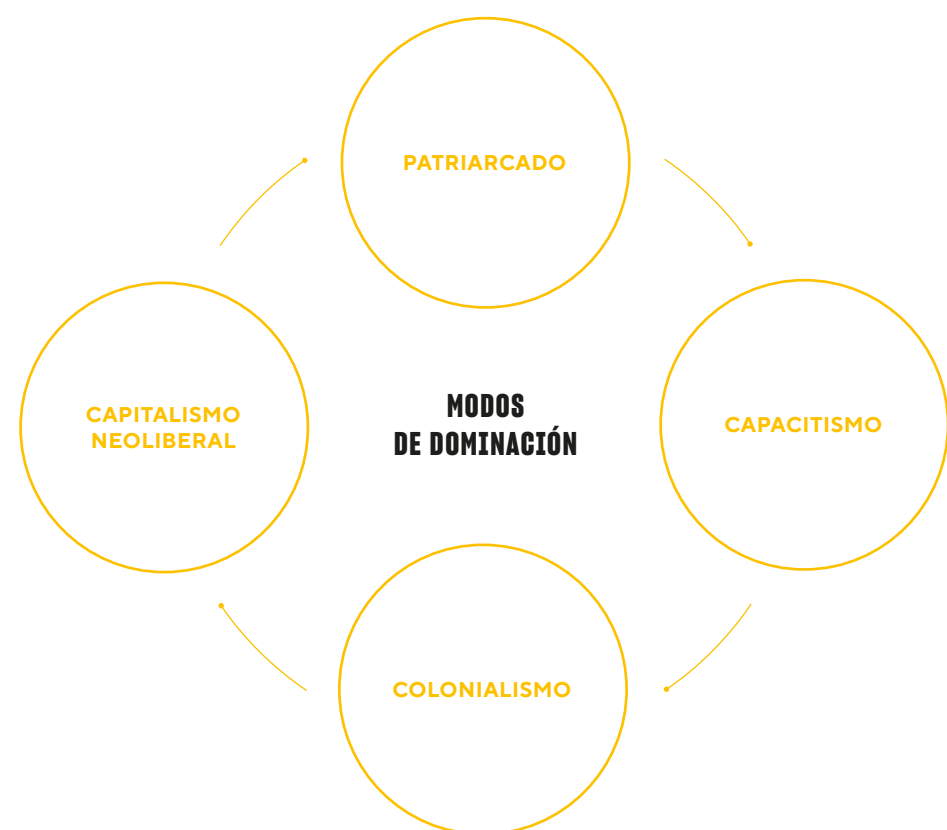
en estos procesos de constitución varias y diversas relaciones con uno mismo. *Devenir sujeto* es poner en primer plano nuestra capacidad de agencia en esas relaciones de implementación de políticas.

Por otra parte, es importante no perder de vista la materialidad al pensar a los sujetos, tanto las corporalidades como las formas de expresión de la desigualdad. En la década de los '90 del siglo pasado el eje estaba puesto en la construcción de herramientas y dispositivos para discernir quienes eran pobres y quienes no, pero luego toma fuerza -en ciencias sociales- el debate sobre la *desigualdad* para pensar los sujetos de las políticas sociales, sin perder de vista lo que Reygadas (2008) refiere como la “multidimensionalidad de las desigualdades”. En la medida en que haya producción de la riqueza de manera social y colectiva -y una distribución desigual de la misma-, la categoría de “clase” sigue teniendo un efecto explicativo pero también hay otras relaciones sociales que se constituyen en relaciones desigualdad (como el género, la nacionalidad, etc.).

Podemos pensar entonces en otros ejes estructurantes de esa desigualdad. Paula Danel y Agustina Favero Avico proponen la idea de *matriz cuatriada* como “fecundos espacios de producción de sujetos, cuerpos y realidades” (2021:24) constituida por cuatro vectores o modos de dominación: capitalismo en su fase neoliberal; patriarcado; colonialismo y capacitismo. Estas cuatro formas se entrelazan y constituyen una matriz que permite explicar las configuraciones de los sujetos en la contemporaneidad, sujetos que van a estar atravesados por relaciones de desigualdad desde este cuádruple sometimiento.



¿Podría decirse entonces que la política social de algún modo crea un “tipo de destinatario” desde su misma puesta en acto?



Por otra parte, cabe preguntarse si toda relación de diferencia podría ser leída como relación de desigualdad. Siguiendo a Derrida -si pensamos en términos dialécticos- la diferencia está en el origen dado que no partimos de una idea de igualdad previa. Si bien algunas diferencias son constituidas como aquello con menos valor, no significa que efectivamente la diferencia está en el otro sino en la propia la relación: esa diferencia se constituye en la medida en que me vinculo con un otro.

Sin lugar a dudas tanto en la producción de desigualdades como en las relaciones de diferencia va a tener un lugar central la categoría de *poder* para pensar los procesos de subjetivación. Volviendo a Lorey (2017), esos procesos de subjetivación no van a ser recibir sin más aquello que la gubernamentalidad quiere de nosotros, sino también qué hacemos nosotros con esa gubernamentalidad. Resumiendo: cómo devenimos sujeto.

## 2.2 Cronologización y normalización de los cursos de vida.

Las instituciones en general y las políticas sociales en particular producen procesos de normalización de las vidas, dado que diseñan determinados circuitos esperables por los que circulan los sujetos, contruidos de manera homogénea. En el marco de los tránsitos por las instituciones estatales nos interesa particularmente reponer la pregunta por el sujeto, por los modos de subjetivación que se despliegan allí.

En relación a las edades,

La institucionalización del curso de vida, propia de la modernidad, no significó apenas la institucionalización de las secuencias de la vida, sino también la constitución de perspectivas y proyecto de vidas, por medio de los cuales los individuos orientan y planifican sus acciones individuales y colectivas" (Ludi, 2011: 39).

En las instituciones se juegan las expectativas sociales para cada momento del curso vital, lo que nos lleva a pensar en la estructura etaria en tanto formas que operan en la configuración de expectativas de futuro para los sujetos. Es decir, desde un punto de vista sociocultural se asume una linealidad de curso de la vida, en etapas fijas y secuenciadas que ordenan las aspiraciones de escolaridad, atención en salud, seguridad social etc. Se da la construcción de un régimen de temporalidad que establece aquello

esperable para cada edad lo que supone al mismo tiempo normalizar conductas.

Sin embargo, en el camino se pierde de vista que esa secuencia lineal es el resultante de las formas en que se procesa socialmente el dato cronológico y las disputas que se libran por esas definiciones. Por ello, los estudios sobre infancias (Barna, 2012), juventudes (Chaves, 2010) y vejez (Paola, Tordó y Danel, 2015) vienen proponiendo la *nominación pluralizada*. Es decir, pensar en términos de infancias, juventudes y vejezes. Esta acción performativa del nombrar posibilita la puesta en escena de las heterogeneidades y en cierta manera la posibilidad de aminorar la tensión entre singularidad y masificación, como vimos al inicio de este apartado.

Reflexionar acerca del sujeto es cuestionar el tiempo para pensarlo más allá de la lógica cronológica. Si bien la edad se constituye en el gran organizador de nuestras propuestas, hay otra percepción del tiempo que opera en nuestros procesos de implementación de las políticas. Tanto los sujetos, como las relaciones sociales y de producción de dinámicas de igualdad/desigualdad se enmarcan en espacios sociales singulares con temporalidades múltiples y complejas en disputa. Habitar los procesos de implementación de las políticas supone -entre otras cuestiones- tensionar esas temporalidades.



Das silberne Zeitalter [La Edad de Plata] (primera mitad del siglo XVI), óleo sobre tabla de Lucas Cranach el Viejo.

Por otra parte, cabe preguntarse por el sujeto vinculado a las relaciones de género cuando pensamos el desarrollo de las políticas sociales. Aparece en esos casos con más preeminencia la figura de las mujeres a la hora de constituirse como beneficiarias de esas políticas o como soporte para la implementación de los programas. Nos referimos a la feminización de

los procesos de puesta en acto de las políticas, la feminización en la producción de lo público desde distintas dimensiones. Quienes entienden con mayor claridad la condición interdependiente parecieran ser las mujeres porque han sido socializadas de tal modo que el lazo social opera como un estructurante a la hora de constituir comunidad.

## 2.3 Tensiones en la producción de lo público.

Una de las tensiones propias de la producción de lo público es la *combinación entre singularidad y respuesta masificada*. Carolina González Laurino y Sandra Leopold Costáble (2021) nos invitan a reflexionar sobre la forma en que se despliegan las políticas de asistencia en el Uruguay. En esa investigación proponen pensar a los sujetos en su devenir por los dispositivos institucionales de atención social y nos regalan imágenes de periplos, de tensión entre reconocimiento y agradecimiento. Las autoras, en diálogo con otras contribuciones señalan que “la política de asistencia se desarrolla de forma contradictoria, reproduciendo sociabilidades funcionales al capital y al poder institucional y al mismo tiempo introduciendo dispositivos que enuncian a sus destinatarios como sujetos de derechos.” (2021:32).

En términos de desarrollo de políticas lo que construye es la responsabilización por la propia trayectoria: el sujeto va a ser protegido con una promesa de que -si transita por estos circuitos de la política- va a llegar a buen puerto. La idea de la meritocracia construye sujetos que deben hacer los deberes para cumplir, pero que si no los hacen es responsabilidad de ellos. Mientras la política de la protección busca institucionalizar regulaciones sociales, la política del individuo apunta a la responsabilización y la activación individual.

Una segunda tensión refiere a pensar la *performatividad del poder* que produce sujetos al mismo tiempo que la retórica de derechos, dispuesta a promover justicia social. Ejercicio de poder y promoción de libertades, acceso a derechos y restricciones, en los enunciados de estos programas se identifica la idea de *autonomía* progresiva con la responsabilidad de activar a los sujetos sobre los entornos vulnerados en los que desarrollan su vida (Velurtas, 2021: 55).

¿Cómo procesan los dispositivos las transformaciones en la estructura etaria teniendo en cuenta estas tensiones? Entendemos que la transformación de la estructura etaria en las formaciones sociales no supone un problema en sí mismo, sino que lo que produce son deslizamientos en las formas en que se organizan las instituciones, en las características que asumen las relaciones sociales y al mismo tiempo revela aquellas situaciones de desigualdad pre-existentes.

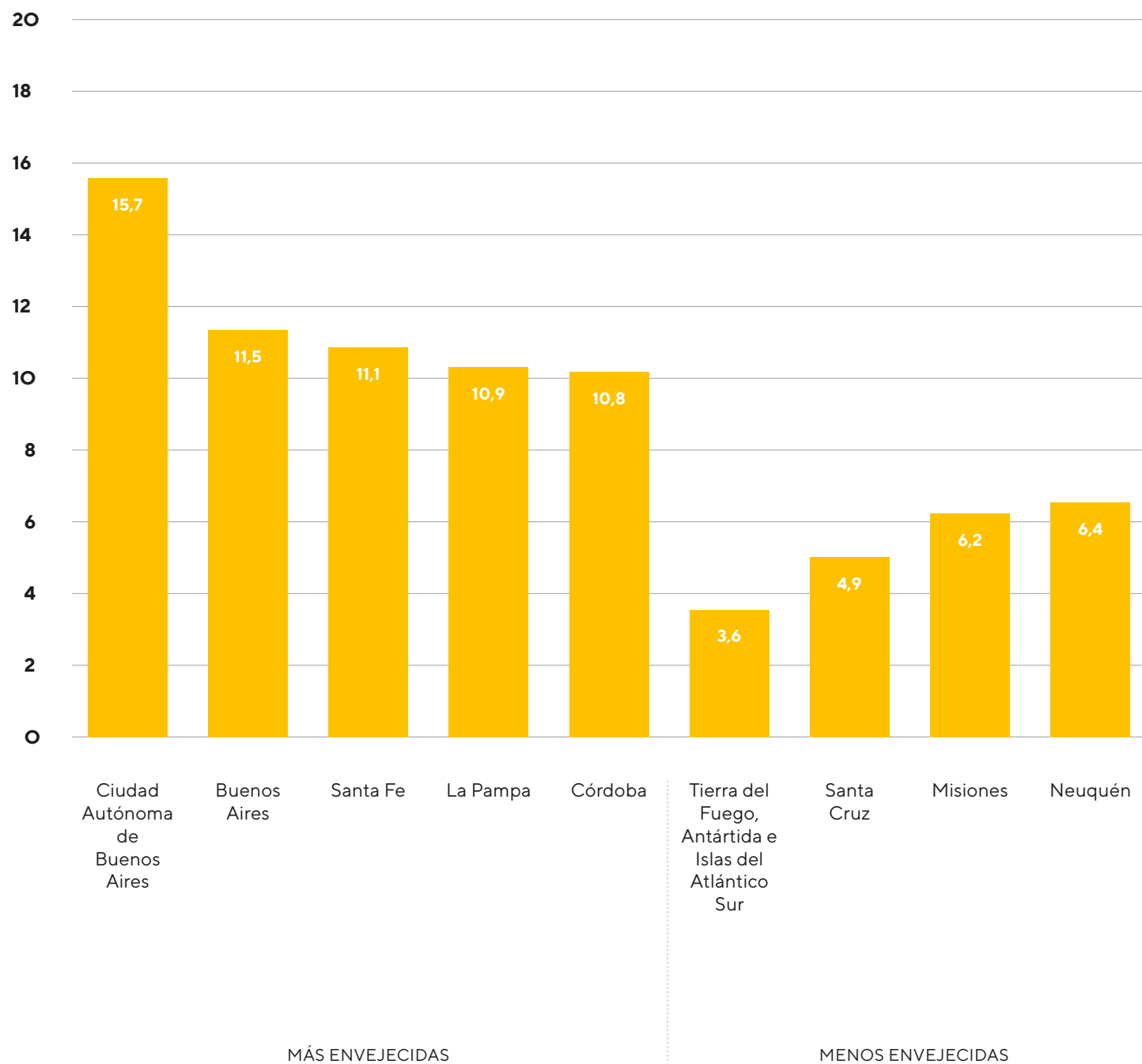
Siguiendo a Bustelo Graffigna pensar las *infancias* es reconocer la gran asimetría en la que fue construida dado que “La infancia está situada incuestionablemente en una relación de dependencia y subordinación. La polaridad se complementa con una idea de linealidad que implica una transformación hacia un destino central que es el adulto” (2012:289). Se la piensa entonces en su precariedad, exclusivamente como tránsito y no como un momento en sí mismo.

**Las infancias, las juventudes y las vejeces han sido pensadas desde el adultocentrismo, que delinea como incompletos los momentos vitales previo y posterior a la adultez.**

Un apartado especial merece la cuestión del *envejecimiento* poblacional dado que es necesario distinguir las que son consecuencias propias del cambio en la estructura de edades de aquellas que dependen, al menos parcialmente, de contextos productivos y distributivos en las que éste se produce. Y que podamos, también, diferenciar nuevos desafíos de aquellos que, en lo relativo a los sistemas de protección social de la vejez, son previos (y/o independientes) al envejecimiento demográfico (Minoldo y Peláez, 2017:10).

## Población más y menos envejecida por provincias seleccionadas, año 2010.

EN PORCENAJE (%)



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

El *envejecimiento poblacional* es el resultado de los cambios en los comportamientos de las poblaciones en torno a la natalidad al tiempo que se vincula con el incremento de la expectativa de vida. Ese proceso supone una tensión con las formas de organización social, económica, política y cultural. Al mismo tiempo, y desde perspectivas relacionales, nos interesa observar a las personas mayores comprendiéndolas en su carácter histórico, social y subjetivo.

### 3 ACCESIBILIDAD Y RUTAS CRÍTICAS.

En este apartado buscamos reflexionar sobre los recorridos de los sujetos de todas las edades en relación a los accesos a las instituciones de bienestar. Entendemos la *accesibilidad* como un proceso vincular entre los servicios y dispositivos, y los sujetos. Eso supone interpelar la idea de la accesibilidad sólo vinculada a las ofertas de los servicios, sino -cómo señalamos en la primera parte del texto- considerar también la disputa por los significados. La *accesibilidad* cristaliza las ideas en torno a quienes pueden entrar, cómo deben comportarse y cuánto deben quedarse.

Comes et al. (2007) invita a pensar la *accesibilidad* desde las instituciones de salud, Sierra (2020) interroga el acceso desde la hospitalidad y afectividad, asumiendo que las instituciones están en declive. La igualdad se ve limitada a los incluidos, mientras que los más frágiles, los outsiders, encuentran dificultades para entrar en el sistema y para acceder al núcleo duro del mundo del trabajo, con todos los derechos que ofrece. (Dubet, 2011:34)

Para pensar las dificultades en los accesos, resulta clarificadora la noción de *ruta crítica*, que tiene una amplia tradición en los estudios sobre violencia de

Resulta relevante identificar la heterogeneidad de las formas de envejecer (Danel, 2015; Ludi, 2011), atado a las historias de vida, condiciones de salud, accesos a la educación durante toda la trayectoria vital, los tipos de trabajo desarrollado. También podemos agregar los modos de vinculación social, lo que la gerontología denominará redes sociales de apoyo" (Daca y Danel, 2021: 179).

género. Nos estamos refiriendo a los trabajos de Sargent (2000), quien ubica la idea de

***ruta crítica* en relación a los procesos que suponen una serie de decisiones en la búsqueda de respuestas a problemáticas. La ruta se vuelve "crítica" cuando esas respuestas encuentran barreras, limitaciones y negligencias.**

Por otra parte, nos interesa considerar las *rutas críticas* vinculadas a la idea de *trayectorias* (Blanco, 2011), como línea de vida, camino, itinerario en que se producen variaciones, cambios de dirección (Elder, 1991). Las trayectorias son dinámicas, relacionales, se despliegan en un contexto histórico, geográfico y social particular. Berenice Neugarten (1999) destaca que las sociedades producen una gradación por edad institucionalizada con expectativas sociales sobre el comportamiento adecuado a cada una. Por lo que nos interesa interrogarnos en torno a cómo operan las expectativas sociales en relación



a las vidas de aquellos catalogados con descriptores de “disminución” en las texturas programáticas de las instituciones de protección social, como por ejemplo las personas con discapacidad, con padecimiento mental, en conflicto con la ley penal, entre otras.

La interpelación de las políticas de ampliación de derechos a las gramáticas institucionales habilita disputas de sentidos en torno a la meritocracia, el asistencialismo y las políticas de reconocimiento de derechos (Meléndez y Yuni, 2017). **Las rutas críticas nos permiten interrogar las respuestas socio estatales, las discursividades que se despliegan y las tolerancias sociales a la desigualdad.**

Siguiendo a Jackson (2009), Teriggi (2009) y Elder (1994), destacamos que **las historias de vida que se ligan a los cursos vitales son intersubjetivas, relacionales y situadas.** El lugar de la enunciación de las trayectorias posibilita a los agentes sociales construir la realidad, apropiarse de la misma y entramarse en la disputa de significados sobre los sentidos: “la narración es una acción interpretativa, así como el producto de dicha acción” (Ripamonti 2017:95). La

posibilidad de *narrarse* en los dispositivos de atención social resulta otra estrategia para aminorar las tensiones entre performatividad y justicia social. Señalamos también que narrarse supone la capacidad de escucha que desarrollan los equipos: “escuchamos aquello que nos narran los sujetos que llegan a los servicios sociales, relatos situados, signados por historias de desigualdades y opresiones hechas cuerpos” (Danel y Favero Avico, 2021:32).

La inclusión, los procesos que promueven la misma se relacionan con las formas que decidimos narrarnos, y optamos por narrar al resto. Pero esa producción de saber/discurso se enraza en condiciones materiales específicas, y se liga a las formas colectivas de producir riqueza, espacios y temporalidades. La razón neoliberal, en este sentido, es una fórmula para mostrar al neoliberalismo como racionalidad, en el sentido que Foucault le ha dado al término: como constitución misma de la gubernamentalidad, pero también para contrapuntearla con las maneras en que esa racionalidad es apropiada, arruinada, relanzada y alterada por quienes, se supone, sólo son sus víctimas (Gago, 2014:303).

#### PARA SEGUIR PENSANDO

¿Cómo identificamos los tránsitos, las rutas, los accesos a ese estado presente, activo? ¿Qué actores tienen capacidad de construir sus problemáticas cómo problemas?

¿Qué regímenes de visibilidad construimos en relación a los usuarios? ¿Vemos a todos? ¿Qué formas de subjetivación proponemos en los espacios que transitamos?



## Videos sugeridos

[Chaves, M., Medan, M. y Bernazza, C. \(17 de septiembre de 2020\). Niñeces, juventudes y desigualdades: las organizaciones sociales y las estrategias estatales \[Videoconferencia\]. Ciclo de Diálogos del Instituto de Estudios de Trabajo Social y Sociedad \(IETSyS\), Facultad de Trabajo Social \(UNLP\), La Plata, Argentina.](#)

[Navarro, M., Ibaceta, R., Casa Torres, G. y Ramos Feijóo, C. \(18 de junio de 2020\). Personas mayores, cuidados y género: miradas desde el Trabajo Social \[Videoconferencia\]. Ciclo de Diálogos del Instituto de Estudios de Trabajo Social y Sociedad \(IETSyS\), Facultad de Trabajo Social \(UNLP\), La Plata, Argentina.](#)

## Bibliografía consultada

Barberena, M. (2018). Problemas Sociales, algunos abordajes en las Ciencias Sociales. Ficha de cátedra. Mimeo. La Plata: Facultad de TS - UNLP.

Barna, A. (2012). Convención Internacional de los Derechos del Niño Hacia un abordaje desacralizador. KAIROS, Revista de Temas Sociales. Año 16 N° 29.

Blanco, M. (2011). El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. Revista Latinoamericana de Población, 5(8),5-31.

Bustelo Graffigna, E. (2012). Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano. Salud Colectiva, 8(3), septiembre - diciembre, pp.287-298.

Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, N. (2013). *Individuación, Precariedad, Inseguridad: ¿desinstitucionalización del Presente?*. Buenos Aires: Paidós

Chaves, M. (2010). ¿Juventud? En Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Comes, Y., Solitario, R., Garbus, P., Mauro, M., Czerniecki, S., Vázquez, A., Sotelo, R. y Stolkiner, A. (2007). El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios. Anuario de Investigaciones, XIV, 201-209.

Daca, C. y Danel, P. (2021). La producción social de las vejez rurales en contextos neoliberales. En Danel P y Velurtas M (comp.) *Entre precariedades y derechos: anudando debates del trabajo social, las políticas sociales y la intervención*. La Plata: EDULP.

Danel, P. y Favero Avico, A. (2021). Intervenciones, cuerpos y escuchas en el Trabajo Social contemporáneo. En Sande, S. y Capurro, Y. (comp) *Trabajo Social contemporáneo en contextos de Pandemias: Nuevos desafíos a la intervención gerontológica*. Montevideo: Udelar.

Dubet, F. (2011). Repensar la justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Elder, G. (1994). Time, Human Agency and Social Change: Perspectives on the Life Course. *Social Psychology Quarterly*. v. 57, n.1, 4-15.

Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.

García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío: Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO.

González Laurino, C. y Leopold Costábile, S. (2021). Méritos y merecimientos. En Danel, P. y Velurtas, M. (comp.). *Entre precariedades y derechos: anudando debates del trabajo social, las políticas sociales y la intervención*. La Plata: EDULP.

Jackson, M. (2009). Ethnographic Verisimilitude. *Etnofoor*, 21(1), 9-19.

Landi, O. (1988). Reconstrucciones. Las nuevas formas de la cultura política. Buenos Aires: Puntosur.

Lenoir, R. (1993). Objeto sociológico y problema social. En Champagne, P. et al (ed) *Iniciación a la práctica sociológica*. México: Siglo XXI Editores.

Lorey, I. (2017). Disputas sobre el sujeto: Consecuencias teóricas y políticas de un modelo de poder jurídico: Judith Butler. Adrogué: La Cebra.

Ludi, M. del C. (2011). Envejecer en el actual contexto. Problemáticas y desafíos. *Revista Cátedra Paralela* N°8, 33-47.

Melendez, C. y Yuni, J. (2017). La puesta en acto de las políticas socioeducativas de inclusión en escuelas secundarias de la Provincia de Catamarca, Argentina. *Praxis educativa*. Vol. 21, N° 1; enero-abril, 55-63.

Minoldo, M. S. y Pélaez, E. (2017). Retos del envejecimiento para la protección social de la vejez. Reflexiones desde Latinoamérica. *Papeles de Población*, Volumen 23, Número 93, octubre, 9-58.

Neugarten, B. (1999). Los Significados de la edad. Barcelona: Herder

Paola, J., Tordó, M. N. y Danel, P. (2015). Más mayores, más derechos: Diálogos interdisciplinarios sobre vejez. La Plata: EDULP.

Reygadas, L. (2008). La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad. México: Anthropos Editorial

Ripamonti, P. (2017). Investigar a través de narrativas. Notas epistemológico-metodológicas. En Fernández Hasan, V. et al *Metodologías en contexto: intervenciones en perspectiva feminista, poscolonial, latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.

Sagot, M. (2000). La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina (Estudios de casos de diez países). Washington, Estados Unidos: Organización Panamericana de la Salud.

Shore, C. (2009). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Revista Antípoda* n°10 enero - junio, 21- 49.

Sierra, N. A. (2020). Proximidad y afectividad en las instituciones contemporáneas. *Cátedra Paralela*, (17), 127-142.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Teriggi, F. (2009) Las trayectorias escolares. Del problema del individuo al desafío de política

educativa. Documento de la Organización de Estados Americanos, Proyecto Hemisférico de OEA "Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del fracaso escolar". Buenos Aires.

Velurtas, M. (2021). Procesos de regulación selectiva, adolescentes en el sistema penal. En Danel P y Velurtas M (comp.) *Entre precariedades y derechos: anudando debates del trabajo social, las políticas sociales y la intervención*. La Plata: EDULP.

# MÓDULO IV

INFORMACIÓN  
SOCIAL. MONITOREO.  
EVALUACIÓN

POR DRA. MARÍA BONICATTO

## C1

## LA INFORMACIÓN COMO INSUMO CLAVE PARA LA TOMA DE DECISIONES

Construcción de la información social. Información como insumo clave en la toma de decisiones. Momentos de construcción de información en el proceso de producción de la política pública. Herramientas simples de acceso masivo para la producción de información.

Este capítulo analiza el uso, acceso y producción de información social como requisito indispensable de la gestión de la política pública y la tendencia hacia su falta de acumulación a partir de los cambios de gestión

gubernamental. Por otra parte, se explora aquellas cuestiones referidas a la accesibilidad en el acceso a la información, así como los dispositivos, momentos y herramientas necesarias para la producción de información.

## 1 (DES) MEMORIA INSTITUCIONAL. LO NUEVO COMO LÓGICA IMPERANTE EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

El tema a desarrollar en este capítulo supone una síntesis de varias categorías y la recuperación de un problema que en general aparece invisibilizado en los procesos de gestión de políticas sociales: el diseño e implementación de políticas sociales no utiliza como regla institucional la información previa como insumo estratégico. **Las rupturas institucionales que ocurren en general en los cambios de gestión y las deficiencias en el acceso y uso de la información institucional y estadística se han profundizado con los años** evidenciándose en los documentos de programas y proyectos que en general no utilizan ese tipo de información para justificar y/o fundamentar las propuestas de diseño.

En este sentido retomamos un concepto que entendemos fundamental para explicar en parte este problema que es la *(des) memoria institucional* de la que nos habla Bertranou (2006). Con relación a los cambios de gestión, las instituciones públicas estatales han interrumpido la acumulación de experiencia en los distintos periodos ya que no es considerada como un valor organizacional en sí mismo, en tanto prevalece el sentido de lo nuevo y propio como lógica imperante.

En relación a la **accesibilidad a la información**, nuestro país tiene una larga trayectoria en producción estadística. Sin embargo, **existe una ruptura entre esos espacios institucionales y el uso cotidiano de quienes diseñan, gestionan y evalúan una política social**. Esta situación se agrava en función de las escalas nacional, provincial y municipal, ya que cuanto más distantes se encuentran los equipos de los cen-

tros productores de información -que por lo general se concentran en Buenos Aires y las capitales de las provincias por la dependencia a la cual reportan- más complejo se presenta el acceso a la misma.

Por otra parte, existe la tendencia a entender -y en este sentido los ámbitos académicos hemos contribuido al agravamiento de ese tipo de comprensión- que la producción de información es un saber técnico exquisito al cual acceden muy pocos/as. Y en esta idea de producción de información, se pierde el sentido y la posibilidad de comprender que cada gestor/a que sistematice información, que incluya en su práctica el relevamiento de datos y el procesamiento de los mismos, es una pieza fundamental en que la información se produzca y sea utilizada para la gestión cotidiana de políticas sociales.

Es decir, entendemos que todo equipo es potencialmente productor de información de calidad por la posición privilegiada que tiene en los distintos momentos del proceso de producción de la política. Retomamos aquí la idea de que

**todo proceso de gestión genera conocimiento que se torna imprescindible en la toma de decisiones y para la retroalimentación del diseño con los datos de la implementación**

(Bonicatto, Iparraguirre, y Fernández, 2020)

En todo caso lo que se requiere es establecer un conjunto simple de pautas para que la recolección, procesamiento y utilización se realice bajo condiciones técnicas de calidad, pero realistas en clave de reconocer las condiciones en las cuales los equipos

gestionan. Corremos el riesgo que -por esperar las condiciones técnicas propuestas por académicos y expertos- la información solo quede relegada a un conjunto de planillas llenadas de mala gana y sin demasiado sentido de para que se completan.

## 2 CONSTRUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOCIAL

Antes de continuar, vamos a aclarar algunos términos que se encuentran sobrevolando el tema que nos convoca, centralmente la diferencia entre dato, información y conocimiento (Alonso Arévalo, 2007) que será de utilidad en la comprensión de los temas desarrollados en este capítulo:

- Datos. Se trataría de una medición objetiva.
- Información. Conjunto de datos relacionados e interpretados.
- Conocimiento. Conjunto de información desarrollada, que permite prever y planificar.

Bustelo Ruesta y García Morales (2001) plantean que la información que se puede registrar es la única que se puede gestionar. La información sólo se puede regis-

trar de dos formas: en bases de datos o en documentos. La frontera entre datos y documentos es cada vez más difusa siendo un desafío para las organizaciones gestionar también la información no estructurada, es decir, la que se contiene en los documentos.

Cuando referimos al término “conocimiento” nos situamos en un nivel superior de trabajo intelectual que implica que la información se procesó por un sujeto pensante. Así, el conocimiento es dato e información, pero dotado de significado y se encuentra mucho más relacionado con la acción. El conocimiento es una mezcla de experiencia, valores, información y “saber hacer” que sirve como marco para incorporar nuevas experiencias e información, y es útil para la acción. Se origina y aplica en la mente de los conocedores.

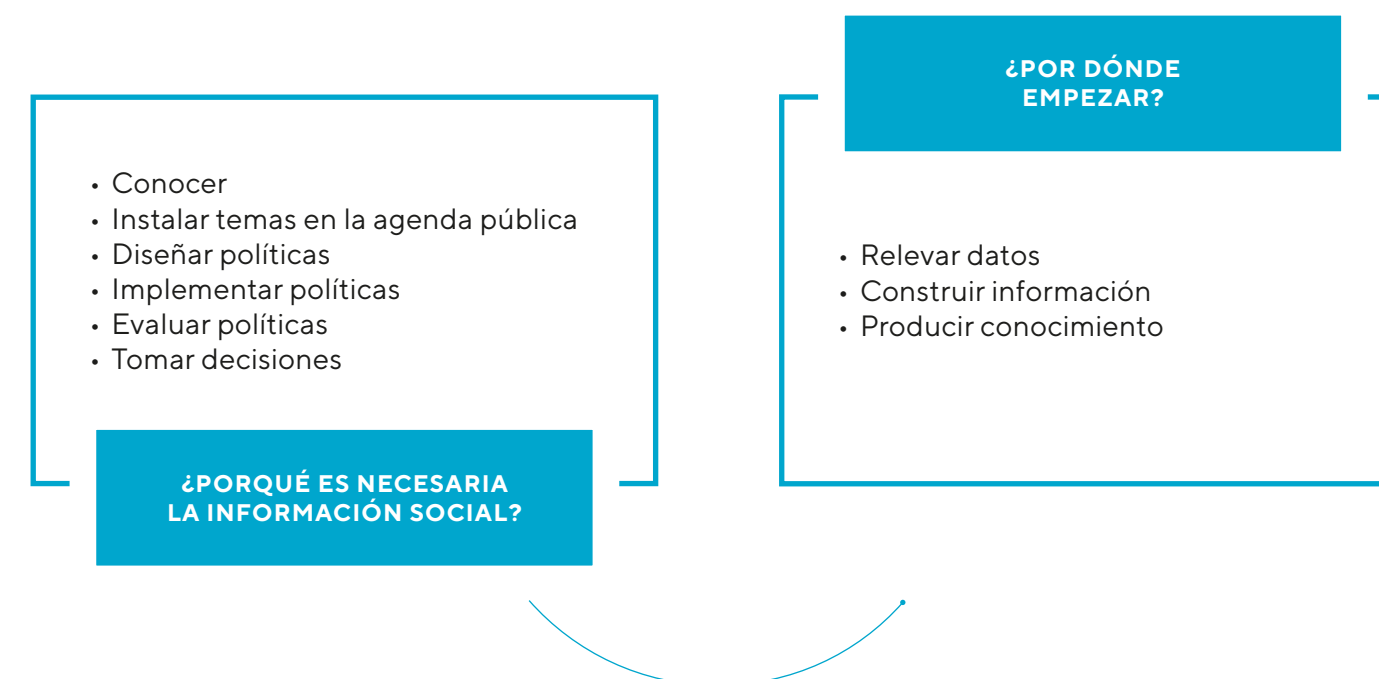
Si entendemos que un proceso decisorio es un conjunto de actos que un decisor realiza para llegar a la elección de una alternativa (Paolini y Álvarez Gálvez 2011)

**la información constituye un elemento central para poder construir la base de esas alternativas, evitando tomar decisiones sobre situaciones que no conocemos o no comprendemos su magnitud o características. El valor estratégico de la información es entenderla como un insumo imprescindible para todo proceso de toma de decisiones.**

Recordemos que las políticas sociales en sus distintas fases generan datos, potencialmente construyen información y siempre producen conocimiento.

Tal como señala Spinelli (2012), la disponibilidad de información es un elemento necesario para la toma de decisiones de los gestores:

El gobernante y el gestor necesitan información para la toma de decisiones, la cual debe ser ágil, de rápida lectura y presentada en formatos amigables. Tiene que permitirle supervisar y monitorear distintos procesos para conocer lo importante y lo necesario, no lo superficial e innecesario. Por ejemplo, los anuarios estadísticos pueden alimentar la “sala de situación” del gobernante, pero no resultar prácticos para él, que necesita un tablero de control ad hoc para lo que quiere monitorear. Estos tableros tendrán pocos indicadores pero lo suficientemente sólidos como para mantener cualquier discusión y/o tomar decisiones fundadas (Spinelli, 2012:119).



¿Es posible realizar intervenciones desde la gestión de las políticas públicas sin información?

En este sentido, destacamos la importancia crítica de contar en las organizaciones, con *sistemas de información* que permitan que la misma esté organizada, sea oportuna, precisa, relevante, bien gestionada y orientada hacia los actores de los diferentes procesos organizacionales para la toma de decisiones: “desde la visión de la gestión en organizaciones públicas, entendemos al Sistema de Información como un modo de organizar dichas herramientas y de obtener la información necesaria”. (Bonicatto, Iparraguirre y Fernández, 2020:85).

La gestión de la información y del conocimiento son procesos que se desarrollan de manera simultánea que suponen el despliegue de ciertas actividades básicas (Bonicatto, Iparraguirre y Fernández, 2020):

- a) entrada de información: proceso en el cual se toman los datos requeridos;
- b) almacenamiento de información: clasificación, ordenamiento;
- c) procesamiento de información: transformación de los datos en información utilizable; y
- d) salida de información: comunicación y/o utilización de los resultados.

Como venimos destacando, la información y el conocimiento son recursos estratégicos en la gestión de las políticas. Es importante lograr sistematicidad en la producción de información que nos permita fortalecer la planificación, delinear cursos de acción y mejorar nuestras intervenciones y decisiones.

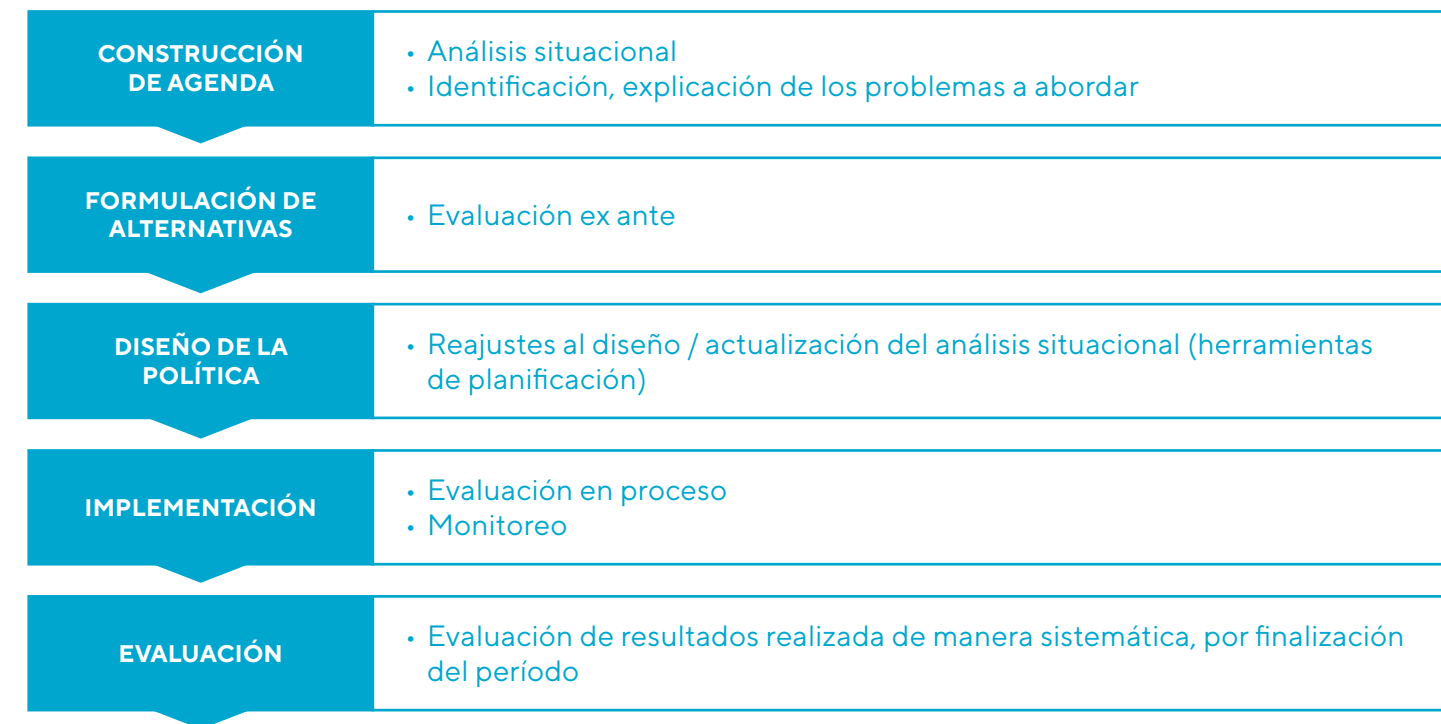
### 3 LOS MOMENTOS DE PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

En todo el proceso de producción de la política pública encontramos distintos momentos donde se produce información. El proceso de producción de información en la política pública no es un tema específico de un nivel en particular, sino que es transversal a los distintos momentos y escalas.

La toma de decisiones supone elegir entre un conjunto de alternativas y para decidir cuál es la óptima tenemos la posibilidad de identificar opciones sobre las cuales podemos incidir. Esto se da sobre todo en el momento de la *construcción de la agenda pública*, de la agenda gubernamental. Por otra parte, se trata

del primer momento de producción de la información, lo que es clave en términos de la potencialidad que va a tener esa política. De allí la importancia del análisis y situacional y sobre todo cómo explicamos los problemas que esa política va a abordar.

El *diseño* supone la posibilidad de rearmar esos análisis situacionales al darnos cuenta que tal vez las características de ese grupo poblacional, las características de ese territorio que imaginamos en el primer análisis, son diferentes. Si no contamos con buena información para poder comprender qué es lo que allí sucedió.



Al diseño en función de la actualización del análisis situacional le agregamos los tipos de evaluación, que pueden ser evaluaciones ex ante (que intentan seleccionar la alternativa óptima antes de que el programa o proyecto empiece), el monitoreo y la evaluación en proceso, estas últimas propias del momento de la *implementación*. En cada etapa producimos información para retroalimentar y/o modificar el diseño, para analizar si estamos cumpliendo con los objetivos, si hay que cambiar los objetivos, si tenemos que incorporar otra población que no habíamos incorporado, si hay una perspectiva nueva, etc.

Hoy en día existen herramientas simples de acceso masivo y de utilización amigable, por ejemplo, formularios Google, que -sin dejar de darle importancia a la discusión de fondo sobre el manejo de información en clave de soberanía- se han convertido en instrumentos de procesamiento para cientos de personas que utilizan datos.

Veamos por ejemplo la importancia de la misma en el Curso Virtual sobre gestión de políticas sociales para trabajadores y trabajadoras del SIEMPRO, dictado entre marzo y julio de 2022. Sobre la participación, nos ha permitido conocer cómo se distribuye según las provincias de residencia, que el 75,8 % se autoperciben mujeres, que el grupo etario mayoritario es el de 36 a 60 años (57,1 %), aunque el de menores de 35 es importante también llegando al 41%. Sabemos que el nivel máximo educativo alcanzado es el universitario de grado completo (62,1 %) seguido por universitario incompleto (19,3%) pero que sin embargo tenemos que estar atentos/as a que contamos con estudiantes con terciario completo (11,2 %) y secundario completo (5,6%). Que la antigüedad en la función pública se encuentra dividida en cuatro grupos de entre 4 a 10 años (36,6 %), menos de 3 años (27,3 %), entre 11 y 20 años un 26,6 % y también tenemos personas con más de 21 años de antigüedad (7,5 %). Es decir, la información nos permite conocer con quien estamos trabajando y nos permite situar la propuesta.

La ausencia de esta información y su utilización genera propuestas enlatadas que no se encuentran interpeladas por quienes serán usuarios/as de la capacitación, de allí la importancia del conocimiento sobre los roles y escalas de quienes están cursando, identificando ámbito nacional centralizado y descentralizado, provincias, municipios, escuelas, hospitales, universidades entre otros espacios institucionales, con presencia de funcionarios/as, empleados/as administrativos, directores/as de escuelas, hospitales, docentes, miembros de equipos técnicos y también personal especializado en temas de producción de información.

En este sentido la propuesta del formulario y la contestación del mismo, ha generado un insumo de in-

formación que permite a las y los docentes saber a quienes les hablan y cuáles son los ámbitos en los cuales realizan la gestión cotidiana.

**Si lo llevamos al campo de la gestión de políticas sociales, el conocimiento sobre las características de las personas que otorgan sentido a nuestras intervenciones por ser sujetos/as de derecho y/o población objetivo de la política de acuerdo al marco teórico que portamos, se constituye en un elemento imprescindible para los y las gestores/as.**

#### PARA SEGUIR PENSANDO

¿En los espacios de trabajo que habitamos podemos identificar prácticas sedimentadas y estandarizadas de construcción de datos y producción de información? ¿Cómo se comunica la información producida? ¿a quiénes va dirigida? ¿es accesible y de acceso abierto?



## Lecturas sugeridas

[Bonicatto, M. e Iparraguirre, M. \(2016\). La producción de insumos de calidad en los procesos de toma de decisiones. Aportes y restricciones de la evaluación en contextos de cambio de gobierno. Ponencia presentada en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, Chile.](#)

## Bibliografía consultada

Alonso Arévalo, J. (2007). Gestión de la Información, gestión de contenidos y conocimiento. Ponencia presentada en las II Jornadas de trabajo del Grupo SIOU. Salamanca, España.

Bertranou J., Palacio, J., Serrano, G. (comp.) (2004). En el país de no me acuerdo. *(Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Bonicatto, M. (2019). Doble vía. *El aporte de planificación estratégica situacional a la extensión estatutaria de la UNLP*. Tesis para optar por el título de Doctora en Trabajo Social. La Plata: FTS, UNLP.

Bonicatto, M. (2020). Sistema de alta dirección y el arte de gobernar. ¿La planificación y la gestión estratégica son posibles? En de Anchorena, B. (comp.) *Más y Mejor Estado. Una administración pública al servicio del proyecto nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Patria

Bonicatto, M. e Iparraguirre, M. (2016). La producción de insumos de calidad en los procesos de toma

[Bonicatto, M., Iparraguirre, M. y Fernández, M. \(2020\). Recursos Críticos en los procesos de gestión de Organizaciones Públicas. En Pagani, L. y Manuele, M. \*La Mirada Organizacional. Enfoques y metodología para el análisis\*. La Plata: EDULP.](#)

de decisiones. Aportes y restricciones de la evaluación en contextos de cambio de gobierno. Ponencia presentada en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, Chile.

Bonicatto, M., Iparraguirre, M. y Fernández, M. (2020). Recursos Críticos en los procesos de gestión de Organizaciones Públicas. En Pagani, L. y Manuele, M. *La Mirada Organizacional. Enfoques y metodología para el análisis*. La Plata: EDULP.

Bustelo Ruesta, C. y García Morales, H.E. (2001). Tendencias en la gestión de información, la documentación y el conocimiento en las organizaciones. *El Profesional de la Información* 2001;10(12).

Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: ILPES. Fundación Altadir.

Spinelli, H. (2012). El proyecto político y las capacidades de gobierno. *Revista Salud Colectiva UNLA*, Vol. 8 N° 2, 107-130.

POR DRA. MARÍA BONICATTO

## G2

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES DESDE UNA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

**Retroalimentación de la implementación a partir del monitoreo y la evaluación. Importancia de la investigación-gestión en la gestión de la política pública.**

Por otra parte, se explora el uso del monitoreo y la evaluación, así como el desarrollo de estrategias de

investigación-gestión para generar mejores condiciones en el diseño de políticas, de manera situada.

## 1 PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN CON EJE EN USUARIOS/AS Y TEMPORALIDADES.

En este capítulo continuamos trabajando sobre la construcción de información pensando los distintos momentos a lo largo del proceso de producción de la política pública. Recordemos que todo el tiempo se produce información y en general suele quedar relegada de los espacios de toma de decisiones.

La información es necesaria y está presente en todas las fases del proceso de producción de la política pública. Es imprescindible cuando estamos armando lo que podemos denominar la “agenda pública”, donde necesitamos información para entender los problemas, el contexto y los actores sociales. Por otra parte, también necesitamos información en el momento en donde diseñamos las políticas y claramente en el marco de la implementación. En el parte final de este capítulo analizaremos además su relevancia en las instancias de monitoreo y evaluación.

Toda política social es una hipótesis de intervención sobre un problema que tiene un determinado sector de la población o una población como objetivo.

Entonces, si partimos de un problema, lo reconocemos, no podemos naturalizar la toma de decisiones sin datos. En este sentido, les proponemos tener en cuenta dos aspectos para ayudar a organizarnos:

- a. Tomar al usuario/a de las políticas sociales como organizador en la producción de información. Lo que supone asumir que: a mayor utilización de información en tiempo real, mayor será calidad para la gestión pública. O sea, si somos capaces de incorporar la producción de insumos de calidad en tiempo real en los procesos de toma de decisiones, estamos mejorando la calidad de la gestión pública.
- b. Considerar la tensión existente entre los tiempos de la producción de información y la utilización de la misma como organizador de nuestra producción de información. Lo que implica considerar cuándo se necesita la información y para qué, así como desarrollar estrategias para producirla.



¿Cuál es el rol del SIEMPRO en la producción de información social para la gestión de las políticas públicas?



El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) constituye un espacio estratégico para la construcción y socialización de información social en pos de potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones

públicas. Promueve sobre todo el monitoreo y evaluación de los programas sociales con el objetivo de institucionalizar la evaluación en el Estado nacional (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales [SIEMPRO], s.f.).

## 2 TIEMPO Y TEMPORALIDADES PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA GESTIÓN ESTATAL.

La pandemia sin dudas ha sido una oportunidad para revalorizar la importancia en el uso de la información para la toma de decisiones, y nos permite introducir un

**concepto central para comprender este tema: el tiempo. Lo consideramos como un recurso escaso (Matus 1987), el más escaso de todos porque es irrecuperable. A medida que sucede lo perdemos.**

Y en este sentido las organizaciones estatales manejan una doble lógica para entenderlo:

- **los tiempos de una gestión son limitados:** quien asume en un cargo político sin estabilidad en la conducción de políticas, sabe que su tiempo culmina ya que está en general atado a los mandatos y periodos de gobierno.

- **el tiempo de quienes pertenecen a la institución desde gestiones pasadas** y han accedido de distintas maneras a su puesto de trabajo: su permanencia está asegurada más allá de la primera temporalidad. El sector salud ha sido y es uno de los ámbitos que históricamente ha producido información y ha intentado de diversas formas utilizarla en la gestión de su política.

Siguiendo con la idea de *temporalidad*, podemos incluir el planteo visto en el Módulo 3: la *perspectiva de los/las usuarios/as*. El tiempo de ellos/as no es considerado como un elemento central en la gestión de las políticas sociales, sino que han aprendido a comprender y ubicarse en los tiempos institucionales tal como se señaló en el Módulo 1.

Podemos resumir las distintas temporalidades en el siguiente cuadro:

### URGENCIA

La información es solicitada desde aquellas personas que están a cargo de la conducción de una organización.

Refiere a pedidos de informes desde unidad ministro/intendencia/dirección provincial a un hospital/dirección provincial/escuela

### TIEMPO DESCONECTADO

Informes de investigación, balances, evaluaciones.

### TIEMPO REAL

Concebir la información como un insumo estratégico para la toma de decisiones.

Incluir el tiempo desde la perspectiva de los usuarios.

En las instituciones prima un tiempo propio, mezcla de estas temporalidades y otras más pequeñas, pero no por eso menos importantes, que comportan los procesos instituidos que identificamos en las normativas administrativas. Los tiempos para responder consultas, los requeridos para girar expedientes, los que se imponen ante el requerimiento de información etc. Es decir, **la idea de tiempo en las organizaciones se empieza a homologar con una temporalidad propia que no se siente interpelada**, con excepción de lo que se considera urgente o es requerido por la línea jerárquica que constituyen dos códigos de acción aún vigentes en nuestras organizaciones. “Lo pide el ministro/a, es urgente, ¡ya!”. En este caso el problema es que tenemos que tener a mano los insumos para poder responder, o sea, no se contesta un informe urgente cuando no hay una estructura de producción de información que esté preparada para atender a la urgencia. Entonces en este nivel de temporalidad se requiere un tipo de proceso y un equipo que trabaje de una determinada manera, que pueda anticiparse a la urgencia.

Estas expresiones -que podemos escuchar en los pasillos y que nos ilustran el sentido de códigos de acción propuestos- son capaces de poner en marcha la maquinaria en un aquí y ahora distinto del ritmo temporal habitual. Aquí es donde queremos introducir el concepto de *tiempo real*. Una comprensión diferente que coloca en el centro de la escena *la temporalidad en la toma de decisiones de gestores/as reales* que transitan nuestras organizaciones cotidianamente. Hemos renunciado en innumerables ocasiones a tomar decisiones con información necesaria para hacerlo, **naturalizando que la temporalidad de las decisiones es diferente a la temporalidad de la producción de información, y en esta declinación asumimos sin notarlo que podemos tomar decisiones sin datos.**

En ese momento la calidad de la gestión pública se resiente y nuestras organizaciones pierden un poco cada vez de la contundencia y pertinencia de sus resultados. Por supuesto siempre existen excepciones a la regla y podemos identificar áreas que fuerzan

los tiempos institucionales y/o cambian procesos instituidos para alinear el tiempo y las lógicas temporales diferentes en un proceso común donde la organización toma nota y se acostumbra a realizarlo. Cada una de esas decisiones por el contrario de lo

que dijimos en el párrafo anterior, elevan la calidad de la gestión que hacemos, por eso consideramos **la producción de información en tiempo real como un insumo estratégico para la toma de decisiones**. Este es el eje medular del planteo que queremos hacerles.

### 3 MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Del mismo modo nos gustaría incluir dos conceptos centrales que siempre se encuentran relegados de las agendas institucionales de la gestión: el *monitoreo* y la *evaluación*. Renunciar al **monitoreo** en la gestión es como si alguien que está al volante de un vehículo se tapara los ojos. No sostener mecanismos básicos de monitoreo es negarse a entender por dónde vamos.

Retomamos entonces la idea de **la planificación como calculo que preside**, lo que implica conducir, y esto no es posible hacerlo si no se sabe por dónde se va. No siempre los datos y la información procesada nos arrojan buenas noticias, y en innumerables ocasiones se confunde las buenas o malas noticias en términos de monitoreo con una buena o mala gestión. Se tiende a responsabilizar a los funcionarios/as del área, sin un análisis pormenorizado de aquellas variables bajo y fuera de control, y en ese sentido -ante la posibilidad de la culpabilización- las gestiones tienden a reservar el acceso a los datos de monitoreo sobre todo cuando no son considerados los esperados. Nuevamente **se baja o aumenta la calidad de la gestión pública cada vez que se sostiene o no la acción del monitoreo**, sin comprender que quien no sabe por dónde conduce lo más probable -como se dice en el barrio- la termine chocando.

En igual sentido se resiste la incorporación de **la evaluación ex ante, de proceso y ex post como una herramienta ineludible para la gestión, ya que nos permite conocer información sistematizada sobre la marcha o sentido de nuestras intervenciones**. Del mismo modo que veíamos la tecnificación y separación de las estadísticas de los procesos reales de gestión, estamos en condiciones de afirmar que con la evaluación sucede lo mismo al ser considerada como saber de expertos/as, costosa e impracticable, solo sostenida por exigencia de organismos de financiación que portan su obligatoriedad desde la década del '90 para este lado.

**Concebimos a la evaluación como una instancia donde el equipo de gestión integra la importancia de la planificación como calculo sistemático que precede y preside a la acción (Matus, 1987) y trata de establecer parámetros para comparar los estándares esperados con los logrados y/o identificados en proceso, si se trata**

**de una implementación en curso o ya concluida. Y en el caso de la evaluación ex ante, aquella que nos permite seleccionar la alternativa optima de las que tenemos, si es que las tenemos.**

Los *instrumentos* se construyen utilizando el material que existe y se halla disponible de diversas

formas, pero no hay herramienta que funcione si no se utiliza a partir de una necesidad real que se encuentre instalada en los y las gestores/as públicas, como condición irrenunciable a la responsabilidad cotidiana. Cada uno, cada una, definirá las propias, las posibles, las tolerables, pero no renunciará a la importancia de los datos cuali y cuantitativos como base para la **construcción de información para la toma de decisiones desde una perspectiva estratégica**.

### 4 LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN-GESTIÓN (I+G) EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

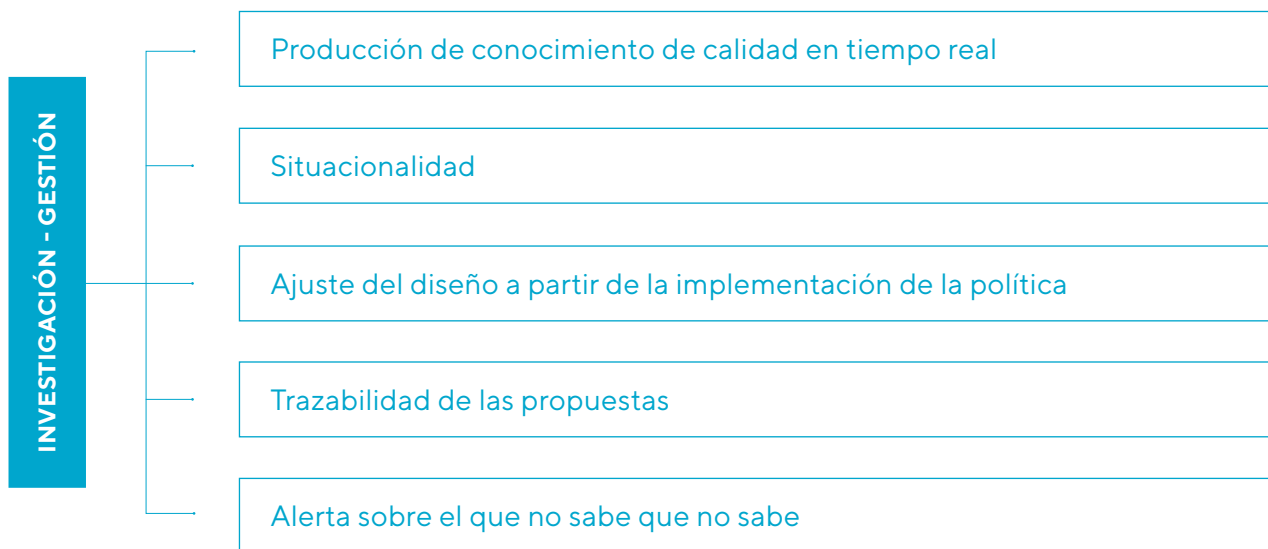
Concluimos este capítulo con una definición que hemos construido como producto de las investigaciones académicas y de las prácticas de gestión en los últimos años, que pretende visibilizar lo presentado hasta el momento:

Entendemos la **investigación-gestión (I+G)**

como el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el período temporal en el cual el equipo es responsable (Bonicatto, 2019:89).

Este modo específico de producción de conocimiento incluye cinco elementos (Bonicatto, 2019):

1. Producción de conocimiento de calidad en tiempo real, comprendido como la temporalidad marcada por los períodos de gestión.
2. Situacionalidad (explicación situacional según Matus, 1987).
3. Ajuste del diseño a partir de la implementación de la política.
4. Trazabilidad de las propuestas, incluyendo la validación de datos y la potencia creadora que todo proceso de producción de política pública comporta.
5. Alerta sobre el que no sabe que no sabe, en tanto que producir política pública es un ejercicio permanente de chequeo para dar cuenta de si la explicación que estamos construyendo es suficiente para poder comprender el espacio complejo sobre el cual queremos intervenir.



Renunciar a relevar datos y construir información es renunciar a la producción de conocimiento situado como insumo ineludible para mejorar la calidad de los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas sociales. No depende de la escala, no depende de los recursos, depende de incorporar a la información como un aspecto estratégico para garantizar que el enfoque de derechos sea lo que habite efectivamente nuestras políticas sociales.

Este desafío está latente en los equipos que aún no lo hubieran encarado y visibiliza lo que muchos y muchas realizan de manera cotidiana pero no es reconocido como un elemento estratégico para la gestión. Ampliar la cantidad de equipos que incluyan la I+G en sus prácticas cotidianas hará -sin dudarlo- que nuestras organizaciones se encuentren en mejores condiciones de diseñar de manera situada nuestras políticas y por lo tanto se ampliarán las oportunidades para respetar, mejorar y aumentar los derechos de las personas que le dan sentido a las políticas sociales en nuestro país.

#### PARA SEGUIR PENSANDO



¿Podrían reponer experiencias de monitoreo y evaluación de las que hayan participado en el marco de una política pública? ¿Qué estrategias colectivas podemos desarrollar para sostener prácticas de investigación-gestión en nuestros espacios de trabajo?

## Lecturas sugeridas

[Bonicatto, M. e Iparraguirre, M. \(2016\). La producción de insumos de calidad en los procesos de toma de decisiones. Aportes y restricciones de la evaluación en contextos de cambio de gobierno. Ponencia presentada en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, Chile.](#)

## Bibliografía consultada

Bonicatto, M. (2019). *Doble vía. El aporte de planificación estratégica situacional a la extensión estatutaria de la UNLP*. Tesis para optar por el título de Doctora en Trabajo Social. La Plata: FTS, UNLP.

Bonicatto, M. (2020). Sistema de alta dirección y el arte de gobernar. ¿La planificación y la gestión estratégica son posibles? En de Anchorena, B. (comp.) *Más y Mejor Estado. Una administración pública al servicio del proyecto nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Patria

Bonicatto, M. e Iparraguirre, M. (2016). La producción de insumos de calidad en los procesos de toma de decisiones. Aportes y restricciones de la evaluación en contextos de cambio de gobierno. Ponencia presentada en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, Chile.

[Bonicatto, M., Iparraguirre, M. y Fernández, M. \(2020\). Recursos Críticos en los procesos de gestión de Organizaciones Públicas. En Pagani, L. y Manuele, M. La Mirada Organizacional. Enfoques y metodología para el análisis. La Plata: EDULP.](#)

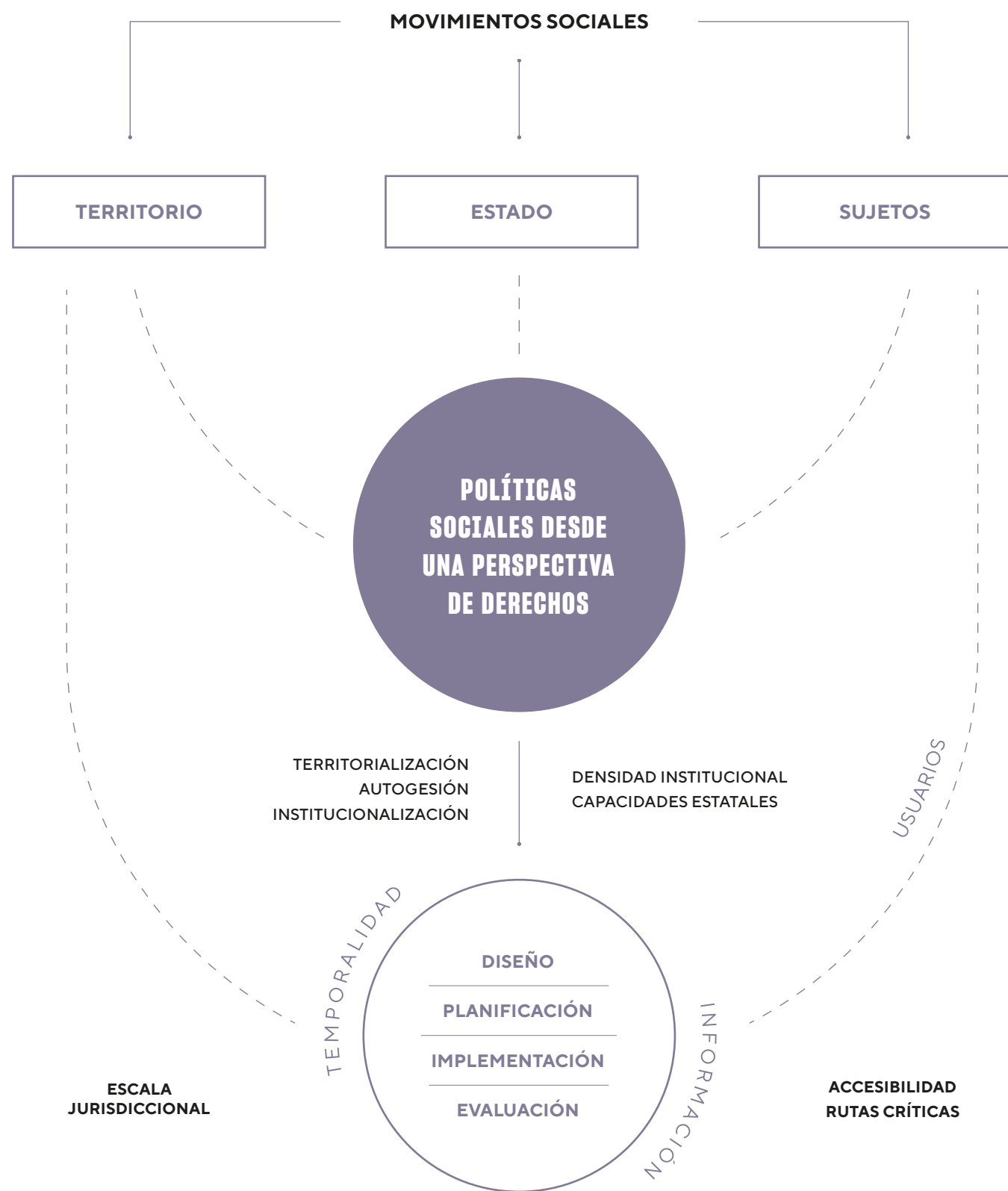
Bonicatto, M., Iparraguirre, M. y Fernández, M. (2020). Recursos Críticos en los procesos de gestión de Organizaciones Públicas. En Pagani, L. y Manuele, M. *La Mirada Organizacional. Enfoques y metodología para el análisis*. La Plata: EDULP.

Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: ILPES. Fundación Altadir.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. (s/f). Presentación SIEMPRO. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/presentacion>

# MÓDULO V

## INTEGRACIÓN DE CONTENIDOS Y CIERRE



## OPINAN LOS Y LAS ESTUDIANTES

“la propuesta académica se plantea en un ámbito en donde todos tenemos desarrollo situados diferenciados y eso es lo que también enriquece esa dialéctica, ese ida y vuelta.”

“agradecer esta posibilidad de espacios de formación en virtualidad... el haber compartido con los compañeros y conocer las otras realidades y espacios es muy muy inspirador y motivador.”

“creo que el desafío más interesante es poder llevar a la práctica la búsqueda de intervenciones más atinadas, políticas públicas más fuertes y a largo plazo.”

“el curso me permitió ejercer el ejercicio de autocritica sobre mi propia labor/actuar/acción y eso lo valoro mucho... me proporcionó nuevos lentes desde dónde construir la realidad”

“me sirve muchísimo por brindarme mucha orientación para el análisis e intervenciones en gestiones de mi Provincia.”



## OPINAN LOS Y LAS DOCENTES

“creo que lo interesante fue de alguna manera el interés y también la pasión que se puso por pensar colectivamente con algunos instrumentos por ahí más abstractos en los problemas que enfrentamos y que nos preocupan. Es interesante ver que los trabajadores siempre están y preocupados por conocer, por problematizar, por reflexionar sobre cuestiones acuciantes que vive buena parte de la población con la que nosotros trabajamos”

“esta virtualidad nos ha permitido llegar a todas las provincias y a los compañeros y compañeras que están en cada rincón... destaco sobre todo esta voluntad de capacitarse... creo que es tan importante levantar el nivel las políticas sociales en términos de calidad, de mejorar los sistemas.”

“los contenidos son una excusa para intercambiar, para profundizar, para ir y venir ... esto creo que se logró ... fuimos construyendo el contenido entre todos y todas también desde repensar a partir de las experiencias ...”

“nosotras somos fundamentalmente trabajadoras del Estado entonces desde ahí me parece que estos espacios aportan a pensarnos y a construir ese Estado que también somos nosotras.”



## ACERCA DE LOS Y LAS AUTORAS

### ANA JOSEFINA ARIAS

Licenciada en Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires -UBA-), Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA), Magíster en Políticas Sociales (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA).

Docente e investigadora en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como decana de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Se especializa en estudios sobre pobreza, políticas sociales e intervenciones institucionales.

[anajarias@gmail.com](mailto:anajarias@gmail.com)

### MARÍA BONICATTO

Lic. en Trabajo Social (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata -FTS UNLP-), Especialista en Docencia Universitaria (UNLP), Magíster en Paisaje, ambiente y ciudad (Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP) y Doctora en Trabajo Social (FTS UNLP).

Profesora Titular de “Políticas públicas, planificación y gestión” en la FTS, UNLP. Docente de posgrado en temáticas vinculadas a la gestión de políticas públicas. Consultora nacional e internacional en planificación estratégica. Actualmente se desempeña como Secretaria de Políticas Sociales en la UNLP.

[mariabonicattogrillo@gmail.com](mailto:mariabonicattogrillo@gmail.com)

### PAULA MARA DANIEL

Licenciada y Dra. en Trabajo Social (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata -FTS UNLP-). Especialista en Epistemologías del Sur (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO) y Especialista en Infancias y Juventudes (CLACSO).

Profesora de “Trabajo Social y Análisis Institucional” en la FTS, UNLP. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en Instituto de Estudios de Trabajo Social y Sociedad (IETSyS), Argentina.

[danelpaula@hotmail.com](mailto:danelpaula@hotmail.com)



## ACERCA DE LOS Y LAS AUTORAS

### EDUARDO DANIEL LÓPEZ

Licenciado en Trabajo Social (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata -FTS UNLP-). Magister y Doctor en Servicio Social, Políticas Sociales y Movimientos Sociales (Pontificia Universidad Católica de São Paulo PUC-SP).

Técnico en el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires. Docente - investigador. Profesor titular de "Trabajo Social y Sujetos colectivos" en la FTS, UNLP. Docente de posgrado en la UBA, UNQ, UNLaR; UNMdP.

[elopez@trabajosocial.unlp.edu.ar](mailto:elopez@trabajosocial.unlp.edu.ar)

### JULIO SARMIENTO

Lic. en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires -UBA-). Profesor Titular de "Teoría Social" en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata y de "Comunicación Pública y Política" en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.

Docente de "Análisis Sociopolítico Contemporáneo" en la Especialización en Intervención Social con Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (FTS-UNLP) y de "Teoría Social" en la Maestría en Sociología Jurídica (FCJyS-UNLP). Investigador del Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSyS).

[julsarmiento@gmail.com](mailto:julsarmiento@gmail.com)

### MARCELA VELURTAS

Lic. en Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires -UBA-), Especialista en Planificación y Gestión de Políticas y Sociales, Magíster en Política Social y Doctora en Trabajo Social (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata - FTS UNLP-).

Profesora Adjunta regular de "Configuración de Problemas Sociales" en la FTS, UNLP. Docente investigadora, miembro del Instituto de Estudios de Trabajo Social y Sociedad, (FTS- UNLP). Se especializa en el sistema de protección integral de infancias, las políticas sociales y el sistema penal juvenil.

[mvelurtas@yahoo.com](mailto:mvelurtas@yahoo.com)



# POLÍTICAS SOCIALES EN TIEMPO REAL

Este libro es el resultado del encuentro entre gestores/as que comparten la pasión por la gestión pública. Quienes decidan recorrer sus páginas se encontrarán con capítulos presentados como módulos que abordan un conjunto de ejes considerados centrales para quienes abordan un proceso de gestión en la administración pública.

Diseñado en forma conjunta entre el Consejo Nacional de Políticas Sociales y la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata, el material se desarrolla en cuatro módulos que pretenden profundizar debates sobre la **perspectiva de derechos como elemento fundamental de las políticas sociales**, los complejos procesos **de planificación y gestión** de las mismas y un módulo final que trabaja sobre la **producción de información en tiempo real para la toma de decisiones**.

Se retoman aquí las fichas de cátedra y las clases desarrolladas oportunamente para construir un corpus que permite una lectura y recorrido de manera modular sin perder la integralidad de la propuesta.

ISBN 978-950-34-2175-8



9 789503 421758