

Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional

## Módulo 1

# Políticas Sociales

Alicia Kirchner - Paola Vessvessian



FACULTAD DE PSICOLOGIA  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE MAR DEL PLATA



Ministerio de  
Desarrollo Social  
Presidencia de la Nación

Secretaría Nacional de  
Niñez, Adolescencia y Familia

# Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional

## MODULO 1: Políticas Sociales

---

**Autoras:**

Dra. Alicia Kirchner  
Lic. Paola Vessvessian

**ISBN: 978-987-544-221-4**  
**3ra. edición. 2012.**

---

## **Autoridades Nacionales**

---

Presidenta de la Nación  
Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministra de Desarrollo Social  
Presidenta del Consejo Coordinador de Políticas Sociales  
Dra. Alicia Kirchner

Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia  
Dr. Gabriel Lerner

Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores  
Magíster Mónica Roqué

## **Autoridades Universitarias**

---

Rector de la Universidad Nacional de Mar del Plata  
Lic. Francisco Morea

Decano de la Facultad de Psicología  
Dr. Orlando Calo

Vicedecana de la Facultad de Psicología  
Esp. Alicia Zanghellini

Subsecretaria de Posgrado y Relaciones Internacionales  
Dra. Patricia Weissmann

## **Comité Académico**

---

**Doctora Alicia Kirchner**, Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Presidenta del Consejo Coordinador de Políticas Sociales. Miembro del Comité Académico de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario de la Universidad Nacional de Lanús. Presidenta del Programa de Gestión de Transformaciones Sociales MOST de UNESCO.

**Doctor Orlando Calo**, Decano de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar de Plata.

**Doctor Gabriel Lerner**, Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Especialista Alicia Zanghellini**, Vicedecana de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar de Plata. Profesora de la Cátedra Grupo de Reflexión para el Aprendizaje, Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

**Dra. Patricia Weissmann**, Subsecretaria de Posgrado y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

**Doctora Isolina Dabove**, Directora del Centro de Derecho de la Ancianidad, Universidad Nacional de Rosario. Profesora Titular de Derecho de la Ancianidad, Universidad Nacional de Rosario.

**Doctor Ricardo Iacub**, Profesor Regular Asociado de Psicología de la Tercera Edad y Vejez de la UBA; Investigador de la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Mar del Plata. Profesor invitado de universidades nacionales y extranjeras.

## Dirección

---

**Directora de la Especialización:** Magíster Mónica Laura Roqué, Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Docente Experta de los cursos internacionales en Gerontología de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Profesora invitado de universidades nacionales y extranjeras.

**Coordinadora Académica:** Especialista Susana Ordano, Coordinadora del Área de Educación y Cultura de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Especialista en Educación de Adultos Mayores y de Educación a Distancia. Docente de la Especialización de Educación de Adultos Mayores de la Universidad Nacional de Rosario.

**Subcoordinadora Académica:** Magíster Claudia Josefina Arias, Magíster en Psicología Social. Docente de la cátedra Estrategias Cualitativas y Cuantitativas para la Investigación Psicológica de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigadora Grupo “Evaluación Psicológica” Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Mar del Plata.

**Coordinadora Operativa:** Lic. María Cruz Berra, Facultad de Psicología. Universidad Nacional de Mar del Plata.

**Asesora Pedagógica:** Especialista Susana López. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Universidad Nacional de Quilmes. Docente de FLACSO. Especialista de Educación a Distancia.

**Coordinadora de Tutores:** Licenciada Estela Machain

### Tutores

Región NEA: Especialista Daniel **Sulim**; Región NOA: Especialista Adriana **Cortese**; Región Centro: Dr. Carlos **Romano**; Región Cuyo: Especialista Viviana **Lasagni**; Región Capital y Conurbano: Licenciada Susana **Rubinstein**; Región Buenos Aires Interior: Licenciada Corina **Soliveres**; Región Patagonia Norte: Licenciada María Inés **Gaviola**; Región Patagonia Sur: Especialista Jorge **Castelli**



## Indice

---

<b>Capítulo I:</b> El Estado y las Políticas Sociales	<b>9</b>
<b>Capítulo II:</b> Comunidad, Estado y Políticas Públicas	<b>71</b>





## Módulo de Políticas Sociales

### Capítulo 1:

#### “El Estado y las Políticas Sociales”

---

#### **PRESENTACIÓN:**

Este Módulo abordará principalmente argumentos esenciales hacia la comprensión de los conceptos fundamentales que recorren y atraviesan a las políticas sociales en el contexto actual. Asimismo, las aproximaciones a los procesos históricos servirán de referencia comparativa para reflexionar e intervenir en el presente.

El **capítulo 1** hará hincapié fundamentalmente en la relación entre “Estado y Políticas Sociales”

El Módulo en su conjunto abordará conceptualmente los modelos de Estado. Estado de Bienestar y Estado neoliberal. Cuestión social. La relación entre Política Social, Estado y comunidad. Territorialidades, identidades y cultura. Procesos técnicos y procesos políticos. Capital social y política social. Política social y Organismos Internacionales. Gestión y Transversalidad.

A través del siglo XX podemos encontrar variadas definiciones y conceptualizaciones de qué se entiende por Estado, ya que los procesos políticos-sociales han dado a luz diferentes formas de manifestación del mismo. Asimismo, hay distintas interpretaciones y posiciones sobre “qué” comprendemos cuando hacemos mención al Estado a la luz de los procesos históricos-reales. A la vez y para poder tener una comprensión mas global del fenómeno, es necesario señalar que desde fines del siglo XIX y a través del siglo XX, la construcción de los Estado Nacionales siguió un proceso que muchos países del mundo compartieron, desde América Latina hasta Europa pasando por Estado Unidos y, a mediados del siglo XX, muchos países de Asia y África completaron dicho proceso.

#### **El Estado puede ser entendido como:**

- Una forma política de organizar las sociedades históricamente
- Como conductor social
- Un conjunto de instituciones
- Un conjunto de normas y leyes: el derecho
- Creando y promoviendo distintos derechos (civiles, políticos, sociales, género, identidades, etc.)
- Un determinado territorio donde se vinculan culturas y tradiciones

- La activación y regulación de recursos y políticas públicas
- Como un proceso social

El Estado puede ser entendido en relación a:

- La sociedad civil (tradición democrática-popular)
- Los grupos políticos, sociales y económicos (tradición realista-weberiana)
- Los ciudadanos (tradición liberal-democrática)
- Los individuos (tradición liberal y neoliberal)
- Las clases sociales (tradición marxista)

Las tradiciones que figuran entre paréntesis son a modo indicativo y no necesariamente excluyentes. Simplemente es a los efectos de poder delimitar esquemáticamente desde donde algunas tradiciones hacen mayor hincapié al momento del análisis

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, nos adentraremos resumidamente en las diversas transformaciones y manifestaciones que el Estado argentino asumió en la historia, pudiendo dividirlo en los siguientes períodos:

1. **1880-1930** (Estado Liberal)
2. **1930-1945** (Comienzos del Estado intervencionista)
3. **1945-1975** (Surgimiento del Estado Social y/o de Bienestar)
4. **1976-2001** (Ruptura del Estado de Bienestar y apertura del Estado neoliberal)
5. **2002-** (Crisis del Estado neoliberal y apertura hacia un Estado articulador e integrador)

La esquematización de los cuatro puntos anteriores nos permitirá, de todos modos, ir adentrándonos en la cuestión.

En 1880 el Estado se unifica y constituye en todo el territorio nacional. Podríamos denominarla como el momento en que el **Estado no articula o interviene** - pero sólo para remarcar sus diferencias con los momentos históricos posteriores, no porque no tenga incidencia en la realidad - porque el acceso a la política por parte del conjunto de la sociedad estaba reducido a una parte los grupos sociales que la conformaban (y que a la vez detentaban los medios económicos), y en consecuencia sólo una parte de la sociedad gozaba de **derechos políticos**. De este modo y teniendo en cuenta que los derechos son dados y expresados a través del Estado a partir del conflicto entre los grupos sociales, podemos decir que grandes sectores de la sociedad no tenían participación ni incidencia en la definición de los asuntos estatales y políticos-públicos.

<b>DERECHOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS</b>
<b>I. CIVILES</b>	Hacen referencia a la posibilidad de asociación, expresión y opinión, así como a reunirse y manifestarse públicamente
<b>II. POLITICOS</b>	Están relacionados principalmente con el acceso al sufragio en la elección de los representantes de la Nación por parte de la ciudadanía y por lo tanto con la ampliación en la participación de los asuntos públicos de cada vez mas sectores de la sociedad
<b>III. SOCIALES Y ECONÓMICOS</b>	Se refieren a la protección y a la seguridad social (salud, educación, trabajo, vivienda, etc)
<b>IV. IDENTITARIOS, CULTURALES, GÉNERO, DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup></b>	Son los denominados derechos de cuarta generación y están vinculados a nuevas demandas que no eran tenidas en cuenta y que con su aparición han modificado el espacio público, las políticas sociales y las formas de organización social, dando lugar a nuevos sujetos sociales.

<sup>1</sup> Como bien dice Ernesto Laclau, *“En América Latina, durante los años setenta y ochenta, por ejemplo, la defensa de los derechos humanos formó parte de las demandas populares y, por lo tanto, parte de la identidad popular”* (Laclau, 2005).

Es en este orden cómo se han desarrollado y extendido los derechos en la Argentina desde una mirada histórico-cronológica. Podríamos decir que la obtención de más derechos por parte de la población siguen un curso **inclusivo, extensivo y ampliado**, ya que dicho aumento se corresponde con la progresiva incorporación de grandes sectores sociales a la vida política del país. También pueden entenderse como la cada vez mayor participación de la sociedad en la riqueza y bienes sociales producidos socialmente, así como en aquellas cuestiones referidas a garantizar niveles cada vez mejores de vida en las distintas esferas en que participan los individuos

Si bien señalamos el orden cronológico, eso no implica que todos los derechos conseguidos coexistan simultáneamente en el tiempo, es decir: el haberse alcanzado, por ejemplo, derechos sociales y económicos, no implica que esos derechos no sean paulatinamente cercenados a la vez que subsisten intactos los derechos políticos y los derechos de cuarta generación comienzan a surgir. En síntesis: la ampliación no es lineal ni progresiva, implica un juego de tensiones y conflictos a partir de los cuales se redefinen esos derechos y la sociedad.

Entre 1880 y 1930 se lleva adelante una ampliación desde los **derechos civiles** hacia los **derechos políticos**. Este proceso está signado por una complejización en las **estructuras e instituciones** del Estado, ya que ahora otros sectores de la sociedad civil anteriormente excluidos pasan ser reconocidos legalmente a través del derecho. En este sentido hablamos de una complejización en las funciones del Estado, ya que debe nuevas y distintas demandas surgen en el devenir de los procesos históricos, y por lo tanto, las instituciones hasta el momento existentes se reformulan en función de las nuevas realidades. En este proceso también la sociedad civil se ve modificada, ya que el mismo implica relaciones dependientes y de mutua interacción. En el campo de la sociedad civil participan los grupos, asociaciones, clases sociales, individuos, sindicatos y partidos políticos que van asumiendo importancia en la vida social y política.

#### **ALGUNAS DEFINICIONES**

En relación a la intervención-articulación del Estado en la Argentina, Ricardo Sidicaro señala: *“Por regla general, en los debates acerca de los problemas relacionados con el Estado se habla directa o indirectamente **sobre otros dominios de la vida social**. En el plano estatal se cristalizan las anteriores y presentes relaciones de fuerza entre actores sociales existentes de una sociedad cuando se proponen **cambios de sus estructuras legales y administrativas** se está planteando una lucha de poder para modificar sus orientaciones inmediatas y futuras. (...) Es decir, los diagnósticos sobre la situación estatal están asociados a concepciones sociales, políticas y económicas, e invariablemente aconsejan **cambios en***

**las legislaciones (...)**” (Sidicaro, 2001)

El reciente párrafo es un avance para poder ir dejando en claro aquello que venimos manifestando respecto a la relación Estado, derechos y sociedad civil.

Si, como mencionamos anteriormente, el Estado puede ser comprendido también como un **proceso** (respecto a su estrecha relación con los procesos sociales que se generan en la sociedad civil), es a la luz de esta caracterización que pueden comprenderse las sucesivas ampliaciones de derechos en una determinada sociedad histórica. En este sentido, el Estado intervencionista de la década de 1930 desarrolló principalmente las bases económicas industriales, dejando asentado el terreno para el posterior nacimiento e intensificación de los **derechos sociales**. Pero dado el carácter represivo y fraudulento de esa década (denominada “década infame”) sus límites eran concretos, y la voluntad política de impulsar una democratización de las distintas esferas de la vida social presentaban muchos límites.

Teniendo siempre como referencia las caracterizaciones señaladas al comienzo desde cómo comprender las distintas **dimensiones** del Estado (el Estado entendido **como** y en **relación a**), es necesario señalar que en estos procesos que estamos describiendo intervienen varios de los puntos sobre los que hacemos referencia, a la par que convendría vislumbrar que en la creciente complejización social los procesos se entrecruzan cada vez más con distintos aspectos, actores, funciones y estructuras sociales (complejización de las estructuras administrativas, asignación de recursos a través de políticas públicas, creación de nuevas instituciones, ampliación de la ciudadanía por extensión de derechos inclusivos, etc).

**PRECISIONES EN TORNO AL ESTADO, LOS DERECHOS Y LA CIUDADANÍA COMO PROCESOS**

*“...los **derechos de ciudadanía son**, en primer lugar, **deberes** que el Estado asume frente a sus miembros”*

*“...fue así que, al cabo de considerables luchas y compromisos, se terminó por atribuirle al mismo Estado la responsabilidad de suplir tales carencias, **promoviendo la dimensión social de la ciudadanía...**”*

*“...**pero hablar de Estado nunca es hablar de un dato sino de una construcción**, de un artefacto cultural que aparece como el producto y expresión de determinados conflictos y tradiciones, cristalizados en conjuntos históricamente específicos de instituciones y de prácticas...”*

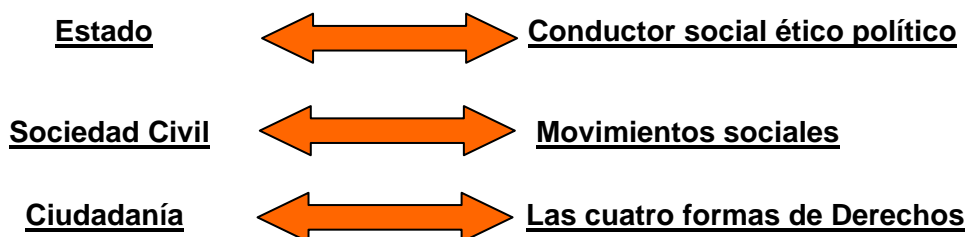
*“...**tampoco la ciudadanía es un mero dato sino una construcción social** que se funda*

*en un conjunto de condiciones materiales e institucionales y en una cierta imagen del **bien común** y de las forma de alcanzarlo...” (NUN, 2000)*

Al momento, tenemos un conjunto de definiciones y caracterizaciones que nos ayudarán a adentrarnos de un modo mas profundo en las sucesivas transformaciones que fue sufriendo la sociedad a través de sus múltiples interrelaciones y conflictos.

**Estado, derechos y sociedad civil** son realidades que no deberían pensarse aisladas unas de otras, sino mas bien en su permanente retroalimentación. Asimismo, es necesario vincularlas con lo que podríamos llamarlas “partes activas” que les dan sentido concreto y por las cuales se manifiestan: **políticas públicas, instituciones, ciudadanía, grupos sociales.**

Podemos ejemplificar y graficar dichas relaciones en el siguiente esquema:



Como ya hemos señalado, el esquema anterior debe ser interpretado como un proceso de relaciones mutuas, donde las nociones generales interactúan permanentemente unas con otras. Es a los efectos de poder delimitar y aprehender las categorías principales a través de las cuales se canalizan las demandas y se efectivizan en derechos que dicho esquema puede servir como guía.

#### **A1. Distintos momentos y dimensiones en la transformación del Estado argentino**

---

Cuando hacemos mención a los distintos momentos y dimensiones en la transformación del Estado, debemos tener en cuenta que ningún modelo es puro en la realidad, sino que

convive con formas subordinadas a él que pujan por imponer su dirección, proyecto o hegemonía en un campo atravesado por distintas relaciones de fuerzas políticas.

En lo que respecta a lo que hemos denominado Estado no intervencionista en la Argentina (1880-1930), queremos señalar que su forma de relación con el conjunto de la sociedad se ve restringida por la propia conformación y estructura de ese estado, por la capacidad e intereses que prevalecen al momento de **articularse** con otras instancias de la sociedad. Precisamente, la no articulación obedece a un determinado proyecto que ese Estado dirige en un momento de la historia, donde el progreso es restringido y la articulación aparece como no necesaria en función de ese mismo proyecto. Es en este sentido que hemos relacionado Estado y derechos en el proceso de conformación de la ciudadanía y las identidades. Si esas identidades ciudadanas estaban ausentes o invisibles, o inclusive no existían, se debía a que esa dirección política no las necesitaba para mantener su dominio, es decir, no las integraba y articulaba en un **proyecto común**.

Las usuales identificaciones en torno al **Estado intervencionista** se asientan sobre sus características en relación a lo económico. Se dice, por lo general, que el Estado interviene en la economía o en las relaciones económicas para regularlas o modificarlas. Para nuestro interés, es importante tener en cuenta la **relación entre** Estado y comunidad a través de las políticas sociales que intervienen en los procesos colectivos y comunes.

En este sentido, podríamos decir que el Estado **interviene** en la economía con los fines de crear y modificar las relaciones allí existentes hasta ese determinado momento histórico. Las formas de intervención pueden ser a través de :

- ✓ La activación y regulación de recursos
- ✓ La generación de leyes e instituciones que regulan a las distintas partes que intervienen en el proceso
- ✓ Políticas públicas (sociales, de empleo, de salarios, etc)

### **“EL ESTADO COMO PROCESO”**

**La concepción del Estado como un proceso es importante a tener en cuenta a lo largo de todo el capítulo**

Respecto a poder pensar al Estado como un proceso e introduciendo el eminente carácter político de los mismos, Juan Carlos Portantiero señala: *“...El proceso que va del Estado Liberal de Derecho hasta el Estado Social no puede ser leído solamente como un pasaje de*



*una etapa “competitiva” del desarrollo del capitalismo a otra “monopolista”; se trata, además, de una trayectoria en la que se va modificando sucesivamente la posición de las masas en relación con lo político lo que, a su vez, transforma las características del estado”*

Como las formas de intervención no se refieren y vinculan meramente hacia la reproducción económica o “esfera económica”, nos abocaremos y profundizaremos sobre el llamado Estado Social y/o de Bienestar, proceso en el cual confluyen de un modo novedoso las formas de derechos señaladas anteriormente, así como la ampliación de políticas públicas, la transformación en el mundo del trabajo, las estructuras e instituciones del Estado y aspectos de la vida social, política, económica y cultural de la sociedad.

### **“ARTICULACIÓN DEL ESTADO”: ACLARACIÓN A TENER EN CUENTA**

La noción de articulación del Estado ha generado y sigue generando ciertas confusiones para la mejor interpretación de los procesos sociales. Hay que tener en claro que el Estado **siempre se articula** en relación a la sociedad: sea para modificar relaciones existentes, sea para desarticular unas y construir otras, sea por acción u omisión. Inclusive, lo que hemos acordado en denominar Estado no intervencionista cumple con estas características. Las diferencias son cualitativas y de grado según las épocas históricas, y son las crisis de la sociedad las que hacen emerger estas cuestiones con mas fuerza.

Un ejemplo cercano: con la instalación y profundización del llamado modelo “neoliberal”, se tuvo la impresión – aceptada por gran parte de la sociedad – que el Estado **“había dejado de intervenir”**. En realidad, sucedió que el Estado dejó de asumir muchas instancias y políticas públicas que hasta ese momento cumplía en la regulación de la sociedad. Con el triunfo político del neoliberalismo, el Estado pasó a cumplir **otras** funciones de regulación e intervención, dejando en “las manos del mercado” aquellas de las cuales anteriormente se hacía cargo desde un lugar cualitativamente y cuantitativamente mas amplio y que están relacionadas con la denominada seguridad social (salud, educación, leyes laborales, etc).

Podemos resumirlo diciendo que el Estado neoliberal **desarticuló** relaciones históricas existentes y **articuló** otras en función de su proyecto hegemónico.

La reciente aclaración nos permitirá adentrarnos con mayor claridad sobre lo que históricamente se ha dado en llamar **Estado Social o Estado de Bienestar**. Para comprender los elementos que lo componen y las formas en que se articula con la sociedad, nos serviremos de la comparación con el llamado **Estado neoliberal**, que tuvo su auge e instalación creciente en la pasada década de los '90.

Cuando hicimos mención del **Estado intervencionista**, lo hemos ligado ante todo al campo de lo económico, en función de resaltar sus acciones y diferenciándolo del primer momento que hemos en dado llamar **Estado no intervencionista**<sup>2</sup>. Adentrándonos en el **Estado Social**, haremos mención a la profundización y extensión de esas intervenciones y reformulaciones, o mejor dicho, de una nueva forma de articulación con la sociedad.

• **Características del Estado Social:**

1. Fuerte intervención en la economía
2. Redistribución de la riqueza social
3. Participación de la riqueza social a mayores sectores de la sociedad
4. Extensión y creación derechos y profundización de los **derechos sociales**
5. Profundización del proceso de ciudadanización
6. Creación de la seguridad social
7. Regulación de las relaciones de trabajo
8. Bajos índices de desocupación
9. Sociedad civil movilizadora
10. Predominio de lo público sobre lo privado

**DIFERENTES DEFINICIONES**

Según Luis Enrique Alonso:

1. *“El avance de lo público en general es por lo tanto producto de las tendencias ciertamente **igualitaristas** y de refuerzo de la **democracia** y la **ciudadanía**”*
2. *“El Estado convertido en **regulador** de lo económico y lo social frente a la idea de la autorregulación del mercado”*
3. *“Los derechos sociales y económicos – “los derechos de bienestar” – se convierten en derechos **centrales y universales** con una importante cobertura para las poblaciones”*

Según Claus Offe:

1. *“La práctica del Estado de Bienestar está inmersa en un conjunto ampliamente*

<sup>2</sup> Para no generar confusiones, lo más correcto sería decir que el momento del Estado que va de 1880-1930 garantizaba principalmente el desarrollo del creciente mercado argentino, cumpliendo funciones netamente ligadas a la reproducción económica capitalista. Las acciones estatales estaban en función de esas relaciones. Con el ascenso al poder por parte de la Unión Cívica Radical en 1916, ya se producen cambios respecto a los derechos políticos, y el estado comienza a contemplar la participación de otros sectores sociales en la vida del país. Si marcamos 1930 como la apertura a un nuevo período de la historia, nos referimos sobre todo al comienzo de un proceso de industrialización que en los años siguientes se iba a profundizar.

*compartido de supuestos de fondo, concernientes a una noción apropiada de **justicia social***"

2. "Los riesgos materiales y las inseguridades individuales deben ser provistos mediante arreglos **colectivos**. Esto significa que dicha provisión no debe realizarse mediante caridad voluntaria o mutualismo"

Aquello que comienza a institucionalizarse sobre las bases del **Estado Social** es la idea de una regulación por parte del Estado de esferas o instancias de la vida colectiva que con anterioridad no eran tenidas en cuenta. Con los crecientes procesos de industrialización y modernización se iban reconfigurando el conjunto de relaciones sociales y comenzaba a dar a luz a un nuevo modelo de sociedad o, en su denominación mas amplia, al Estado Social, donde el vínculo entre **Estado-sociedad civil-actores-políticas públicas** se ve sustancialmente reformulado.

En este sentido y apoyándonos en las recientes definiciones, podríamos decir que las bases del Estado Social se asentaban a partir de:

- La construcción y radicalización de los procesos ampliados de **ciudadanización**
- Los derechos sociales como conformadores de nuevas **identidades** sociales
- La reformulación de la **democracia** y la vida política hasta ese momento histórico
- El surgimiento de nuevos **actores colectivos** en el espacio público
- El acceso **igualitario** y **universal** a la seguridad social
- La **participación** en la riqueza social a partir del salario y los bienes sociales-colectivos

**La ciudadanía social incluía un marco de deberes y derechos que supuso una desmercantilización parcial de lo social y una ampliación del alcance, la profundidad y la calidad de la intervención del Estado en la economía.**

En este nuevo proceso de reestructuración de la sociedad comienzan a modificarse las demandas, los actores, la vida material y simbólica, es decir, el conjunto de normas y valores que dan sustento y legitimidad a una determinada sociedad, desde sus instituciones hasta las estructuras estatales, conformando **un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil**, es decir, otro **PARADIGMA SOCIAL** vinculado fuertemente a la idea de "**ciudadanía social**" y

anclada en el **trabajo** como ordenador y generador de identidades.

Desde la perspectiva que venimos observando estos procesos, podríamos decir que aquello que aparece – teniendo en cuenta los pasajes de una forma de Estado a otra en el tiempo y los grados de socialización a los que hemos hecho alusión – es una cada vez mayor **inclusión** de los sectores antes relegados de la vida política, social, económica y cultural del país. En este sentido es que podemos hablar de un **proceso de universalización, democratización y ciudadanización** en la institucionalización de la **SOCIEDAD SALARIAL**. En palabras de Robert Castel: **“La sociedad salarial fue también la sociedad en cuyo corazón se instaló el Estado Social”**.

## A. 2. Estado Neoliberal: exclusión y fragmentación

---

Con la emergencia del **neoliberalismo** a nivel mundial<sup>3</sup> comienzan a cuestionarse las bases y organización sobre las que se asentaba la sociedad precedente. El principal objeto de la embestida neoliberal se dirigió hacia la conformación del Estado Social, poniendo fuertemente en cuestión – y en consecuencia, desmantelando – las relaciones y lazos sociales que hasta ese momento prevalecían, desarticulando las políticas y las relaciones que la comunidad construyó en el tiempo. En este sentido, y haciendo referencia a la aclaración precedente (**“ARTICULACIÓN DEL ESTADO”: ACLARACIÓN A TENER EN CUENTA”**), es necesario comprender que las transformaciones en el seno de nuestra sociedad son también producto de determinadas políticas sociales. Como bien dice nuevamente Luis Enrique Alonso: *“... la racionalidad del Estado de Bienestar se veía atacada inmediatamente en sus bases morales, pues de manera directa se le acusaba de mantener la garantía de salarios excesivamente elevados...”*, en consonancia con esto, *“...los derechos sociales y económicos han pasado por un período de descrédito, acusados por los grupos neoconservadores y neoliberales de provocar una clara desincentivación para el trabajo de los individuos...”*.

Reforzando su descripción de las implicancias socio-políticas del neoliberalismo, manifiesta que este modelo *“... ha creado convenciones institucionales que contextualiza el ámbito de la necesidad en un marco mucho más restrictivo, **individualizado** y **fragmentado** a la vez que **dan más peso al mercado que la Estado** en la formación básica de motivaciones y expectativas de los ciudadanos, con lo que ello significa de **privatización** de los sistemas de legitimación y consenso social”*.

---

<sup>3</sup> Es necesario aclarar que en nuestro país y en América Latina en general, los procesos de reformas neoliberales y su paulatina afirmación en todas las esferas de la vida social fueron posibles por las precedentes dictaduras militares, comienzo de la desarticulación de los lazos sociales construidos en el tiempo. El neoliberalismo (como “represión económica”) y la represión política ejercida por la dictadura sobre amplios sectores de la sociedad fueron complementarios y solidarios entre sí.

Por lo tanto, aquello que indefectiblemente se pone en juego de cara a las nuevas políticas sociales, es recrearlas como proyectos de comunidad desde una **responsabilidad ético-política**.

**Aclaración:**

Siempre que hagamos referencia a las transformaciones sociales estamos pensando a la sociedad como un todo. Por este motivo y en lo general, los cambios que se suceden en la estructura social tienen su correlato en otras instancias de la vida social en su conjunto: desde las relaciones económicas y las formas de las políticas sociales hasta los lazos comunitarios y la participación política.



**Ejemplos Históricos en la Argentina:**

Al respecto, Gerardo Aboy Carlés (2001) sostiene que *“...al romper con la política de reforma social e igualdad que era uno de los componentes del peronismo, el menemismo acaba con el principio de unidad que había amalgamado a los sectores populares en **solidaridades colectivas...**”*

**B. Estado y Políticas Sociales:**

---

Como señalamos anteriormente, si las políticas públicas son **un modo de articulación** entre el Estado y la sociedad, esto significa que tienen la capacidad de modificar las relaciones allí presentes, orientándolas en función de otra composición y reorganizándolas en relación con los grupos sociales. De este modo, podemos afirmar que las políticas públicas son el **“Estado en movimiento”** o las acciones del Estado puestas en prácticas, pues el Estado no es un espacio pasivo que simplemente recibe las demandas de los diferentes intereses de la sociedad.

Si el triunfo del neoliberalismo supuso una creciente fragmentación y atomización de la sociedad es necesario comprender que esas transformaciones fueron posibles en el marco

de la implementación de determinadas políticas sociales, donde la fragmentación social se correspondía con la fragmentación y dispersión de las políticas sociales.

Asimismo, es importante resaltar que las posibilidades efectivas de romper con la lógica neoliberal implica una **autonomía del Estado respecto de lo económico** y no, tal como aconteció en los '90, su subordinación. En este sentido, **la ideología neoliberal piensa la política como técnica o administración**, transformando a las personas en beneficiarios, en objeto y no en sujetos activos, estilo de gestión tecnocrático propio de las reformas orientadas al mercado y desarticulando la participación social.

### **B 1. Las Políticas Sociales en la década de los '90**

#### **Efectos y características del Estado Neoliberal:**

- Desarticulación de los lazos solidarios
- Desciudadanización
- Exclusión y pérdida de los derechos conquistados en el tiempo
- Fragmentación de lo social y de las políticas sociales
- Focalización y dispersión de las políticas sociales
- Las personas son abordadas como beneficiarios no como personas de derechos

#### **POLÍTICAS SOCIALES EN LA DÉCADA DE LOS '90**

*A finales de los '90 la cartera programática del Gobierno Nacional destinada a atender a la población en situación de vulnerabilidad social estaba integrada por unos **76 programas sociales focalizados** todos gestionados en su gran mayoría sobre una duplicación de estructuras administrativas y en un marco signado por un bajo rendimiento en términos de impacto, lo cual dio como resultado la pérdida de posibles ventajas de economías de escala con una fuerte tendencia a ser administrados en forma clientelar (Documento del Ministerio de Desarrollo Social, 2003).*

En este contexto y en referencia a las políticas neoliberales de los '90 es importante señalar que *"...la **política social**, además, abandona el rol consolidatorio en la condición social que tradicionalmente ocupó y se fragmenta en intervenciones territoriales singulares, se **focaliza** en la pobreza y la marginalidad, se especializa en la atención a sujetos y familias en los límites de la supervivencia física, contribuyendo técnicamente a **acentuar la segmentación**..."* (Luciano Andrenacci, 2001)

Siguiendo y reforzando los argumentos precedentes, la Ministro de Desarrollo Social, Alicia M. Kirchner, comentaba en el **2° Congreso Nacional de Políticas Sociales** realizado en Mendoza en 2004:

“...si hacemos referencia a la **democracia** es porque creemos que su contenido real sólo es posible de "llenar" si la entendemos y practicamos como el reforzamiento de una verdadera ciudadanía. En los últimos años, hemos asistido fuertemente a un proceso que podríamos denominar de des-ciudadanización, es decir, creciente pérdida identitaria de los sujetos respecto a los procesos de inclusión social y **participación de la riqueza** creada socialmente. Por eso, cuando se habla de exclusión, tenemos que hacer hincapié y resaltar que estos procesos han causado el efecto de pérdida masiva en el **reconocimiento social**. No sólo desde las transformaciones en el campo de trabajo, que es estructurador de relaciones sociales y formador de **identidades colectivas**, también a nivel cultural y político. De aquí que el desarrollo social contenga una cosmovisión integradora de la multicausalidad social...”

En el desenvolvimiento e implementación de las políticas sociales es relevante señalar el papel dictado por los Organismos Internacionales agrupados bajo el “Consenso de Washington”. Al respecto Carlos M. Vilas señala, “(...)varios de los ingredientes del paquete neoliberal habían sido parte integral de la política económica en regímenes autoritarios o francamente dictatoriales (...)”. “(...)el programa neoliberal fue asumido por un buen número de los gobiernos surgidos de procesos electorales. La promoción de la economía de mercado y el levantamiento de los mecanismo de intervención estatal se convirtieron en el núcleo estratégico de las nuevas democracias latinoamericanas, que pasaron a recibir la denominación de **democracias de mercado** (...)” (Vilas, 2002).

Asimismo, “(...) durante la década del '90 la mayoría de los países de mundo se embarcaron en programas de reforma mas o menos ambiciosos, cuyo rasgo principales fue la reducción del aparato estatal a través de desregulación, descentralización, privatización tercerización y de achicamiento de las dotaciones del personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de “reformas de primera generación”(...)”, “(...) junto con estas transformaciones en el tamaño del Estado, en las funciones a su cargo y en la composición de personal, se produjo otro fenómeno que ha pasado bastante inadvertido para los analistas de la reforma estatal: **la virtual desaparición de la presencia del Estado en el ámbito subnacional** (...)” (Oscar Oszlak)

En esta línea, Daniel Campione opina que en los '90, “Las políticas ya no son integrales, sino **“focalizadas”**, dirigidas a paliar sufrimientos individualizados y demostrables, en una orientación que privilegia la tranquilidad social y la “governabilidad” mas que algún concepto de **desarrollo** social, a la espera que los ingresos provistos por el mercado provean las soluciones de mediano y largo plazo. Las concepciones “solidaristas”, contenidas en las políticas anteriores desaparecen, en procura que cada individuo (o a lo sumo el núcleo familiar) busquen resolver su propio destino” (Campione, 2000).

También, “Puesto en crisis aquel modelo, todo el andamiaje de las políticas sociales pasó a ser contabilizado en la columna de los “costos”: costos económicos por el peso del sistema de políticas sociales, aunando a la clausura del espacios potenciales de acumulación que ellas significaban”, “ (...)Al reducir esos “costos” se lanzó ávidamente un Estado cada vez más atado al poder económico, ya a partir de 1976(...)” “(...)con las reformas introducidas desde 1989 a la fecha, se delinea una nueva concepción de las políticas sociales, sin aspiración integradora, orientada “caso por caso”, con una general tendencia a la provisionalidad y **carencia de planes generales que las articulen**: la universalidad de las prestaciones es reemplazada por el particularismo (...)”

**Guía orientadora N °1:**

- a) **¿Qué relaciones pueden establecerse entre las nociones de Estado, derechos y ciudadanía?**
- b) **¿Cómo podría pensarse la vinculación entre las categorías de articulación, integración/integralidad y exclusión social?**
- c) **¿Qué efectos supone para el destino de nuestras sociedades actuales pensar como actor central al mercado?**
- d) **¿Cómo podría pensarse la relación entre individuación/fragmentación y agrupación/integración en relación al bien común de las sociedades ?**
- e) **¿Es el Estado un elemento estático o puede comprenderse a partir de las transformaciones históricos-políticas?**
- f) **A partir de lo expuesto hasta el momento, ¿podría afirmarse que en nuestras sociedades han desaparecido el conflicto, los intereses y los proyectos?, ¿por qué?**

**B2: La Nueva Mirada en las Políticas Sociales**

Toda política de Estado se supone inserta en un modelo de país, con su carga ideológica y política. No podrían extrapolarse políticas sociales del conjunto ideopolítico, como tampoco



podría hacerse con las políticas educacionales o culturales. Primero es el proyecto de país y luego, en función de ese proyecto se educa, se orienta culturalmente, se deciden los lineamientos económicos y también, se tiene la mirada sobre la cuestión social.

Si en la base está la ideología neoliberal, como nos ocurriera desde mediados de la década del '70 en adelante, los problemas sociales serán básicamente los de la exclusión. Si el planteo es un Proyecto Nacional y Popular, sin duda serán la justicia social y la inclusión las metas a alcanzar. Hoy continúa la tensión entre esos dos modelos: Uno con más trabajo e inclusión social y otro que insiste en volver a las viejas recetas del pasado, que nos condenaron a la pobreza, la desocupación, el hambre y la indigencia. Uno reafirmando la centralidad humana y el otro las finanzas, el mercado deshumanizante y la concentración de la riqueza en pocas manos.

Desde el 2003, se adoptó una mirada de las políticas sociales, reparadora y constructora, pensando a las personas como titulares de derecho, integrantes de la comunidad, de una cultura, convicciones indispensables para la reconstrucción de la ciudadanía.

Desde ese momento se busca hacer el aporte para reconstruir espacios que integren a las comunidades fortaleciendo la organización y la participación.

En concordancia con el modelo de país adoptado, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación apunta a reconstruir el sentido de comunidad, con prácticas participativas e integrales, con el compromiso de crear las condiciones materiales necesarias en el pueblo, con cooperativismo, con trabajo, con economía social, y principalmente con la articulación con las provincias, los municipios, organizaciones sociales y comunitarias.

Este nuevo estado social, es un estado activo y promotor, que cree en la inversión social y en la autogestión popular, para el abordaje integral de las necesidades del pueblo. Así como Evita sostenía “donde hay una necesidad hay un derecho”, el estado debe estar presente en cada necesidad, para la reconstrucción y afianzamiento de esos derechos, incluso convirtiéndolos en leyes.

Este modelo nacional y popular que se viene construyendo desde 2003 y profundizando desde 2007, es por el cual se trabaja y se crean las herramientas necesarias, con compromiso y entrega, “metiendo los pies en el barro” para devolverle al pueblo la esperanza en la democracia, en la solidaridad y en la política.

La gran organización no nace de la estructura, sino de los vínculos, de los lazos solidarios y de la capacidad que tengamos los argentinos para construirla.

### **Abordaje Integral de las Políticas Sociales. Una nueva mirada**

Las problemáticas sociales, por su multicausalidad, demandan una visión integral, que no recorte a los sujetos de los contextos, de su historia, cultura, capacidades y fracasos, que se haga cargo de los vestigios de los estados sucedidos y sucesivos y a partir de allí reinvente.

Desde esta mirada, se hace necesario rescatar y propiciar la capacidad innovadora de los ciudadanos y permitir liberar su potencial creativo. Una vez que la comunidad adquiere y se apropia de un nuevo *modo de hacer*, construye confianza en si misma, en la propia capacidad creativa y en las potencialidades de acción conllevando una mayor participación en proyectos comunitarios y fortaleciendo el protagonismo popular.

### **Herramientas Territoriales**

Salir de la lógica de trabajo programática y fragmentada hacia una mirada integral, es un camino que se hace al andar, se construye en el día a día. El Ministerio de Desarrollo Social viene recorriendo una etapa diferente, de crecimiento y participación, que permite construir protagonismo y aportar a la transformación de la realidad.

#### **La organización institucional en el territorio: Centros de Referencia**

La aplicación de las políticas sociales es dinámica, refiere fundamentalmente al acceso a los derechos de las personas y de las familias. Una de las iniciativas políticas que se extendió en todo el país, fue a partir del año 2005 con la incorporación institucional al trabajo del Ministerio de los **Centros de Referencia**, integrados por profesionales, técnicos y administrativos responsables de la aplicación de los planes sociales.

A partir de estos Centros de Referencia se logró encontrar las respuestas adecuadas a la realidad territorial, optimizar la llegada, a sus realidades y capacidades, generar condiciones para aplicar las políticas sociales en el lugar, mejorar la accesibilidad y la cobertura, hasta ubicar los espacios para la toma de decisiones.

Las respuestas se fueron construyendo entre todos, con el ánimo de desencadenar procesos creativos que garantizaran mejoras en la calidad de vida de las personas. Hizo falta adecuar recursos humanos, financieros y edilicios, además de recrear modos de trabajo y de comprensión de la realidad.

Esto implicó transformaciones y modificaciones en las estructuras ministeriales fragmentadas, tanto en lo organizacional, como en los procesos de trabajo, en las prácticas sociales y en la concepción focalizada y reduccionista, de lo que existía hasta el año 2003 en políticas sociales.

Los Centros de Referencia, como el ministerio en territorio, articulan con las provincias en todo lo referido a las políticas sociales, sobre la base del conocimiento y la experiencia local, generando una mayor democratización.

### **Centros Integradores comunitarios**

Una política social integral debe colocar el centro en la persona y la familia resolviendo los problemas en cada lugar y no desde una mirada detrás del escritorio. En esta direccionalidad, se construyeron los **Centros Integradores Comunitarios (CICs)**, en la búsqueda de contribuir con la prevención en salud y asistir en las necesidades primarias, a la vez que, potenciar la organización de la comunidad.

Si no existe participación las conductas son meramente pasivas y nadie se siente parte. En cada CIC hay una Mesa de Gestión local, que funciona con la característica de los Consejos Consultivos.

Se ha bajado la pobreza y la indigencia, pero todavía existe un núcleo duro formado por esas familias descartadas por los gobiernos del modelo neoliberal por más de tres décadas. Hacia ellas, el desafío es que puedan recuperar sus capacidades, que sus hijos puedan educarse, que la salud pueda cumplimentarse como debe, que puedan ejercer la cultura del trabajo. Por eso, los Centros Integradores son estos puentes para la protección, para la asistencia, también para la promoción humana desde la organización social.

Son un motor de la asistencia y desarrollo del barrio, instalando herramientas sociales para la formación para el trabajo y el desarrollo de servicios de atención primaria en salud.

Tenemos que reconstruir el sentido de comunidad, con prácticas participativas. Esto es hacer política social. No se concibe a los Centros Integradores como una mera obra física. Los Centros ya construidos y los que se seguirán construyendo fueron obra de trabajadores que se organizaron en cooperativas. Son personas que no tenían trabajo.

Son importantes las obras que se hacen, pero más importante es que a medida que se abran las puertas todos los días, el Centro cumple el destino para el que fue creado. La responsabilidad no se termina con la construcción, hay que darle contenido e ideas para seguir construyendo una realidad con más fuerza.

Así, se han constituido como espacios privilegiados para establecer un nuevo diálogo entre la realidad social, la gestión y la formación profesional, en un proceso de retroalimentación y articulación permanente entre la singularidad de cada anclaje territorial y la relectura de la formación teórico-instrumental necesaria para definir las nuevas coordenadas que cada situación exige, y desde lo que esa misma situación enseña. Por eso, cuando nos preguntamos si la política social es un plan, nosotros decimos que es un proyecto de vida, que respeta la realidad de cada territorio

Y este quizás es el gran cambio que ponemos, "**bisagra**" que existe en la historia de la política social, basada en la participación, donde también se promueve y se asiste, porque donde hay una necesidad hay un derecho, pero fundamentalmente se trabaja sobre la participación que es lo que dignifica.

### **Plan de Abordaje Integral, “Ahí, en el lugar”**

En el año 2008, se profundizó la presencia del Estado en el territorio con el objetivo de operar sobre las condiciones que, en las últimas décadas, consolidaron zonas excluidas y desintegradas del contexto nacional.

El neoliberalismo les adjudicó el estigma de “inviabiles”, al mismo tiempo que favorecía la inexistencia de las mínimas posibilidades de transformación de los ciudadanos residentes en miles de pequeños pueblos.

En el año 2008, se crea el Plan de Abordaje Integral, “Ahí, en el lugar” con la decisión de que haya una sola Argentina integrada y equitativa, con el convencimiento que la pobreza es mucho más que un problema de ingresos, con la clara idea de la necesidad de realizar una artesanía social que trabaje sobre las causas y los factores de la pobreza, con la acumulación del conocimiento construido desde el mes de mayo de 2003 y la creación de una nueva institucionalidad social en el territorio: los Centros Integradores Comunitarios, los Centros de Referencia, la Red Federal de Políticas Sociales.

Para la selección de las localidades, se ha triangulado información cuantitativa (NBI, mortalidad infantil y tuberculosis) y datos cualitativos definidos a partir de: la situación de pobreza extendida, el aislamiento geográfico y social, las dificultades en el acceso a la salud y la educación y las necesidades de fortalecer el perfil socio productivo, la participación y la organización comunitaria.

El tratamiento integral de las variables determinantes de la situación de pobreza, se expresa en la definición de los cuatro polos de intervención donde se articula junto con los ministerios de Educación, Salud, Planificación, Trabajo, Justicia, Ciencia y Tecnología y Economía: Polo de Organización Social, Polo de Prestaciones y Servicios Sociales, Polo de Infraestructura Social y el Polo Productivo y de Servicio, de esta manera, abarca en forma amplia, las dimensiones del desarrollo humano en la identidad de un contexto social integrado.

La “artesanía social” que mencionamos anteriormente, se orienta a trabajar, en forma simultánea, la capacitación de actores locales, la sensibilización y la formación en salud y la creación de espacios participativos y organizativos para la restitución de derechos, la protección familiar, una vejez digna, el reconocimiento y respeto por la identidad individual y colectiva, la construcción de espacios para la recreación y la expresión cultural, el acceso y permanencia en el sistema educativo, la realización de controles médicos y hábitos saludables, la conformación de redes de emprendimientos socio productivos integrados en el desarrollo local.

### **Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social**

En el marco de las “**nuevas políticas sociales**”, fue imprescindible capacitar actores pertenecientes a organizaciones sociales, de base, para que trabajen en los territorios de manera conjunta, fomentando la participación y la promoción social de las familias desde una visión multidimensional e integral.

Es por ello que el **Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social**, se presenta como una alternativa de construcción “**desde abajo**”, fortaleciendo la participación y organización ciudadanas, generando condiciones de realización de la justicia social. Todo ello, de maneja articulada con gobiernos municipales y provinciales.

El objetivo es propiciar y generar las condiciones sociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y familias argentinas, promoviendo la organización social y el desarrollo de capacidades humanas y sociales, desde la identidad comunitaria, la equidad territorial y la realización de los derechos sociales.

Así, se pretende promover el protagonismo ciudadano; instalar y desarrollar capacidades de promoción socio-comunitaria; generar procesos colectivos y gestionar proyectos participativos; promover el desarrollo de redes sociales, fortalecer las ya existentes; y favorecer el acceso de la población a los programas y planes sociales.

Mediante el programa se busca concretar el nuevo rol asumido por el Estado en la formulación de las políticas sociales, que incorpore las necesidades y las prácticas de las organizaciones sociales y de distintos sectores de la comunidad. Se trata de un Estado presente, con voluntad política para generar las condiciones que garanticen el acceso de todos y todas a los derechos sociales.

El Programa fortalece y acompaña los procesos de organización y participación comunitarios para articular los distintos aspectos promocionales de las políticas sociales que se llevan a cabo desde el Ministerio de Desarrollo Social, en vinculación con otros ministerios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos provinciales y locales en todo el territorio nacional.

El Programa también contribuye al armado de una Red Federal de Políticas Sociales que se construye de abajo hacia arriba a partir de las capacidades instaladas en el territorio y que debe servir para hacer más eficientes los recursos y programas ya existentes en los distintos niveles estatales.

### **Economía Social Y Desarrollo Local “Argentina, trabaja”**

El trabajo no es solo un instrumento de producción sino también y fundamentalmente, de construcción de relaciones y sentidos. La formación y plena realización de los seres humanos, se entretiene en los vínculos que el trabajo organiza y articula, construyendo pertenencia real y simbólica, y generando identidades.

Desde fines del año 2003, a través del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, “Manos a la Obra”, se inició un proceso que comenzó apoyando proyectos socio productivos y continuó, progresivamente, creando respuestas alternativas generadas en la necesidad de fortalecer las condiciones económicas para una real y equitativa inclusión social.

Por un lado, se superó la visión del proyecto productivo aislado y fuera de contexto. A partir de la identificación de perfiles productivos locales, se integraron las iniciativas económicas y se desarrollaron herramientas de apoyo a la producción y diversas estrategias para superar los problemas de escala, haciendo más eficientes los costos y la gestión global de los emprendimientos.

Asimismo se generaron acuerdos institucionales entre los gobiernos provinciales, locales y organizaciones de la sociedad civil, promoviendo la sustentabilidad de los emprendimientos productivos.

### **Programa de Ingreso Social con Trabajo: “Argentina, trabaja”**

El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” se presenta como una herramienta que permite dar un paso más en el desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social desde las capacidades humanas y territoriales.

El Programa se encuentra orientado a la generación de trabajo genuino y está destinado a aquellos sectores que, a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años y otras herramientas de política social desplegadas, aún no han logrado incorporarse al mercado de trabajo formal. Estos sectores, que constituyen el “núcleo duro” de la desocupación en la Argentina, son el resultado de un proceso de exclusión que lleva décadas y, por lo tanto, requiere de la intervención decidida y sostenida del Estado para revertir las desigualdades generadas durante años.

El programa de Ingreso Social con Trabajo, junto a otras que componen el plan de Desarrollo Local y Economía Social, que se presenta como “Argentina Trabaja”, promueve la creación de oportunidades de inclusión socio-laboral a través de la creación de puestos de trabajo a la vez que fomenta la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades, desde una perspectiva integral.

Enfatizar una línea de política social en la creación de puestos de trabajo, a través de prácticas cooperativas y desarrollo de capacidades socio-laborales de las personas en situación de alta vulnerabilidad social, implica desafíos de enorme complejidad que refieren tanto a la multidimensionalidad de los fenómenos de pobreza y vulnerabilidad, como a las condiciones y posibilidades de gestión y logística para el desarrollo local sostenible.

Pues, considerando que cada cooperativa tiene a su cargo obras de mediana y baja complejidad en ámbitos públicos, en la creación de cada puesto de trabajo confluyen: los factores antropológicos y culturales que hacen a la relación con el trabajo y la organización cooperativa de los participantes; las condiciones materiales (institucionales, geográficas, climáticas, logísticas, etc) para la realización de las obras; las relaciones sociales y capacidades técnico-laborales que se den y desarrollen en los equipos encargados de su realización; las estrategias de gestión, seguimiento y supervisión de las obras y los funcionamientos cooperativos, así como el cumplimiento administrativo-financiero correspondiente por parte de entes ejecutores para su correcta implementación, control y rendición; y el establecimiento de condiciones territoriales y de actores sociales que hacen al tejido social sostenedor de procesos de desarrollo local incluyente.

A través del Programa "Ingreso Social con Trabajo" en la línea de "Argentina Trabaja", **ya se crearon más de 1.600 cooperativas y 150.000 nuevos empleos en las localidades y barrios con mayor vulnerabilidad social.** Se está implementando en 38 municipios de la provincia de Buenos Aires, y en las provincias de Tucumán, Entre Ríos, San Juan y Corrientes.

#### **Registro Nacional de Efectores "Monotributo Social"**

En la búsqueda de que los trabajadores se integren al mundo del trabajo, se puso en marcha el **Registro de Efectores para el Desarrollo Local** que está sustentado por la ley 25.865.

El objetivo del Monotributo Social es otorgar un beneficio de una nueva categoría tributaria a la población socialmente vulnerable que está llevando actividades dentro de la economía social, aportando al desarrollo local. Dichas actividades pueden ser de producción de bienes o servicios y comercialización de dichos bienes.

**Más de 350.000 "titulares de derecho"** del monotributo social, acceden a una obra social, con la cobertura médica para los titulares y su grupo familiar de libre elección, con una prestación análoga a cualquier otro monotributista.

#### **Marca colectiva**

El objetivo de establecer la "**Marca colectiva**" tiene la finalidad de distinguir los productos o servicios elaborados o prestados en forma asociativa por la economía social.

Se intenta beneficiar a agrupaciones de productores o prestadores de servicios que están inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, que además cuentan con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social, del INTI y del INTA, para acceder a programas de calidad, capacitación y asistencia técnica que aseguren, no sólo la

calidad de los procesos y productos, sino también las mejores condiciones socio laborales de producción.

Mientras la marca individual es un signo que distingue un producto o servicio de un titular respecto de otro, la “**marcas colectivas**”, adquiere una forma asociativa en el marco del desarrollo de la economía social para proteger intereses sociales. Normas similares ya se vienen cumpliendo en países como Italia, Perú, Guatemala y Nicaragua, entre otros, pero en nuestro caso el signo distintivo es su contenido social.

### **Microcrédito**

Con el desarrollo de las experiencias de autoempleo como las de los emprendedores, las cooperativas y las fábricas recuperadas entre otras aparecen distintos obstáculos. Algunos de ellos tienen que ver con el uso intensivo de la fuerza de trabajo y la baja capacidad de producción que producen escasos ingresos. Otro es la imposibilidad de acceder a un sistema de crédito formal. Esto produce que este tipo de proyectos se desarrollen en la informalidad.

## **Familias Argentinas**

### **Asignación Universal por Hijo**

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social es una medida que por su alcance y magnitud le ha devuelto a la República Argentina la condición de ser el país más igualitario de América Latina<sup>4</sup>.

El programa entró en vigencia en octubre de 2009, es de carácter mensual que se abona a uno solo de los padres o tutor por cada niña o niño menor de 18 años a cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

El 80 por ciento del monto se abona mensualmente a los titulares vía transferencia bancaria y a través del sistema de pagos de la ANSES. El veinte por ciento restante se acumula en una caja de ahorro a nombre del titular y se percibe a través de una tarjeta magnética una vez por año y sólo con la condición de entregar los certificados de salud y educación, ya que se establece la obligatoriedad de los controles sanitarios y del plan de vacunación para los niños menores de cuatro años de edad, así como la concurrencia a establecimientos educativos públicos para los niños de cinco a 18 años de edad.

---

<sup>4</sup> Agis, Cañete, Panigo. El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. CONICET, 2010.



## El fin del patronato de menores

La “**Ley de Patronato**” o “**Ley Agote**”, fue dictada en 1919 e imprimió y diseñó el accionar estatal en política de infancia durante todo el siglo XX. Luego, en la década del '40 desde la Fundación Eva Perón, que desplazó a la Sociedad de Beneficencia, se desarrolló un amplio trabajo de ayuda social a los sectores más postergados, mientras el Estado reconstruía el bienestar general en la práctica política que se dio en llamar la “Nueva Argentina” La consigna “**los únicos privilegiados son los niños**”, puso en evidencia la voluntad política a favor de la infancia y la adolescencia, enmarcada en hogares felices, donde los padres tenían trabajo, dignidad, salarios justos, vivienda, protección pública de la salud.

Con la sanción de la **Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, se inaugura a partir de 2006 una nueva etapa en el accionar de lo público con respecto a la infancia, pero sobre todo se pone fin a casi 100 años de Patronato de Menores.

La Ley apunta fundamentalmente a superar el esquema de intervención especializado prevaleciente hasta el momento, que estaba construido con el objetivo de abordar situaciones sociales de distinto orden atravesadas por niñas, niños y adolescentes. La separación de los niños de sus familias, como forma de protección, implicaba atribuirles a éstas toda la responsabilidad por los distintos problemas y con ello la responsabilidad por la falta de condiciones sociales y económicas adecuadas para la crianza.

### **Seguridad Alimentaria**

En 2003, se crea por Ley nacional 25.724, el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente”**, destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria.

Estas acciones tienen por objetivo:

- a) Realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar.

b) Fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad.

El destino son las familias vulnerables, con atención prioritaria de las necesidades básicas de la población citada. Se priorizan familias con embarazadas, niños menores de catorce años, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social.

Se han implementado en todas las jurisdicciones los distintos componentes que brinda el Plan, logrando llegar a las familias a través de asistencia alimentaria con la distribución de módulos, tickets y/o tarjeta de compra, y de la asistencia técnica para la gestión de proyectos de auto producción alimentaria.

Tenemos que avanzar sobre políticas sociales que generen cobertura, pero, al mismo tiempo, que sean puertas, oportunidades que se abren desde un ideario social asociado a la equidad, la ciudadanía y los derechos. Queremos llegar, compartir, generar y estar con la familia argentina.

El Plan de Seguridad Alimentaria constituyó, por primera vez, una política de Estado en materia alimentaria, atendiendo no sólo la emergencia, sino buscando elevar la calidad de vida de toda la población y abarca el mejoramiento de la salud y la nutrición en el mediano y largo plazo.

El **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**, continuó transformando la asistencia alimentaria en una actividad protagonizada por las familias, recuperando al alimento como un factor más de la integración familiar. Por lo tanto, se impulsó la entrega de vales y tarjetas magnéticas para que las familias administren la compra de alimentos, brindándoles capacitación y acompañamiento para el acceso a una alimentación equilibrada, respetando las costumbres locales.

### **Comisión Nacional de Pensiones No Contributivas**

La estrategia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de su programa de Pensiones No Contributivas, establece como política principal la inclusión en el entramado social de los sujetos de derecho en situación de vulnerabilidad social.

Basados en un modelo nacional de gestión de justicia social e igualdad de oportunidades, acorde a un proyecto de país impulsado desde la Presidencia de la Nación, el Ministerio reconoce la necesidad de continuar fortaleciendo la Red Federal de Políticas Sociales.

El modelo de políticas neoliberales implementadas en la década pasada ha dejado a nuestro país con núcleos de pobreza. Desde el Ministerio reconocemos que esta compleja situación debe continuar siendo abordada con extrema urgencia, trabajando fuertemente para garantizar el acceso al derecho y la equidad territorial.

Para ello es fundamental promover el desarrollo social y humano teniendo como eje integral a las personas, familias y comunidades, implementando estrategias colectivas por medio de políticas sociales que funcionan hoy como piedra angular del proyecto nacional.

Nuestra principal estrategia para eliminar la política mitigadora establecida por el neoliberalismo, y así cimentar el modelo de país con el que soñamos, se basa en la afirmación de que la política social no es un fin, sino un medio para garantizar el acceso al derecho de los ciudadanos.

Hasta el año 2003 sólo se otorgaban Pensiones No Contributivas cuando se producía una baja. Es decir que había que esperar a que un pensionado falleciera para que otro solicitante la pudiera cobrar, no importaban las condiciones reales en las que se encontraban los ciudadanos, ya que se priorizaba la adecuación presupuestaria.

Hoy en día se destina un presupuesto especial para que todo aquel que sea titular del derecho pueda percibir su pensión, adoptando para ello un criterio social integral y no uno economicista.

### **Integrando a los adultos mayores**

El **Consejo Federal de Adultos Mayores**, convoca con participación mayoritaria a los centros de jubilados, federaciones y confederaciones, para crear espacios de participación y trabajo conjunto. De esta forma, se trabaja fundamentalmente en la identificación de las necesidades específicas de la tercera edad, respetando sus particularidades.

Se ha conformado un Voluntariado Social de Adultos Mayores, destinado a promover el desarrollo de acciones comunitarias voluntarias en esa población, a la vez que se promueve una red de facilitadores comunitarios. Se suscribió con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) un convenio para un Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios, con el objetivo de que las personas mayores envejezcan en sus hogares el mayor tiempo posible y conveniente. Paralelamente, está en marcha una Línea Programática “La experiencia cuenta”, destinada a facilitar la transmisión de oficios y saberes tradicionales desde los adultos mayores hacia las personas jóvenes y de mediana edad.

Estas acciones y programas se suman y complementan con la moratoria previsional implementada desde el Estado Nacional.

### **Pueblos Originarios**

Uno de los propósitos más importantes del **Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)** es el reconocimiento a las comunidades y asegurar su participación en la gestión de los temas que las involucren, fomentando la relación con el Instituto y entre ellas y priorizando su protagonismo. Esto implica también profundizar los mecanismos disponibles

para asegurar el derecho de las comunidades indígenas a la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas para el desarrollo humano. Entre los logros más importantes de la gestión de destacan los siguientes:

- Puesta en funcionamiento del Consejo de Participación Indígena en el año 2004.
- Aportes del Consejo de Participación Indígena (CPI), en la sanción, el 1º de noviembre de 2006 de la Ley N° 26.160, sobre la emergencia en materia de posesión en propiedad de la tierra que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas.
- Implementación de programas de regularización dominial de tierras, con el objeto de instrumentar el reconocimiento de la propiedad comunitaria de las comunidades indígenas. Más de 1.700.000 hectáreas con dominios regularizados a favor de los pueblos originarios en Jujuy, Chubut y Río Negro.
- Participación en propuestas para una Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y una Alfabetización Intercultural Bilingüe (AIB).

### **Deporte**

En 2007, se incorpora al Ministerio de Desarrollo Social la Secretaría de Deporte. Pone en marcha el **Plan Nacional del Deporte** 2008-2012, que propone una línea rectora para el desarrollo de la actividad física y del deporte nacional, ubicando al deporte como vehículo de participación social y desarrollo humano.

Entre sus acciones se destacan las competencias deportivas de carácter inclusivo, participativo y formativo para niños, jóvenes y adultos mayores, como los **Juegos Nacionales Evita** donde participaron más de 1 millón de niños y adolescentes y el Programa **Nuestro Club** que, a través del apoyo a obras de infraestructura, equipamiento y capacitación a dirigentes deportivos en todo el país, fortalece el desarrollo de actividades con fuerte sentido comunitario hacia la expresión lúdica, creativa y solidaria.

### **Construcción de Saberes Sociales**

Resulta necesario que el problematizar los procesos sociales no sea obra de marcos de pensamiento que sólo apuesten a clasificar y categorizar desde afuera una realidad pre-constituida, pues, de lo que se trata es de pensar lo indeterminado, lo que está abierto, la posibilidad de la creación humana. El interrogante es cómo articular conocimiento y producción social. Ese es el desafío de todos hoy...

### **Especialización en Abordaje integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario**

Se crea la especialización, en “Abordaje integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario”, desde el Ministerio de Desarrollo Social en articulación con la Universidad de Lanús con el objeto fortalecer, a través de una formación de posgrado, a los profesionales que trabajan en las comunidades de todo el territorio nacional.

De esta manera, busca completar y profundizar el proceso de formación, capacitación, y fortalecimiento de las potencialidades de los profesionales comprometidos con el cambio social, a partir de procesos de aprendizaje en servicio, que realicen y recuperen desde la propia práctica metodologías, modalidades y capacidades locales, en una marco de construcción federal, multiactoral e integral.

### **Especialización en Gerontología**

Esta especialización está orientada a profesionales que trabajen en los ámbitos comunitarios o institucionales, públicos u organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, y que estén vinculadas al campo gerontológico.

Tiene como objeto articular la formación académico- profesional con los procesos comunitarios e institucionales en los que están insertos, brindando conocimiento gerontológico desde una perspectiva disciplinaria. Se trata de generar oportunidades de intercambio sobre los requerimientos del contexto y las alternativas de respuestas en relación con el envejecimiento y la vejez en el ámbito comunitario e institucional. De la misma manera, se procura proveer instrumentos para el análisis de los ejes principales de la realidad social, económica, cultural y política con el fin de acrecentar la comprensión de la articulación de las prácticas de intervención profesional.

### **Diploma de Extensión Universitaria de Operador socioeducativo en economía social y solidaria**

El Diploma de operador socioeducativo es un trayecto de formación en Economía Social y Solidaria que se desarrolla en conjunto entre el Ministerio de Educación, la Universidad de Quilmes y el Ministerio de Desarrollo Social vinculado a los orientadores del Programa Argentina Trabaja.

Constituye un proceso de formación que parte de las prácticas socioeconómicas que los actores territoriales (orientadores) vienen realizando en sus espacios socio-ocupacionales, con el objetivo de ofrecer encuadres de intervención y herramientas socioeconómicas y de educación social específicas que contribuyan a fortalecer dichas prácticas. Así, se busca fortalecer las experiencias de autogestión colectiva en

economía social y solidaria, las cuales se han desarrollado en particular bajo la forma de cooperativas de trabajo.

La importancia de la economía social y solidaria en el mundo contemporáneo resulta significativa como estrategia de inclusión social y desarrollo socioeconómico asentado en los territorios y comunidades locales. En tal sentido desde fines del siglo pasado tanto en nuestro país como en otros países del continente, se ha producido una destacable expansión de iniciativas y emprendimientos socioeconómicos de los sectores populares y organizaciones de apoyo, como respuesta social a los problemas de pobreza, precariedad laboral y exclusión social entre otros.

Asimismo la presencia de la temática en la agenda pública de Argentina ha sido creciente en los últimos años, con una variedad de políticas, programas y nuevas normativas específicas. Las mismas han buscado promover el desarrollo y fortalecimiento de emprendimientos de economía social y solidaria (ESS) con políticas sociales orientadas a la inclusión social y la generación de puestos de trabajo, promoviendo la articulación de distintos niveles jurisdiccionales (Nación, provincias y gobiernos locales).

Este crecimiento del sector y de las políticas públicas hacia el mismo, requiere ser acompañado por ofertas de formación profesional apropiadas para los operadores y actores intervinientes del sector, en particular por ofertas de formación en extensión universitaria que avancen más allá de las ofertas fragmentarias.

### **Cátedras Populares**

Las Cátedras Populares conforman un espacio de formación de los actores sociales, académicos, y políticos que participan de la planificación y ejecución de las políticas sociales.

Las Cátedras Populares se proponen como objetivo generar espacios de reflexión y análisis de la realidad a partir de las bases del Pensamiento Nacional, el modelo económico, las políticas públicas, el rol de las organizaciones, la juventud y la ley de medios, para la formación y recuperación de los saberes de los miembros de las organizaciones.

Desde esta política se entiende la construcción del conocimiento como una tarea colectiva, de sujetos plenos que ponen en juego sus saberes adquiridos en la trama de las relaciones sociales que enmarcan su accionar. Estas se proponen el cruce entre este vital alimento de los valores ciudadanos e identitarios con la actividad estatal, en la búsqueda de potenciar la organización y la participación, piedras angulares de la concepción de un estado ya no garante de la inequidad y la exclusión, sino actor decidido de la extensión y profundización democráticas y de un explícito compromiso con la justicia social.

Cuando enarbolamos el nombre de *Cátedras Populares* lo hacemos planteando un homenaje a las mujeres y hombres sostenedores de la rica experiencia, las *Cátedras Nacionales* de los '70, saliendo de la efeméride y honrando una forma de construir conocimiento social que no busca la erudición estéril sino aportar a una interpretación que, con rigor académico, eche luz sobre el hilo que engarza la lucha de nuestro pueblo por ser dueño de sus propio destino.

### **Concentración Federal de las Políticas Sociales**

#### **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**

Considerando una perspectiva integral, la implementación de las nuevas políticas sociales sin la debida articulación con otras áreas de gobierno. Por esa razón, tratando de luchar contra la dispersión y/o superposición de los recursos, tanto humanos como financieros, y fortalecer instancias de trabajo interinstitucional se constituye el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Por lo tanto, desde este organismo, integrado por las carteras de: Desarrollo Social; Justicia; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Tecnología; Salud; Economía y Producción, además de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, se busca establecer la planificación estratégica de políticas y programas sociales del Gobierno nacional a través de la coordinación de la gestión de los organismos responsables de la política social nacional.

#### **Consejo Nacional de juventud**

Como iniciativa del Poder Ejecutivo, se creó el **Consejo Federal de Juventud** bajo la orbita de la Dirección Nacional de Juventud, con la intención de colaborar en el diseño, fortalecimiento y coordinación de políticas públicas de juventud nuevas y las ya existentes, constituyéndose como instrumento ágil, mediante la construcción de mapas estratégicos de gestión que posibiliten la reconstrucción del concepto de ciudadanía en los jóvenes de nuestro país.

El proyecto consiste en trabajar para la articulación de una agenda nacional de jóvenes, donde se consideren las problemáticas particulares y generales de cada región, promoviendo el debate genuino que permita un diseño de políticas públicas con consenso,

desde un protagonismo federal, y se articule el accionar del Estado nacional, los estados provinciales, locales y las organizaciones de la comunidad.

Hoy son jóvenes quienes nacieron durante el proceso militar, hoy son jóvenes quienes se criaron o nacieron también al calor de las promesas fuertes de la democracia, hoy son jóvenes quienes maduraron en la década del '90. En este sentido, se trata de recomponer la relación con lo público, lo estatal y lo político a través de foros y encuentros provinciales y regionales que permitan ampliar la agenda de gestión pública, que den mayores herramientas a las organizaciones juveniles, que detecten y estimulen las nuevas formas de participación colectivas.

### **Consejo Nacional de la Mujer**

El Consejo Nacional de la Mujer fue creado en 1992, como un espacio responsable del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su estructura fue ratificada por la Ley 23.179, pasando a tener rango constitucional con la reforma de 1994. Sobre todo orientado a las políticas públicas de igualdad de derechos y trato entre varones y mujeres.

Sus acciones tienen como objetivo el desarrollo de un proyecto nacional que apunte a la solidaridad y la cultura del trabajo, en su sentido más amplio, fortaleciendo a las familias en la integración democrática de ambos sexos, educando en la promoción de la justicia, la cooperación y la paz y erradicando la violencia hacia la mujer.

Sus objetivos son:

- Legitimar ante la sociedad la relevancia de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.
- Impulsar políticas públicas con perspectiva de género que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres y promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos.
- Fortalecer las Áreas Mujer provinciales y locales e impulsar la articulación de acciones conjuntas.

### **Capacidades especiales**

**La Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas**, también integra el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales y fue creada siguiendo las propuestas del Programa de Acción Mundial para las Personas Impedidas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1952.



Uno de los objetivos fundamentales de esta labor que desarrolla la Comisión es evitar la discriminación y también garantizar la participación, impulsar la descentralización que acerca la administración al ciudadano con discapacidad y la planificación, procurando eficiencia y agilidad para eliminar la duplicidad de funciones; alentar la animación comunitaria; coordinar con las provincias y municipios la implementación de las políticas para las personas con discapacidad y programar, organizar y apoyar campañas permanentes de información, concientización y motivación comunitaria relacionadas con el problema de la discapacidad.

La Comisión está integrada por los representantes de las organizaciones que nuclean a personas con distinto tipo de discapacidad, lo que asegura la presencia de los propios interesados y la exposición y defensa de sus intereses para un mejor intercambio

### **Consejos Consultivos**

Los Consejos Consultivos son cuerpos colegiados de participación social.

Están conformados por representantes de organizaciones no gubernamentales, instituciones confesionales, organizaciones de trabajadores, de empleadores y por funcionarios gubernamentales.

Son estructuras de participación en complementariedad entre el Estado y la comunidad que ponen en marcha ámbitos que articulan, en todas las instancias del Estado, las necesidades y propuestas de los diversos sectores que conforman la sociedad: trabajadores, empresarios, organizaciones civiles y confesionales y los representantes del Gobierno en cada jurisdicción, constituyendo una fuerte herramienta de ejercicio de la responsabilidad social.

### **C. El compromiso Ético en las políticas sociales**

---

La Ética tiene que darse en una realidad concreta en el marco de las nuevas formas de política social que están siendo llevadas adelante.

En contraposición a los valores neoliberales, el desafío actual es revertir aquellas concepciones del desarrollo social que tenían un fuerte componente asistencialista, paternalista e individualista, en la que las personas fueron despojadas de todo ejercicio efectivo de sus derechos sociales. Una Ética del compromiso pretende restablecer a amplios sectores de nuestra población las posibilidades reales de ejercer plenamente los derechos

que le corresponden como ciudadano (trabajo, salud, educación, alimentación, bienestar, etc.)

Para ello, las nuevas formas y contenidos de las políticas sociales deben apuntar a un Desarrollo que tenga como protagonistas a los sujetos, fortaleciendo sus capacidades, las redes sociales o tejido social a través de las distintas formas de organización y promoviendo la solidaridad como eje central de estas nuevas costumbres y valores.

En el marco de los planes llevados adelante por la nueva gestión, apuntamos a fortalecer, promover y construir otra cultura que contemple una Ética del desarrollo, impulsando la participación de la sociedad en su conjunto. De esta manera, estaremos dando forma y contenido al desarrollo humano que nos proponemos alcanzar.

La intervención comprometida de la comunidad, a través de diferentes organizaciones, nos ha dado muestras que ésta posee en sí misma las potencialidades para organizarse y buscar diferentes estrategias para la resolución de sus problemas, legitimar la coherencia de sus acciones, la transparencia de las gestiones y el uso de recursos, conjuntamente con un Estado articulador generando una relación de mutua interacción y participación colectiva.

La participación de la comunidad en la transformación de la realidad, a partir de la puesta en marcha de un conjunto de acciones acordadas entre los diversos intereses de la misma y el compromiso asumido por parte del Estado, como promotor y ejecutor del cambio concreto, posibilitará la reconstrucción de la confianza entre ambos. Este paso es esencial si queremos reivindicar los valores propugnados por la democracia.

Con este propósito, el rol del Estado asume funciones sociales y políticas que en la década de los '90 quedaron subsumidas bajo el predominio del mercado.

Estas políticas, promovidas por un Estado mínimo, alentaron la desinversión social, la cual se vio reflejada en: la disminución del ingreso per capita y la contracción de los ingresos, generando un aumento de los pobres y un deterioro de sus condiciones de vida, diversificando los tipos de pobreza con el aumento del número de indigentes y la aparición de los "nuevos pobres".

En este contexto las Políticas Sociales dejaron de cumplir la función de integración social, debido a que asumieron un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema, materializados en programas específicos que atendieron necesidades urgentes (focalización) y que abordaban soluciones en el corto plazo sin considerar soluciones sustentables. Esta forma de encarar los problemas atendía los síntomas, pero no las causas que la originaban.

Por lo tanto, las políticas y estrategias para superar la pobreza no pueden concebirse únicamente como un objetivo exclusivo de las áreas sociales. Contrariamente, la planificación social debe formar parte de una concepción integral que contemple aspectos de desarrollo, tanto económicos como sociales, así como también culturales y políticos.

A modo de conclusión, si hemos destacado una Ética asociada a un desarrollo social, humano, sustentable y responsable que tiene como una de sus directrices la recuperación y fortalecimiento del capital social, y de los sujetos como ciudadanos con plenos derechos, no podemos dejar de pensar, a su vez, en una Ética política que contenga formas de legitimidad en estrecha relación con los presupuestos formulados sobre las acciones que nuestra política social ha comenzado a recorrer como proyecto.

No desconocemos que estamos frente a un gran desafío, pero sabemos que comenzamos a reconstruir la necesaria confianza entre Estado, sociedad civil y movimientos sociales”.

### **Digresión de la Ministro Dra. Alicia M. Kirchner sobre Ética y Desarrollo**

*“El punto de partida es el de una Ética para el Desarrollo Social de cara a las políticas sociales. La Ética se corresponde con una amplia visión en el marco de una determinada sociedad, ligada a las costumbres y tradiciones que una sociedad se da para sí en un determinado momento histórico y que hacen a su desarrollo como soporte de derechos ciudadanos. Esto último es importante si tenemos en cuenta que hemos asistido en los últimos años a una progresiva pérdida de derechos sociales conquistados a lo largo del tiempo. La “des-ciudadanización” fue el proceso por el cual, cada vez más, amplios sectores de la población se vieron marginados de las posibilidades efectivas de acceso a formas de vida que contengan integralmente otra perspectiva de desarrollo individual y colectivo. Esta problemática no es ajena a los caminos que la Política Social. Por lo tanto, una Ética Social debe asumir otras tradiciones y costumbres, otra sociabilidad, que efectivamente imponga otra “visión del mundo” de cara a las necesarias transformaciones que nuestra sociedad reclama. Aunar una “ética de la responsabilidad” y una “ética de la convicción” en el marco de los procesos reales de planificación y gestión de los Planes Nacionales debe apuntar a un desarrollo sustentable basado en la solidaridad y la acción colectiva.*

*En nuestro caso, la crisis sufrida ha engendrado un sujeto que reivindica sus derechos como ciudadano, que con su participación y protagonismo comprometido reclama un nuevo modelo de gestión de políticas y por ende, un nuevo modelo de país.*

*Desde los diversos sectores las demandas se dirigen fundamentalmente a la transparencia, la valoración de los recursos propios, la equidad y el respeto de los derechos.*

### **SURGIMIENTO DE LA CUESTIÓN SOCIAL**

---

Si bien el surgimiento de la **Cuestión Social** puede ya observarse en Europa entre mediados y fines del siglo XIX, en nuestro país dicha aparición se realizará con posteridad, y

estará vinculada a las necesidades de dar respuestas a determinadas situaciones sociales que hacían de la misma un problema cada vez mas visible y medular en el seno del proceso de industrialización y modernización.

Las distintas etapas del Estado, de una u otra forma, tuvieron que afrontar las **nuevas demandas sociales** frente al progresivo surgimiento de la cuestión social. Pero es sólo con el Estado Social que esas políticas públicas/sociales comienzan a tomarse como **un fin en si mismas** y a reforzar el carácter **articulador** y de **inclusión** desde una visión cada vez mas **universal**.

Desde este ángulo, no podemos simplemente manifestar que la cuestión social es una problemática anclada en el pasado remoto y que ha perdido toda referencia en nuestra actualidad, ya que hoy día podríamos hablar de una **nueva cuestión social** ligada a la emergencia de distintas problemáticas y demandas que exceden - a la vez que contienen – aquellas por las cuales nuestra sociedades se fueron constituyendo en el tiempo.

En este sentido, las nuevas demandas sociales están íntimamente ligadas a la construcción de una agenda pública con otra cosmovisión y que dé lugar a posibles articulaciones en la construcción de la nueva política social. Es importante señalar que la relación entre demandas, Estado y políticas sociales es una tarea de permanente **articulación** entre distintas prácticas sociales con la pretensión de instituir, transformar y redefinir **esas mismas demandas** en el espacio público-político y romper con el aislamiento y la dispersión que en un principio puede caracterizarlas. Es en esta dirección que la noción de articulación es sumamente importante.

Por ejemplo: en un barrio (territorio) puede surgir una demanda específica de vecinos agrupados en torno al reclamo de mejores condiciones en las viviendas; paralelamente y en el mismo barrio, otro grupo de vecinos se reúne para exigir que la fábrica aledaña está contaminando progresivamente el medio ambiente; otros reclaman por la creación de fuentes de trabajo, ya que ahora esa fábrica puede mantener la capacidad de producción con menor cantidad de trabajadores y con personal femenino pagando salarios mas bajos.

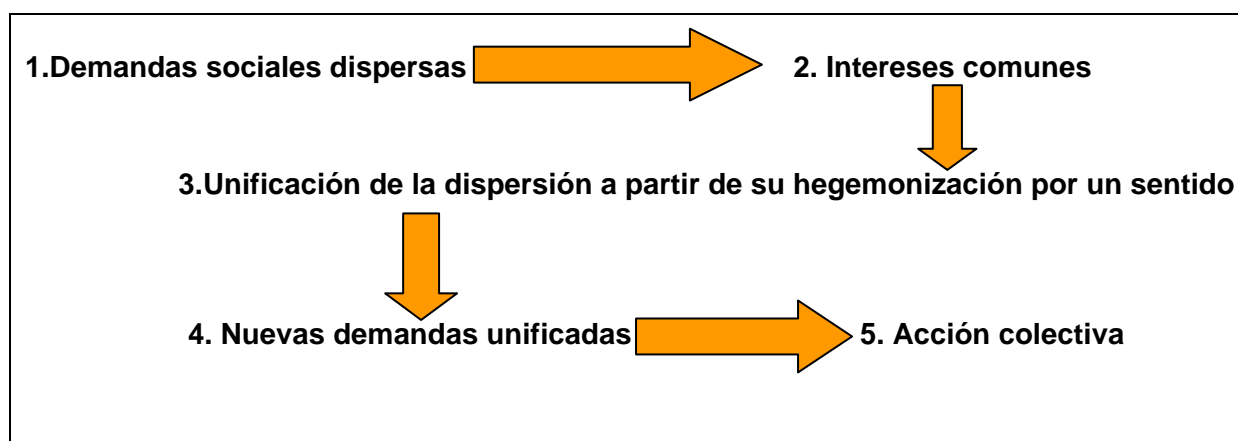
Posteriormente, los diferentes grupos de esa comunidad barrial comienzan a poder dar cuenta que la posibilidad o imposibilidad de concretizar sus demandas dependen en gran medida de la vinculación y articulación de poder agrupar esas mismas demandas en una demanda mas general que las condense, les dé un sentido y predominio. El efecto de esta acción colectiva puede generar que la comunidad se movilice por mejores condiciones de existencia incluyendo los distintos reclamos bajo la hegemonía de una consigna que los agrupe y los constituya como colectivo social, reconduciendo sus identidades dispersas y fragmentadas en proyecto.

De este modo, lo que aparecía como una cuestión aislada (hasta incluso privada) alcanza su sentido público y político redefiniendo la agenda pública e instalando un acontecimiento

trascendente para el destino de la comunidad donde antes había sólo vacío. Asimismo, lo que también se modifica es la percepción de la comunidad consigo misma, resignificando el concepto de territorialidad, identidad, espacio público, acción colectiva y movilización política.

Esta ejemplificación puede servir para redimensionar las distintas formas de derechos y pensarlos interrelacionados entre sí, ya que también podemos dar cuenta de los derechos que hemos denominado de cuarta generación como producto de las nuevas demandas sociales, efecto concreto de las transformaciones sociales.

### **Proceso de construcción de las demandas en el espacio público**



En palabras de Luciano Andrenacci, *“...pero una mirada en perspectiva histórica de los modos de intervención llamados “social” muestra una complejidad mayor, que nos invita a asociar a la política social con los modos de integración social, con los modos con que las sociedades diseñan las formas de pertenencia de los sujetos. Llamémosle integración social, junto con Robert Castel, a un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no sólo “un lugar” físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido: a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese “lugar”. Llamemos cuestión social a un problema en los mecanismos de integración social que corta o bloquea los vectores principales cuya trayectoria garantizaba la integración social. Desde este punto de vista cada organización social y cada etapa histórica discernible tienen sus propios vectores de integración social y su propia cuestión social”*.

**Cuadro comparativo**

Período histórico	'1990	'2000
<b>Actores</b>	Organizaciones del "Tercer Sector". ONGs de asistencia	Crisis de representación, repolitización y movilización de distintos sectores. Reconstrucción de movimientos populares: protesta, desempleados, distintas acciones colectivas solidarias en la reconstitución de los lazos políticos
<b>Articulación</b>	Despolitización. Descentralización. Modelo gerencial-técnico y focalización	Exclusión y nueva cuestión social
<b>Objetivos</b>	Predominio de la acción individual. Fragmentación y pérdida de las solidaridades colectivas. Fortalecimiento de la sociedad civil	Autoorganización. Control de los asuntos públicos-políticos, Inclusión y articulación del Estado con los colectivos de la sociedad civil

De algún modo, el cuadro podría leerse así: *"En lo que toca al sistema institucional a ser creado para la concretización de estos valores, este tendrá como presupuesto lógico la superación de la dicotomía entre Estado y sociedad civil, sobre la cual se fundó la alianza histórica del capitalismo con el Estado liberal. En esa concepción dicotómica, **el pueblo es reducido a una masa de individuos**, cada cual dividido en sí mismo en la doble posición del hombre, o sea, componente de la sociedad civil, y de ciudadanos, o sea miembro de la sociedad política. **Ambas funciones son puramente pasivas: el individuo es tan***

*impotente ante el poder económico en la sociedad civil, como lo es el ciudadano para ejercer la cuota individual de la soberanía popular que teóricamente le cabe*<sup>5</sup>

#### D. POLÍTICAS SOCIALES, CAPITAL SOCIAL Y ORGANISMOS MULTILATERALES

---

Los procesos de reforma del Estado fueron acompañados por un conjunto de ideas y matrices ideológicas que fueron el soporte y posibilidad para llevar adelante la reestructuración del conjunto de la sociedad. En lo que se refiere a las políticas sociales, es importante hacer hincapié en la categoría de “**capital social**”, noción que paulatinamente fue haciéndose dominante en los discursos y programas impulsados desde los organismos internacionales de crédito.

Si bien puede rastrearse el concepto en un extenso abanico en las mismas ciencias sociales (y por lo tanto con distintos usos y sentidos), la adopción de dicha noción por parte de los mencionados organismos tenía y tiene sus características especiales al momento de impulsar acciones y financiamiento para la **nueva agenda social** en el contexto del denominado “**Consenso de Washington**” (privatizaciones, desregulación de las relaciones laborales y de los servicios públicos, disminución del gasto social, debilitamiento de los estratos de bienestar y de los derechos sociales).

El concepto de capital social implicaría: la posibilidad de idear estrategias por parte de poblaciones vulnerables y pobres para revertir esa situación a partir de su empoderamiento y capacidades. Si bien es importante tener en cuenta las posibilidades y capacidades inscriptas en las comunidades, es cierto también que el discurso y los dispositivos elaborados por los Organismos Internacionales no anclan “*en las condiciones estructurales de desigualdad que provocan la pobreza*” (Sonia Álvarez, 2000).

En este sentido, aquello que la autora intenta resaltar no es el no uso del concepto de capital social, sino más bien los límites que presenta a partir de una óptica específica, es decir, de acuerdo a su comprensión desde una mirada más global e involucrando otros elementos de la realidad. Así, en su crítica al modelo del Banco Mundial, nos dice: “*se vislumbra cada vez más una segmentación marcada de las instituciones de lo social, producto del **desmantelamiento de las políticas de cuño más universal y de la promoción de políticas focalizadas...***”. Posteriormente y en consonancia con aquellos que deseamos resaltar señala, “*...es cierto que la activa participación de la sociedad civil en el reclamo por rendición de cuentas, ampliación y mejoras de la calidad de los servicios sociales puede incrementar su protagonismo y una mayor apropiación de sus beneficios*”.

---

<sup>5</sup> Tanto el cuadro como la cita corresponden a: Daniel García Delgado, Carlos Buthet y Marta Baima de Borri, *El movimiento social urbano. Participación e inclusión. Mitos y realidades*, SEHAS-FLACSO, Buenos Aires-Córdoba, 2002.

El eje de discusión que se plantea a partir de este contraste con las políticas de los Organismos Internacionales sigue siendo sobre las formas de desarrollo de políticas sociales **focalizadas** o **articuladas**. El siguiente párrafo ilustra fehacientemente lo que queremos resaltar, “...con las transformaciones producidas por la reestructuración neoliberal promueven (neoliberales y neoconservadores) el capital social como discurso **para justificar el retiro del Estado** en su responsabilidad en la protección social (...), “(...)además de ser funcional para abaratar costos de las **políticas focalizadas** (...).”

No se trata de enunciar simplemente una noción, sino que lo importante es como juega en relación articulada con otros dispositivos y estrategias al interior de un proyecto que contemple otras instancias de la realidad. En este sentido, nos parece de suma importancia remarcar que la noción de capital social debe ser vista al mismo tiempo con la de **organización y movimiento popular**, en estricta vinculación con las de **articulación y activación por parte del Estado**. Nuevamente es Sonia Álvarez quien nos ilumina en nuestro recorrido: “El capital social como creador de sentimientos de comunidad se vincula a la identidad, las creencias compartidas, normas y costumbre<sup>6</sup> que mantienen unido al grupo y le brindan cohesión. Como protección social se ha manifestado desde redes de ayuda mutua cercanas hasta organizaciones de base comunitarias, desde los grupos de autoayuda o las organizaciones no gubernamentales actuales. Las formas de asociatividad basadas en solidaridades más primarias también han dado lugar a luchas de resistencia y reivindicación importante a través del tiempo, como el movimiento feminista<sup>7</sup>, los movimientos de acceso a la tierra urbana y rural y otros tantos. En otras circunstancias estas instituciones han tenido un papel fundamental en las demandas de transparencia y mejor distribución del poder en las instituciones estatales. **Aquí el énfasis está puesto en la confianza y cooperación cívica entre el Estado y las personas**”.

Respecto a las posiciones del Banco Mundial, Daniel García Delgado (2002) comenta, “En este pensamiento **se desvincula la pobreza** de los problemas de renta, distribución del ingreso, desarrollo tecnológico y poder entre distintos grupos sociales, naciones y regiones, para reducirla a un problema más subjetivo e individual, respecto de los recursos y habilidades personales. Se asocia esta perspectiva de la pobreza a las ventajas del libre mercado y de una macroeconomía desreguladora”. Asimismo, y siempre teniendo como horizonte la **comparación** entre las formas de la política social y los Organismos Multilaterales en los '90, García Delgado argumenta: “pero las reformas en **política social** producidas durante los noventa tienen, sin duda alguna, **un costado político**. En especial, aquel vinculado a los mecanismos de negociación del financiamiento para la implementación de programas sociales, entre Organismos multilaterales y élites nacionales. En este sentido,

---

<sup>6</sup> Véase la disertación expuesta sobre **Ética y Desarrollo** en la página 17.



es paradigmática la actitud del Banco mundial a principios de los '90. Porque paralelamente a la lucha contra la pobreza, este organismo asumía como objetivo la promoción del sector privado, intensificando su apoyo para lo primero en los países que hubieran expresado claramente su deseo de crear un clima mas propicio a las privatizaciones. La promoción del capital, así, aparecía como condición para entrar en la estrategia de reducción de la pobreza”.

**Guía orientadora N °2:**

- a) ¿Qué relaciones pueden establecerse entre las nociones de integralidad, fragmentación y articulación en función de las Políticas Sociales?
- b) ¿Por qué la ciudadanía sigue siendo un factor importante de cohesión?
- c) ¿A partir de que elementos podría vincularse la nueva cuestión social y la emergencia de otros derechos y demandas?
- d) ¿En qué sentido podría pensarse la noción de Territorio como una categoría socio-política?
- e) ¿Qué relaciones pueden establecerse entre Ética, política e ideología?, ¿Cómo pensar una Ética política a partir de proyectos colectivos en relación al capital social y la autonomía político-estatal?

**Cuadro Resumen**

<b>“Políticas Sociales”</b>	<b>Autonomía de la Política</b>	Articulación e Integralidad	Ciudadanía y actores colectivos activos	Mirada política del territorio/sociedad civil	Integralidad de la Política social Universalidad + Particularidad = La sociedad como un todo complejo
-----------------------------	---------------------------------	-----------------------------	---	---	--

<sup>7</sup> Puede vincularse con los Derechos de Cuarta Generación señalados en la página 3.

	<b>Organismos Internacionales</b>	Focalización y fragmentación	Individualización y pasividad	Mirada económica/s ociedad de mercado	Dispersión y focalización de la política social Particularidad
--	---------------------------------------	---------------------------------	----------------------------------	--	--

Teniendo en cuenta las siguientes “**palabras claves**”, como las interpretaría y articularía en relación a la selección de párrafos sobre la disertación que la Ministro Alicia M. Kirchner presentó en el 40° Coloquio Anual de IDEA en el año 2004. Se plantea como posibilidad realizar un breve escrito pudiendo proponer como eje un tema a elección personal que esté vinculado con las problemáticas trabajadas hasta el momento.

**Palabras Claves:**

- Reforma del Estado
- Individualismo
- Actores colectivos
- Distribución de la riqueza
- Sociedad civil/mercado
- Técnica/Política
- Autonomía de la política/Estado/mercado
- Demandas/inclusión/acciones colectivas
- Democracia/cuestión social
- Público/Privado
- Transformación

1. “La forma que asumió el Estado en las décadas anteriores se correspondía con su funcionamiento “mínimo”, donde el mercado definía la asignación de recursos, las posibilidades de acceso a los bienes públicos y la distribución “justa” de la riqueza social. La coyuntura política, económica y social actual es radicalmente diferente. Prioriza un abordaje articulado e integrado del propio todo social, a la par que refuerza las potencialidades inscriptas en la sociedad civil a diferencia de la “lógica de mercado” donde la sociedad civil se transformaba en el reino del individualismo y la pura razón económica”.
2. “El desarrollo social que llevamos adelante está directamente ligado al trabajo desde las territorialidades culturales y las identidades, donde las personas son recuperadas desde su integralidad, no pensadas como simples agentes económicos”.
3. “Debemos ser conscientes y saber que el neoliberalismo implicó una determinada forma de intervención del estado; una determinada forma de políticas públicas que se tradujeron en fragmentación y exclusión permanentes, en beneficio de una minoría cada vez mas selecta y en la postergación de las grandes mayorías en la participación de la riqueza y el bienestar social”
4. “El rol del Estado en esta actualidad retoma aquellas problemáticas que habían sido relegadas desde una concepción negativa de lo público, donde las funciones y mecanismos de las instituciones del Estado eran adecuadas en función de un proyecto donde lo dominante era la ideología de mercado”.
5. “La forma de democracia que sólo reconoce las posibilidades de acceso a los bienes públicos a una parte de la sociedad, es una democracia amputada y que contradice las premisas que la constituyen como tal, ya que democracia hace referencia a los pueblos como actores colectivos partícipes en los múltiples modos que se manifiesta la vida social”
6. “Cuando hacemos alusión a "democracia mas cuestión social", queremos remarcar el hecho de que nuestra contemporaneidad solo puede ser entendida a partir de que garantizando los derechos inclusivos se refuerza la democracia”

## E. POLÍTICAS SOCIALES: ARTICULACIÓN Y ESTADO TRANSVERSAL

---

*“De este modo, **denomino transversal a un tipo de Estado que rompe con los típicos compartimentos estancos** que separaban a sus planos nacional-subnacionales y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares”* (Oscar Oszlak, 2002).

Este breve párrafo nos ayuda a ir esclareciendo los presupuestos sobre los que venimos haciendo hincapié, ya que lo importante es poder ir aproximándonos a una cabal representación de qué estamos entendiendo por Estado. Como bien dice Oszlak, se trata de romper con los dispositivos estancos que parcelan la realidad y nos impiden realizar un abordaje articulado e integral de lo político-social.

La transversalidad (que es importante relacionar con la noción de articulación) intenta poner de manifiesto *qué forma de articulación* es necesaria y “progresiva”, en contra de sus formas “regresivas”.

Estas generan una lógica de “todos contra todos” donde se intenta asimilar a las personas desde el discurso neoconservador como partícipes de una lucha mercantil por la supervivencia del más apto, antes que desde la integración comunitaria y la solidaridad. La legitimidad del Estado, entonces, parecería fundarse en la única garantía de estabilidad: **la económica** como valor y fin en sí mismo, y no al servicio del bienestar colectivo. De este modo *se disuelve la transversalidad*, ya que el Estado articula las políticas a partir de un lógica puramente económica en detrimento de las otras instancias sociales.

Respecto a esa forma de articulación del Estado y teniendo como eje las privatizaciones de las empresas públicas y de los recursos nacionales, se señala: *“...no es posible aún sacar conclusiones definitivas sobre las transformaciones que se están operando en el Estado argentino. Sólo nos aparecen muchas dudas en torno a los beneficios efectivos que las mismas podrían deparar para la mayoría de la población”* (Thwaites Rey y Castillo, 1992).

Por lo tanto, siempre que hablamos de una forma de articulación del Estado con la sociedad estamos al mismo tiempo haciendo referencia a la producción misma de lo social, de los actores y de las relaciones sociales que se generan. Si el Estado articula la política social con criterios de “racionalidad económica y eficientista”, el resultado será que las personas se transformen en beneficiarios, receptores pasivos e individualizados. En contraste, la articulación desde una perspectiva mas global (es decir, realmente articuladora) que pueda contener los distintos aspectos y manifestaciones de la sociedad, estará realizando no sólo otra política social, sino también otra forma de sociedad, de relaciones sociales y de actores colectivos, es decir, otro *proyecto*.

Como bien dice José Nun: *“El bienestar colectivo aparece dos veces: como condición para el ejercicio de la ciudadanía y como condición para la legitimidad del Estado”*.

En consonancia con lo que venimos desarrollando, y resaltando la importancia de la autonomía de la política las siguientes palabras son aleccionadoras. Si bien corresponden al contexto posterior de la última dictadura militar, son de una significativa actualidad: *“Es por eso que si queremos producir las reformas sociales imperativamente exigidas por la hora actual se requiere **optar por el camino de la política ...**”, **“...no es el mercado quien puede hacerse cargo de esa tarea, sino la sociedad organizada democráticamente...”**, **“...lo que se requiere es un inmenso protagonismo social que impulse las reformas<sup>8</sup> que el Estado debe institucionalizar y legalizar...”**, **“...de ahí la importancia de “desprivatizar” el Estado...”**, **“...es necesario reconvertir el Estado en la esfera de lo público, garantizando la transparencia de sus actos y el carácter democrático de sus procedimientos...”**...esto nos abriría las puertas a un camino que conduce a una sociedad mejor, donde **imperen la justicia, la soberanía popular y las libertades públicas**” (Atilio A. Borón, 1997).*

## E1. ARTICULACIÓN Y GESTIÓN: Estado y Comunidad

---

Es importante que también podamos desarrollar algunas consideraciones respecto a la relación entre articulación y gestión. Avanzar sobre el terreno de la articulación implica también poder dejar en claro **qué** elementos entran en juego en el proceso de articulación. A continuación, desglosaremos a modo ilustrativo las distintas instancias y elementos que se ponen en movimiento para llevar adelante el proceso de articulación.

En principio y de modo general, podemos decir que la primera articulación se da entre el Estado y la comunidad. Por lo dicho hasta el momento, el Estado pone en acción determinados recursos a través de sus instituciones, que hemos denominado políticas públicas.

Si el Estado “bajara simple y mecánicamente” al ámbito de la comunidad esos recursos en forma de políticas públicas, tendríamos como resultado un conjunto de acciones **lineales**, donde el Estado sería el polo activo y la comunidad el pasivo.

Pero esa sería una visión donde predomina la función del Estado únicamente como **“interventor”**, dejando a un lado las estrategias que hemos denominado de **“articulación”**.

La idea de una articulación puede pensarse desde dos momentos:

1. Articulación entre Estado y Comunidad.

---

<sup>8</sup> Por supuesto que no se trata de las reformas impulsadas posteriormente por el gobierno de Carlos Menem y que implicaban todo lo contrario.

2. Articulación al interior de la comunidad y las diferentes comunidades participativas en un determinado territorio<sup>9</sup>.

Estas dos instancias en el análisis son complementarios y no excluyentes, ya que implican distintos niveles o momentos de esa articulación contraponiéndose a la idea de un polo activo y otro pasivo en la relación. En este sentido y considerando la no linealidad en la implementación de las políticas sociales, la instancia de la **gestión** de esas políticas supone necesariamente y al mismo tiempo la posibilidad real de una articulación entre recursos y estrategias bajo la égida de la articulación y de un espacio público conflictivo, en el cual la “función” de articulación debe ser vista a sobre la base de la creación de un nuevo proyecto. Para reafirmar lo que venimos exponiendo, y en contraposición a las visiones dominantes de la década de los '90, son ilustrativas las siguientes palabras:

*“Este enfoque (se refiere a las políticas públicas en los '90) termina configurando una visión negativa del Estado y de la política, donde ésta aparece siempre como una visión instrumental, estratégica y de autointerés (...)” y “(...) postula el reemplazo de lo político por lo técnico”. Asimismo, “...el enfoque gerencial de política social, carece de elementos para superar la regresividad social que genera el modelo de acumulación neoliberal basado en la perspectiva de libre mercado irrestricto y que ajusta por desempleo y deflación salarial” y también, “...la articulación de esta emergente sociedad civil a la política pública para la resolución de la nueva cuestión social durante gran parte de los '90 y comienzos de nuevo siglo era insuficiente, ya que se planteaba desde una visión gerencial neoinstitucional, en sintonía con la configuración de un Estado mínimo y de una sociedad de mercado. En ese modelo, el problema de la articulación del Estado con la sociedad civil que se planteaba despolitizada y de carácter técnico”.*

Por eso, cuando hablamos de gestión, no estamos pensando en un modelo con orientación técnico o gerencial, sino que afirmamos la centralidad de la política como elemento de articulación global y no parcial desde donde la política social es puesta en acción.

En tal sentido y en relación a la política social actual, *“...es importante lo que se haga sobre planificación estratégica, presupuestos participativos a nivel local, con la innovación y descentralización política de los municipios; así como con la constitución de la economía de solidaridad, el establecimiento de redes del trueque, grupos de calidad alimentaria, de microcréditos, cooperativas de compras comunitarias, foros y movimientos de defensa de derechos diversos. Porque son éstas reservas de capacidades, que hay que seguir despertando en la gente para que se vayan buscando soluciones, que aunque puedan parecer pequeñas -barriales o municipales-, permiten que vaya naciendo un clima de darse cuenta de que es posible salir, frente a perspectivas de autoderrota, y estrategias mediáticas*

---

<sup>9</sup> En el capítulo 2 abordaremos en profundidad la propia dinámica de la sociedad civil.

que intentan profundizar el pesimismo cultural”, “...parecería requerirse **una estrategia de articulación** entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado (...) (...)lo cual implica dejar de avanzar en una concepción de la pobreza y la desigualdad que la reduce a una simple cuestión de falta de capacidades, de recursos humanos o de transparencia, o falta de capital social, sino como un problema de injusticia, de mala distribución del ingreso y configuración de un perfil productivo de bajo valor agregado. **Y esto implica una idea de articulación entre organizaciones de la sociedad civil y estado** de carácter política necesaria para transitar el estrecho sendero que hoy separa la reconstrucción institucional económica y democrática de la nación (el bien común) de la disgregación social y del autoritarismo propiciada por los mercados” (Daniel García Delgado, 2002).

**La reformulación en la relación entre Estado y la comunidad es importante comprenderla a la luz de su articulación con las formas de gestión en que se llevan adelante en los procesos históricos**

Cecilia Carrizo (2002) nos brinda una interesante síntesis desde la cual poder pensar las relaciones entre Estado, sociedad civil, políticas y articulación: “Menos se ha escrito sobre la forma en que la silenciada articulación entre política y políticas sociales ha contribuido a la crisis (se refiere a la crisis del modelo neoliberal), favoreciendo una inédita concentración del poder en el país que tiene como correlato la desertificación de lo público y el consiguiente estado de desolación de la ciudadanía. En este marco y en base a los resultados de análisis realizados sobre una estrategia de racionalización de políticas muy desarrollada en el marco de los procesos de reforma, cual es la de **políticas sociales focalizadas**, se pretende reflexionar sobre algunos aspectos de la articulación entre política y políticas sociales. Tal tarea no brega por la restauración de modalidades de articulación pasadas, sino que se estructura a partir de señalar las tensiones y luchas presentes en su aplicación en tanto ponen en cuestión la identidad entre pluralización y democratización del estado, es decir a un entendimiento agregativo de la ampliación de las bases representación y legitimación estatal”<sup>10</sup>.

Refiriéndose a la Economía Social y Solidaria y, nosotros teniendo presente nuestra problemática en lo que hace a la gestión<sup>11</sup> de la política social, Susana Hintze manifiesta lo siguiente: “Desde esta óptica, si se considera a estas políticas como construcción social basada en una genuina intervención colectiva, el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales,

---

<sup>10</sup> Sería interesante poder también leer esta frase en relación al punto **C** del presente capítulo.

<sup>11</sup> Es importante señalar que la idea de **gestión** está estrechamente vinculada a la **participación**.

no como 'destinatarios' de una oferta cerrada sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios en nuevas modalidades de políticas, que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social. Reiterando lo expresado ya hace varios años, "aunque la necesidad de acuerdos políticos e ideológicos respecto de lo que se considera como deseable en materia de política social constituye una condición imprescindible, no es suficiente para el desarrollo de políticas sociales democráticas y participativas [...] dicho de otro modo: no se resuelve sólo con voluntad política." La constitución de políticas sociales efectivamente democráticas demanda el desarrollo de nuevos aportes teóricos, metodológicos y técnicos, lo suficientemente flexibles e integradores, como para captar las diferentes determinaciones del problema que se propone enfrentar (Hintze, 1996)", también, "...en los términos en que se ha venido desarrollando la argumentación, el punto de observación del problema no puede ser ya el Estado o, más precisamente en este caso, la organización pública, sino que **requiere un enfoque que se sitúe en la interacción de ambas instituciones: la estatal y las de la sociedad civil** y tome en cuenta las características de cada una de ellas y la forma en que éstas inciden en esa interacción"

Como manifestó José Luis Coraggio refiriéndose a las estrategias de articulación y gestión en el 1º Congreso de Políticas Sociales:

"Es importante que haya articulación entre los niveles del Estado, entre el nacional, el provincial y los municipales. No puede ser que se bajen políticas, que se rechacen políticas y que no se articulen realmente las políticas del Estado. Es necesario que el Estado asuma un cambio de paradigma. No alivio a la pobreza o la indigencia, no contención en el sentido de control, sino **desarrollo**. Desarrollo es lo que necesitamos. Necesitamos volver a pensar en términos de desarrollo y para eso hace falta un Estado fuerte. Pero un Estado fuerte es un Estado democrático, que represente. Y esto implica que el sistema de representación política y social en Argentina tiene un gran problema y este es un problema de los que quieren hacer política social de otra manera. Porque quién va a definir las políticas, cómo se van a definir las políticas es un tema fundamental. **Hay que articular desde abajo. No puede haber una articulación significativa de las políticas sociales si no hay participación real de la sociedad**, de todos los sectores sociales, económicos, políticos en esta búsqueda. Es necesario que se expliciten los intereses en una esfera pública. No que se hagan transparentes sino visibles, porque transparentes después se vuelven invisibles. Que se hagan evidentes y que disputen la legitimidad. Que la sociedad pueda decidir si el interés es legítimo o no. **Es necesario para eso que haya más democracia, que haya más participación**".



Asimismo, “La democratización del poder político necesario para un cambio social de este tipo que asuma el tránsito de las políticas compensatorias del ajuste estructural a políticas socioeconómicas como las aquí reseñadas, requeriría modificar no sólo la orientación sino también los procedimientos tanto políticos como técnicos de elaboración, implementación y evaluación de intervenciones públicas de modo tal de lograr su democratización vía la efectiva participación de los sujetos en las distintas etapas” (Hintze, 2003)

**Guía orientadora N °3:**

- f) **¿Cómo pensaría la relación entre los conceptos de gestión y participación?**
- g) **En este sentido, ¿qué significaría la politización de la sociedad civil?**
- h) **¿Por qué supone que la sociedad civil no debería confundirse con “lo económico”?**
- i) **Si bien en el pensamiento neoliberal predomina la “racionalidad económica”, ¿por qué no podría decirse que carece de un determinado contenido político?**
- j) **¿Cree que es azaroso que la gestión de las políticas de corte focalizado generen atomización social?, ¿por qué?**
- k) **¿Qué relaciones pueden establecerse entre democratización y políticas sociales?. En este sentido, ¿cuál es la relevancia de la participación?**

**A TENER EN CUENTA:**

Las distintas dimensiones sociales que hasta el momento venimos desarrollando pueden agruparse y concebirse desde los siguientes ejes como procesos de transformación en el conjunto de las relaciones sociales:

1. Estado – Políticas Sociales –Comunidad- Sociedad de Mercado – Descentralización
2. Ciudadanía – Derechos – Actores colectivos - Individuos – Personas – Beneficiarios Sujetos de Derechos.
3. Territorio – Identidades Sociales – Articulación – Gestión y recursos
4. Focalización – Integralidad – Universalidad
5. Política – Proyectos – Acciones colectivas - Hegemonía

Los ejes precedentes no deben pensarse como compartimentos estancos, sino como partes de una totalidad socio-política que los contiene. La diferenciación conceptual de los tres puntos es a los efectos de reunirlos bajo denominadores comunes que puedan esquematizar su mayor nivel de proximidad de unos con otros.

## E2. CONCEPTUALIZACIONES GENERALES: Comparación

Rasgos de las políticas sociales en el modelo neoliberal<sup>12</sup>:

- *Privatización*: en consonancia con el modelo, se profundiza la separación público/privado y se postula que la reproducción debe desenvolverse fundamentalmente en este último ámbito. El Estado debe hacerse cargo solamente de aquello que no entra en el amplio campo de competencia del mercado.
- *Focalización de las intervenciones en aquellos que “realmente la necesitan”*: siempre han existido políticas y programas focalizados y orientados a ciertos sectores en función de condiciones biológicas o económico-sociales; si embargo, el énfasis en la focalización en el nuevo modelo<sup>13</sup> no puede independizarse del hecho de que las políticas selectivas ya no están dirigidas a grupos pequeños. En nuestros países un 25-30% de la población se encuentra en situación de pobreza y la focalización en el marco de estas magnitudes adquiere un sentido distinto.
- *Aumento del peso de las políticas asistenciales*: consideradas como compensatorias del ajuste estructural, pierden su carácter residual y adquieren mayor centralidad.

A partir de estas características de la política social bajo el modelo neoliberal, la autora propone los siguientes puntos para “reinventar” la política social con la finalidad de resolver:

- *El de la inclusión*: ¿cómo desarrollar políticas sociales que permitan la inclusión social de los grandes grupos ahora excluidos?. Es en este campo donde deberíamos revisar la discusión ya clásica entre universalidad-focalización.
- *El de la participación*: ¿cómo incorporar efectiva y no retóricamente la participación de los sujetos?, ¿Es posible generar políticas sociales democráticas, participativas, pensadas en términos de “**sujetos de derecho**” más que “**población beneficiaria**”?
- *El de la “operación” de las políticas sociales*: y con estas palabras estoy englobando la formulación, gestión, gerenciamiento y evaluación de programas sociales. ¿Es posible generar procesos innovadores que piensen eficacia y eficiencia en términos sociales?. En este mismo punto y ligado a la participación: ¿es posible desarrollar políticas sociales transparentes a partir de la evaluación y el control social de las intervenciones públicas?

En esta línea de desarrollo, son instructivas las palabras de Daniel García Delgado: “*El modelo neoliberal tiene su aproximación a la problemática de la equidad, pero como compensación para aquellos grupos específicos que están debajo de la línea de pobreza y no*

---

<sup>12</sup> Todo este párrafo pertenece está desarrollado en Susana Hintze: *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp.18-20

<sup>13</sup> El texto fue escrito en los momentos de auge del modelo neoliberal en nuestro país, por lo tanto y al momento de abordar su lectura, debe ser tenido en cuenta desde ese momentos histórico concreto.

*están en condiciones de competir. Es decir, haciendo un cambio drástico del concepto de justicia distributiva (frente a la referencia a un bien común asociado a lo colectivo o sancionado en términos de distribucionismo estatal), aparece la idea de justicia como obtención en el mercado de lo que cada uno merece por su propia eficacia y performance, retirándole al Estado la exclusiva función de compensación y atribuyendo al mercado el papel fundamental de la distribución”<sup>14</sup>*

### **RESUMEN HASTA EL MOMENTO**

Si bien hasta el momento hemos ahondado en diversas problemáticas referentes a la Política Social y su desenvolvimiento, hemos intentado hacerlo desde la comparación y teniendo en cuenta los distintos modos y formas en que se desarrollan esas políticas en el marco global de las relaciones sociales de nuestras sociedades contemporáneas. Nuestro constante hincapié en poder comparar conceptos y realidades históricas, apunta a intentar rastrearlos como elementos conflictivos al interior de los procesos.

Los diversos pasajes históricos que hemos señalados como relevantes en la constitución del Estado argentino (sobre todo la tensión entre Estado Social/Estado Neoliberal/Estado Articulador), tienen como propósito comprender las transformaciones sociopolíticas en movimiento, ancladas en procesos de por sí contradictorios y muchas veces superpuestos de acuerdo el momento específico que hagamos alusión. Por ejemplo: la ruptura democrática de 1955 llevada adelante por las fuerzas armadas, si bien quebró el régimen democrático – es decir clausuró los derechos civiles y políticos intentado desactivar permanentemente la participación política – no pudo desarticular los derechos sociales conquistados y sedimentados en el tiempo. En este caso, entonces, tenemos una situación histórica en la cual las formas de la ciudadanía<sup>15</sup> conviven de un modo desigual, ya que era imposible retrotraer los derechos sociales a un pasado ya superado por los acontecimientos históricos.

Es con la dictadura de 1976 donde comienza un tránsito hacia la desarticulación de esos derechos, intensificados con el apogeo del neoliberalismo, donde los derechos sociales y económicos fueron desbaratados. En este sentido, la década de los '90 cohabitó con los derechos políticos y civiles a la vez que socavaba rápidamente los derechos sociales ligados a la seguridad social y al bienestar material.

---

<sup>14</sup> En Sonia Álvarez, *Políticas de desarrollo social, transformaciones y paradojas*, en: *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Eudeba, Buenos Aires, 2000.

<sup>15</sup> Hay que resaltar, de todos modos, que los procesos de ciudadanía ligados a la aparición de los derechos sociales se basaban fuertemente en la figura del “trabajo” y el “trabajador”, propios de la sociedad salarial.



Respecto a esto último es importante hacer una aclaración que viene siendo discutida en muchos ámbitos de la sociedad, y que plantea cuán democrática es una sociedad que no puede garantizar las condiciones materiales y de acceso a la salud, la educación, la vivienda, etc, a grandes sectores de la población. La discusión refiere a qué tipo de democracia se puede construir y sobre que parámetros de igualdad y libertad se asentará en el tiempo, lo que nos invita a pensar nuevamente cuales son las relaciones entre economía, política, autonomía de la política y participación.

En relación a lo anterior, son esclarecedoras los siguientes párrafos:

*“...la noción de justicia social o redistributiva, en tanto invocada para justificar la intervención del Estado, es uno de los blancos preferidos de los neoliberales”*

(Laclau, 2004)

*“...lo que se intenta es proponer una nueva definición de la democracia, que en los hechos serviría para legitimar un régimen en el que la participación política podría ser prácticamente inexistente”*

(Laclau, 2004)

*“...estamos así asistiendo – ténganse en cuenta que es un texto de 1985 – a la emergencia de un nuevo proyecto hegemónico, el del discurso liberal conservador, que intenta articular la defensa neoliberal de la economía de libre mercado con el tradicionalismo cultural y social profundamente antiigualitario y autoritario del conservadurismo”*

(Laclau, 2004)

El siguiente Documento elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social en el año 2003 también refuerza esto último:

*Los diversos cambios significativos sobre la estructura y las reglas de funcionamiento de la economía, devenidos principalmente de la privatización de los activos del Estado, la reducción del aparato estatal, la desregulación y la apertura externa, tuvieron efectos directos sobre el crecimiento del producto pero no resultaron condiciones suficientes para generar efectos sociales positivos.*

*La función de las anteriores gestiones en este campo, no se orientó a propiciar la reforma eficiente de los sistemas institucionales y normativos responsables de la aplicación de las políticas de trabajo, salud, educación, y seguridad social, para adecuarlos equitativamente a las condiciones y necesidades de la población que se encontraba en esta situación de vulnerabilidad social. Tampoco mejoró los sistemas y regímenes administrativos encargados de ejecutar esas políticas, apoyando eficazmente los procesos de descentralización y desconcentración institucional, y no amplió necesaria y significativamente los recursos destinados a sus respectivos financiamientos.*

*Es falaz el argumento que señaló que con crecimiento económico por el efecto de goteo de recursos, paralelamente se achicaría la brecha de pobreza. Asimismo, durante esos años, se pudo constatar una relación contradictoria entre estas variables y, que tuvo implicancia sobre la cuestión social de la exclusión ya que dependió de la particularidad con que se eslabonaban la política económica y la política social en nuestro país.*

*El peculiar y cambiante contexto social de la transición democrática también afectó a la Política Social. La pretensión de consolidar un modelo de acceso universal a beneficios diferenciados para distintos grupos entre 1983-1989, fue reemplazada en los años '90 por la expectativa de conservar algunos de los derechos adquiridos y la búsqueda de salidas **parciales**, priorizando a aquellos programas con fuertes efectos de enlace con una perspectiva dinámica a fin de garantizar el uso eficiente del gasto social y el logro de las metas de la equidad.*

*El espacio de lo público entró en la órbita de las redefiniciones sociales, y también el alcance de la política social. Se redefinieron las incumbencias y estrategias desde el Estado. Así los distintos cuerpos técnicos incorporados al Estado discutieron acerca de las condiciones de elegibilidad de la política social condicionados por los imperativos fiscales producto del desequilibrio fiscal previo y los parámetros para acceder a las líneas crediticias de los organismos internacionales para arribar a un paradigma que se propone para la gestión de la política social, una visión "residual" de que a la política social le corresponde actuar allí donde el mercado no llega.*

*Sin embargo, el mercado como la iniciativa privada, actuando libremente, no constituyeron mecanismos eficientes para la producción de los bienes y servicios sociales.*

### **E3. DESCENTRALIZACIÓN**

---

Los procesos de descentralización debemos pensarlos de cara a las transformaciones del Estado, de sus aparatos estatales e instituciones, así como modificando el conjunto de relaciones sociales hasta ese momento. Es un aspecto importante en relación a las políticas sociales, ya que estos procesos implican nuevas acciones y la participación de actores que históricamente no se encontraban vinculados de forma inmediata a determinadas problemáticas. Asimismo, es significativo destacar que los proceso de descentralización tienen lugar en la denominada “Reforma del Estado” impulsada durante la década de los ’90. Con esto queremos remarcar el profundo sentido política de dichas reformas y no simplemente sus aspectos técnicos, como muchas veces se pretende hacer creer. En este sentido, el siguiente párrafo nos ofrece una breve introducción a la cuestión:

*“La crisis de la matriz Estado-céntrica y con ella del Estado Social, consumada finalmente al calor de la nueva etapa de la globalización, determinó a principio de los ’90 una profunda transformación estructural cuyos efectos no se han agotado. La reforma del Estado, la apertura económica, el nuevo marco político-cultural de formación de los sujetos sociales y de la persona humana, la relación entre el capital, el Estado, la sociedad civil y las diversas jurisdicciones territoriales (Nación, provincia, municipios) se ha modificado sustancialmente. En este contexto las políticas sociales han sufrido una mutación respecto de sus matrices dominantes en la etapa anterior en la que se encontraban centralizadas, muy ligadas a la gestión del Estado Nacional.*

**Las políticas de descentralización, privatización, desregulación, la reforma administrativa, la apertura económica, y la “nueva cuestión social”, han generado una suerte de provincialización y municipalización de los problemas y entre ellos las cuestiones sociales aparecen como una de las de mayor relevancia para los actores locales tanto de los gobiernos como de la sociedad civil y el mercado.** Nuevas configuraciones organizacionales a nivel estatal y privado, nuevas tecnologías blandas para las tomas de decisiones, el cambio en las modalidades de la planificación, han consistido en algunas de las respuestas que se deben tematizar a la hora de abordar la cuestión de las políticas sociales y su relación con el desarrollo a nivel local e incluso regional” (Miguel Anselmo Bitar, 2002).

Asimismo, y para contextualizar al concepto en el marco de la política social de los '90 llevada adelante desde los procesos de Reforma del Estado, *"...el nuevo paradigma de política social, que incluye **descentralización**, gestión local, articulación entre el estado y la sociedad civil, políticas sociales focalizadas, etc., sólo puede ser adecuadamente comprendido en el marco de la enorme transformación producida en los últimos 20 años, que ha modificado rápida y drásticamente el tipo de relación sociedad-Estado que se daba en la sociedad moderna, industrial y asalariada, en el marco del Estado de bienestar. Entre los aspectos principales de dicha transformación, señalemos tres:*

**a) La emergencia de la sociedad civil** que, a partir de la década del '80, se presenta como un tercer ámbito frente al Estado y el Mercado, a diferencia de la etapa anterior, en la cual se daba una escasa distancia respecto del Estado y poco reconocimiento del Mercado en cuanto tal. En positivo, esto significa que el Estado deja de ser visto como el único momento de salida de lo particular, apareciendo ahora también la sociedad civil como portadora de intereses universalizables, expresables en sus organizaciones no específicamente partidarias. Pero también existen otros paradigmas desde los cuales se interpreta este fenómeno: concretamente, aquél que postula una sociedad civil confundida con la sociedad de mercado, en perspectiva neoliberal (libertad del ciudadano concretándose en una vida social despolitizada, con escasa intervención del Estado en la asignación de recursos y en la promoción de la justicia).

*En cualquier caso, se trata del pasaje de una sociedad más homogénea e igualitaria, articulada al Estado sobre organizaciones de clase de nivel nacional y profesionales en clave política (Estado-nación, Estado-pueblo), hacia otra más compleja, **descentralizada** y desigual, caracterizada por una multiplicidad de organizaciones sociales que no tienen una articulación única, enmarcadas por la desconfianza respecto del sistema de partidos, así como por la presencia de nuevas formas de hacer política (Estado-sociedad civil, Estado-“tercer sector”).*

**b) El surgimiento de una nueva cuestión social.** Las sociedades capitalistas, en su etapa industrial, tuvieron un particular conflicto de clases que dio lugar al surgimiento de la cuestión social, a fines del siglo XIX. Esta se fue conformando a partir de las malas condiciones de trabajo y, particularmente, de la explotación como situación imperante en la emergente sociedad de masas. Este conflicto –junto con el creciente poder de organización del movimiento obrero y su capacidad de amenaza a los sectores propietarios– promovió finalmente, el surgimiento del Estado de Bienestar (asegurador, promotor de políticas sociales universales) y la instauración de los derechos sociales como forma de conciliar los conflictos entre capitalismo y democracia.

**c) La reforma estructural del Estado.** *Una reforma necesaria, sin duda alguna, en el marco de las profundas mutaciones de los procesos productivos y tecnológicos, de la revolución del management, de la sociedad de la información y de la creciente interdependencias entre sociedades, y de cambio de relaciones de poder mundial (caída del socialismo). Aún así, es preciso señalar que, en nuestro caso, esta reforma terminó tomando, entre todas las orientaciones posibles, aquella más dependiente de un paradigma de Estado volcado a pocas funciones básicas, surgente del Consenso de Washington. El pasaje del Estado de Bienestar a otro “mínimo”, realizado durante el gobierno del Presidente Menem, su apartamiento de lo productivo y de la política social universal. Este fuerte énfasis en la desregulación, privatización y en la apertura comercial irrestricta, llevaron a un cambio abrupto y traumático, así como a una fuerte redistribución de poder e ingresos dentro de la sociedad” (Daniel García Delgado, 2002).*

Las recientes palabras intentan reflejar algunas de las consecuencias que se derivaron de los procesos de descentralización llevados a cabo por el gobierno de Menem. Evidentemente, los efectos nocivos de esas políticas están íntimamente vinculados al modo y a las ideologías que los sustentaron. Uno de los aspectos que el texto intenta resaltar, es que la forma que asumió el proceso de descentralización en la argentina tuvo efectos negativos para grandes sectores de la sociedad, ya que esa forma de descentralización se realizaba al mismo tiempo como proyecto político, no meramente técnico. En este sentido, los proyectos y diagramas políticos ponen en circulación ideologías que responden a una determinada concepción de lo social y de la sociedad.

Hacemos hincapié en esto ya que los procesos de descentralización tienden a pensarse en función de solucionar problemáticas meramente técnicas<sup>16</sup>, cuando, como dijimos, lo que allí está en juego son distintos proyectos en pugna, es decir políticos.

## **F. POLÍTICAS SOCIALES, PARTICIPACIÓN Y DEMANDAS DEMOCRÁTICO-POPULARES**

---

En nuestro recorrido hemos hecho mención a la importancia que tiene la participación política en la construcción de otras políticas sociales con el fin democratizar esas prácticas sociales. De este modo, los elementos de articulación política son siempre requisitos necesarios para la conformación de otro proyecto democrático y social.

Cuando anteriormente hicimos mención a la necesidad de articular las demanda dispersas y fragmentadas en pos de constituir otra “agenda público-social”, nos referimos a los procesos de construcción de una voluntad colectiva. En otras palabras, “...la cuestión de la constitución



*de una subjetividad popular se convierte en parte integral de la cuestión de la democracia”* (Laclau, 2005).

En este sentido, “cuestión democrática” y “cuestión social democrática” son procesos unificados en un mismo sentido y proyecto. Así hemos visto que el programa neoliberal escinde permanentemente estos dos momentos, ya que sus bases y presupuestos están orientados desde una lógica del beneficio, y la propia forma en que son puestas en prácticas sus políticas sociales generan fragmentación social y dispersión política, debido a que su punto de partida son las individualidades aisladas y no, por el contrario, la construcción de proyectos colectivos donde esa misma individualidad sea contenida desde otro lugar. Como decíamos anteriormente, la política social tiene que contemplar la posibilidad de conjugar su especificidad en cuanto política social, a la vez que comprender que los contextos sociales están surcados por relaciones políticas que dan lugar a distintos proyectos.

Respecto a esto, citaremos un párrafo de una ponencia sobre el **Programa de Democratización Familiar y Social** que formó parte de la política social de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con apoyo de UNICEF, y que es sumamente esclarecedor sobre lo que venimos manifestando:

#### **Objetivos del Programa de “Democratización Familiar y Social”**

El programa tiene como objetivo desarrollar nuevas políticas públicas, que otorguen alternativas de soluciones al problema de la violencia familiar y social, basadas en la simultaneidad del ejercicio de los derechos de género y de generaciones. Su enfoque consiste en pensar a los actores sociales como gestores de transformaciones que se consolidan utilizando los conocimientos que se les transmiten, pero también incorporando su saber basado en la experiencia cotidiana.

*“En estas investigaciones observamos que la participación social, más que el trabajo remunerado, permite a las mujeres elaborar un lenguaje de derechos, y no sólo de necesidades. Este lenguaje supone la verbalización de las motivos emocionales y racionales, para emprender determinadas prácticas tendientes a superar las condiciones de subordinación. Permite a las mujeres negociar sus relaciones con sus compañeros y tomar otro lugar de autoridad en la familia; quienes deciden separarse o son abandonadas reelaboran su situación lo que en muchos casos, a pesar de la situación de pobreza, les permite desarrollar procesos de autonomía, así como estrategias de mejor calidad de vida para ellas y sus hijos/as. Cuando encuentran un nuevo compañero, el sistema de autoridad familiar algunas veces se construye sobre bases más democráticas y, generalmente,*

---

<sup>16</sup> No estamos negando que lo específicamente técnico sea secundario o no importe, sino resaltando que incluso lo técnico es político o está sujeto a decisiones y proyectos de carácter político.

*comparten las decisiones o bien establecen esferas de autoridad diferentes con los hijos/as propios provenientes de uniones anteriores.*

*Los procesos de participación social de las mujeres nos alertaron sobre su potencial transformador al romper la separación entre lo privado y lo público, especialmente entre las mujeres que participan en organizaciones nuevas, generadas por ellas mismas o por dinamizadores que parten desde una perspectiva de derechos. En cambio entre las mujeres que participan en asociaciones tradicionales, como las asociaciones barriales, gremiales o parroquiales, que tienen una fuerte impronta de jerarquías masculinas, no se observan cambios sustantivos en los modelos de género y en las relaciones de poder.*

*Asimismo, los esfuerzos de las mujeres por encarar negociaciones sustentadas en el lenguaje de derechos también producen modificaciones en los sistemas de autoridad familiar, redefiniendo nuevas posiciones de autoridad y ampliando el espacio para la intersección de los derechos de los diferentes miembros. A través de estas negociaciones, a las que hemos denominado “democratizadoras” para distinguirlas de las tradicionales -basadas en el cuestionamiento de la desigualdad de poder-, las mujeres intentan elaborar los conflictos, más que negarlos, y desde ese enfoque alteran las relaciones de poder tradicionales. Contribuyen al aumento de las capacidades y autonomía de dichas mujeres, entendidas como un proceso de cambio personal y colectivo que se traduce en una búsqueda de control, mayor confianza en sí misma y un reconocimiento del derecho a tomar decisiones y a hacer elecciones, incidiendo en los propios asuntos y en los de la sociedad a la que pertenece.*

*Ambos procesos, **participación social y negociaciones democratizadoras**, que pueden darse simultáneamente o no, pueden ser impulsados a través de una política pública encarada con un enfoque de género que considere las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres. Esta perspectiva incluye, además, la concepción integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes y las nuevas concepciones que se van construyendo acerca de las masculinidades, dimensiones necesarias para promover una transformación de las relaciones de poder en las familias” (Di Marco, 2002).*

Es importante resaltar que, en sí mismo, el concepto de participación puede no decirnos nada sino lo relacionamos con un conjunto de prácticas como soportes de determinadas relaciones sociales. Las palabras que siguen intentan, precisamente, poner claridad sobre la idea de participación resaltando las tensiones que la atraviesan:

*“Lo que intentamos decir aquí es que el sentido y resultados que toman las políticas tienen que ver con relaciones sociales, no con problemas de implementación deficiente, por lo que abogar por la participación sin modificar el nudo de reproducción de las relaciones sociales puede resultar fútil. También llamamos la atención sobre el aporte que debiera realizar el campo académico en el sentido de realizar análisis relacionales que consideren la voz de los*

destinatarios en todos los sentidos posibles: incluyendo allí donde se reclama y espera, y construyendo nuevos sentidos allí donde las prácticas sociales han sido pulverizadas por el dogmatismo neoliberal. **Para terminar, nos interesa remarcar que, no obstante el contexto en el que surgen las propuestas de participación, es necesario e importante que se produzca una auténtica movilización de la participación de la ciudadanía articulada con saberes expertos.** Pero al respecto, dos observaciones: en primer lugar, siempre debe estar claro que la responsabilidad de ejecutar las políticas es del estado (por lo menos en el sistema capitalista) y por lo tanto, éste debe asumir los efectos de tal implementación o las limitaciones de la misma hasta las últimas consecuencias. Y por otro, si se convoca a la ciudadanía, si tal convocatoria es sincera debe estar cargada de un sentido de transferir poder de hacer y habilitar, es decir, considerar lo que la ciudadanía propone, hacerlos realmente posible y cuando se evalúe que lo que propone esa sociedad civil no alcanza, los saberes expertos tienen la obligación de ir más allá, de construir otros sentidos posibles, ya que no hay que olvidar que nuestra sociedad se está reconstituyendo muy de a poco desde un nivel subterráneo de condiciones y aspiraciones” (Sandra Guimenez, 2004).

**Palabras Claves: vincular con los puntos E2, E3 y F**

- Participación y descentralización
- Articulación de demandas y política social
- Democracia y gestión
- Democracia y cuestión social
- Poder y voluntades populares
- La política social como proceso: elementos regresivos y elementos progresivos

Las siguientes preguntas incluidas al comienzo del libro “Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego: V.2”, nos parecen sumamente pertinentes para guiarnos al momento de profundizar los temas y problemáticas a desarrollar. No se intenta que se den estrictas respuestas a las preguntas, sino que invitan a la reflexión sobre lo que hemos venido trabajando.

1. ¿Quiénes son los sujetos y cuáles son los derechos que hoy se dirimen en torno a la “cuestión social”? La preocupación se centra, en este caso, en el análisis comparado de los sujetos a los que alcanzan las políticas sociales.
2. ¿Hasta qué punto la fragmentación social se corresponde con la fragmentación de los sistemas de políticas sociales y en qué medida ello potencia la inequidad?
3. ¿Es posible aplicar criterios de racionalidad del mercado en la elaboración de la política social?
4. ¿Cuáles son las nuevas modalidades observables en los procesos de activación de la sociedad civil? ¿Qué innovaciones se han producido en el universo de las organizaciones sociales y cómo se posicionan frente al Estado y al mercado?
5. La inclusión de las organizaciones sociales en la formulación y ejecución de políticas y programas públicos, ¿implica una búsqueda de mayor eficiencia, una modalidad alternativa de privatización o una forma de devolución a la sociedad?
6. ¿Cuáles son las formas y ámbitos de participación actuales de las organizaciones sociales? ¿Qué tensiones crea el desarrollo de nuevas metodologías de intervención frente a una efectiva descentralización? ¿Existe el peligro de que a través de las prácticas de financiamiento se fomenten nuevas formas de clientelismo?
7. ¿Qué consecuencias se derivan de la participación de las organizaciones sociales en la ejecución de programas públicos? ¿Se observan conflictos entre autonomía y tecnocratización o entre actores sociales y agencias de prestación de servicios?
8. ¿Es válido considerar que la presencia de las organizaciones sociales en el Estado implica el logro de consenso en lo operacional pero disenso en el sentido otorgado a la participación?

Hemos alcanzado hasta aquí diversas miradas y perspectivas sobre los procesos que se conforman históricamente a partir de la compleja relación entre el Estado y las Políticas Sociales.

**BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:**

- ABOY CARLÉS, Gerardo: en SIDICARO, Ricardo: *La Crisis del Estado*, Libro del Rojas, UBA, 2001, p.56
- ALONSO, Luis Enrique: *Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de Bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación*, en *Ciudadanía y Democracia*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid
- ALVARÉZ, Sonia: *Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial: su funcionalidad en la "nueva cuestión social"*, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, 2000
- ALVARÉZ, Sonia: *Políticas de desarrollo social, transformaciones y paradojas*, en: *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 2000
- ANDRENACCI, Luciano: *Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea*, en *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Instituto del Conurbano-UNGS, Buenos Aires
- ANDRENACCI, Luciano: *Miseria de la política social argentina*, Buenos Aires, 2001
- BASES DE LA NUEVA GESTIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA, Ministerio de Desarrollo Social, de la Nación, 2003
- BITAR, Anselmo Miguel: *La relación entre gobierno local-sociedad civil-territorio: condición de la equidad y racionalidad de las políticas*, 1º Congreso de Políticas Sociales, 2002
- BORÓN, A. Atilio: *Estado, Capitalismo y democracia en América Latina*, Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997
- CAMPIONE, Daniel: *El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social*, en *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 2000
- CARRIZO, Cecilia
- CASTEL, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997
- CORAGGIO, José Luis: *Articulación entre la Política Económica y Política Social*, 1º Congreso de Políticas Sociales, 2002
- DISCURSOS DE LA DRA. ALICIA M. Kirchner: 2003-2004, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- GARCÍA DELGADO, Daniel: *Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación*, "Estrategias de articulación de políticas, programas y

proyectos sociales en Argentina”, 30 y 31 de Mayo del 2002, Universidad Nacional de Quilmes

- GUIMENEZ, Sandra: *Políticas sociales y los dilemas de la participación*, en Revista de Estudios Sobre Cambio Social, Año IV, número16, verano 2004.
- HINTZE, Susana: *Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria*, presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración
- HINTZE, Susana: *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Eudeba, Buenos Aires, 2000
- LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal: *Hegemonía y estrategia socialista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004
- LACLAU, Ernesto: *La Razón Populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005
- NUN, José: *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000
- OFFE, Claus: *Un diseño no productivista para las políticas sociales*, en *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Ciepp, Buenos Aires, 1995
- OZSLAK, Oscar: *El Estado Transversal*, en [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- PORTANTIERO, Juan Carlos: *La producción de un orden político. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988
- SIDICARO, Ricardo: *La Crisis del Estado*, Libro del Rojas, UBA, 2001
- THWAITES REY, Mabel Cristina y CASTILLO, José Ernesto: *LA PARADOJAL EUFORIA PRIVATIZADORA. APUNTES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA*, en *AMERICA LATINA HOY*, 2º época, Nº 5, Universidad Complutense, Madrid, 1992
- VILAS, Carlos M: *¿Mas allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional*, Buenos Aires, 2002



## Módulo de Políticas Sociales

### Capítulo 2:

#### **“Comunidad, Estado y Políticas Públicas”**

---

El **Capítulo 2** hará hincapié fundamentalmente en la relación entre **“Comunidad y Estado”**. Tal como quedó expresado en el **Capítulo 1**, la pretensión permanente es poder vincular las nociones y conceptos a desarrollar como procesos históricos en relación a la comunidad como una totalidad.

EL mismo se centrará en la noción de comunidad, articulada principalmente con la categoría de Estado y Políticas Sociales. Asimismo, este capítulo hace las veces de “puente” entre el Capítulo 1

Tal como lo hicimos en el Capítulo 1, presentaremos también **“Guías”** ordenadoras a los efectos de poder interpretar y reflexionar sobre la lectura. Dichas **“Guías”** no tienen como única finalidad la evaluación, sino orientar y discutir los textos al momento de su abordaje.

Asimismo, también hemos incluido al final de algunos textos, frases, citas o esquemas, lo que hemos dado en llamar **“Palabras Claves”**, a los simples efectos de que el lector/a pueda distinguir la importancia conceptual sobre aquello que se está haciendo referencia o indicando.

Los esquemas o gráficos pretenden sintetizar – aunque no agotan la interpretación - aquello que el texto expresa, ya que muchas veces es necesario explicitar de ese modo los procesos y acciones llevadas adelante. Asimismo, creemos que la combinación de textos y gráficos favorecerá la comprensión del lector/a al momento de abordar las lecturas.

Muchos de los párrafos presentes han sido resaltados con letras negritas. Estas distinciones intentan captar los conceptos o ideas generales que consideramos más importantes en esos párrafos.

#### **A. Claves para entender la noción de Comunidad**

En los procesos de modernización del período postindustrial que confluyeron con los procesos de alta fragmentación social antes mencionados, se han producido interpretaciones asociadas con el llamado “declive de la comunidad”, que es, a su vez efecto de los procesos de diferenciación y complejización social ligados al desarrollo de la industrialización, el crecimiento urbano, la decadencia de la vecindad geográfica y el



aislamiento autosuficiente, la vulnerabilidad, pérdida de redes de protección y exacerbación del individualismo y consumismo.

**Reconstruir comunidad implicará el reconocimiento de la diferencia como criterio de igualdad, entendiendo como direccionalidad socio-política la construcción de las redes de relaciones y trama de construcción con los distintos sujetos sociales que deben implicarse en proyectos comunes. Superar miradas reductivas que sólo se centren en las estructuras y prácticas instituidas por los procesos fragmentadores, para la construcción creativa de condiciones de posibilidad de mejor calidad de vida para todos; sin caer en romanticismos absurdos ni en melancólicas posiciones de instalación de prácticas sostenidas en la reminiscencia de un “pasado mejor”.**

**Reconocimiento y memoria son dos claves fundantes de la construcción comunitaria.**

Por lo que venimos trabajando en los capítulos anteriores podemos afirmar que los procesos de quiebre de solidaridades orgánicas, instalación de nuevas relaciones Estado-sociedad civil y predominio de la mercantilización e individualismo que llevaron a la fragmentación social implican, como ya hemos presentado, el quiebre del sujeto mismo, de su constitución ciudadana, social y de patrones histórica y comunitariamente construidos; instalando experiencias centradas en “yo”, desencarnadas e inconscientes de “nosotros”, de colectivos cohesionantes.

***¿Quiere decir esto que no hay otros colectivos,  
en términos de identidades aglutinadoras?***

NO. De hecho, ya vimos que los nuevos movimientos sociales son un tipo de respuesta.

Si, quiere decir que esas identidades no son las del pasado, y se han constituido a partir de la fragmentación y diferenciación entre lo inserto y lo que no, entre el futuro (para algunos visorado y para otros no) y el pasado (experiencia vital y significativa para algunos y subsumida en la mera subsistencia para otros).

Ante los procesos de globalización surge la creciente preocupación por la “perdida” de la comunidad local, entendida ésta desde sus formas tradicionales, que estallan en la posmodernidad.

Al respecto es importante destacar que la disolución de la comunidad local en su antiguo aspecto, no es lo mismo que la desaparición de la vida local o de las prácticas locales.

Es cierto que en el nuevo orden los hábitos colectivos locales (que se expresan personalizadas, o los personalizadas que se institucionalizan a nivel local) se ven entrelazados con otros de otras tradiciones e influenciados por la información proveniente de

sistemas abstractos, pero esto no quiere decir que lo comunitario, sea despreciado, sino que, al contrario, cobra fuerzas, pero resignificándose en relación al contexto social mayor.

Puede observarse un redescubrimiento de identidades locales con renovadas tendencias a ciertos comunitarismos, no tan asociados a partidos políticos o movilizaciones masivas, sino más bien a la construcción y/o reconstrucción de certezas e identidades en redes primarias. Pero, por otra parte, no es posible soslayar la interdependencia creciente entre esas experiencias locales entre sí –y, a veces, más allá de las distancias-, su relación con los procesos regionales y global en su totalidad, tanto en el modo de articular las distintas demandas como en los carriles de organización y resolución de los requerimientos que se tornan vitales para ellas.

Se identifica también como una característica de la acción en este contexto globalizado: “pensar globalmente, actuar localmente”. El impacto de las condiciones de la acción y la acción misma desde lugares distantes al concreto local, así como la incidencia de lo local en lo global, está comprendido en “pensar globalmente”; mientras que “actuar localmente” remite a ciertas condiciones determinantes de la misma acción, como que la acción supone agentes (cuerpos) con localización espacio-temporal.

Esto también demuestra, en cierto sentido, a un universal construido por diferencias, heterogéneo. Al incluir en su complejidad necesariamente la diferencia, con distintos niveles y tipos de conflicto, los procesos de integración social implicarían una “pluralidad de cruces subjetivos” (Federico Schuster: 160); siendo la recuperación y resignificación de identidades uno de los modos de construcción subjetiva.

Las interacciones no pueden pensarse desprovistas de conflictividad, pero ya no pueden analizarse o resolverse desde una lógica bipolar simplista, sino que su complejidad conlleva la imposibilidad de observar en el espacio local un lugar para establecer “ganadores” y “perdedores”, sino que obliga a reconocer en cada acción el sentido profundo y tendencia a la reproducción o naturalización de “lo mismo”, o a la promoción de construcciones de sedimentación de largo plazo de nuevas relaciones y significaciones de la trama socio-política.

Este planteo nos lleva a comprender al espacio local comunitario como una instancia privilegiada para la construcción de procesos de transformación social.

En ese sentido, nos detendremos, entonces, en este capítulo, en consideraciones conceptuales acerca de construcción de comunidades. Para ello, abordaremos algunas consideraciones sobre construcción social de la realidad, constitución del sujeto como sujeto histórico, procesos de institucionalización y dimensiones culturales e identitarias de las comunidades.

Categoría tales como subjetividad otredad, imaginario social y representación social, se presentarán, entonces, como modos de comprensión y claves para el análisis de la realidad

**Sobre el concepto de comunidad**

*El concepto de comunidad define sociológicamente, por lo menos dos realidades distintas:*

*a) un tipo de agrupación social fundamental en una base territorial específica, unidad de vecindad, aldea, ciudad (comunidad rural, comunidad urbana, etc.)*

*b) una forma de sociabilidad, es decir, un tipo particular de concreción de la experiencia social vinculado más a cuestiones identitarias (intereses, creencias, particularidades, etc.)*

Etimológicamente el término comunidad proviene del latín *comunitas* y expresa la calidad de común, de aquello que no siendo privativo de uno solo, pertenece o se extiende a varios.

Así pues, dependiendo de lo que se considere “común” o Compartido”, podrán identificarse diversos tipos de comunidades.

En un recorrido histórico acerca de las conceptualizaciones de comunidad puede decirse que inicialmente el término comunidad ha aludido a un conjunto de personas que ocupaban un área geográfica, personas comprometidas en actividades políticas y económicas conjuntas, constitutivas, en su esencia, de una unidad social de autogobierno, con valores comunes y pertenencia recíproca.

Para Tonnies la comunidad se caracteriza porque las relaciones sociales que se establecen en ella obedecen a una voluntad “natural”, son producto de vínculos naturales que abarcan la familia, las tradicionales e incluso la vida religiosa. Este tipo de relaciones son un bien en si mismas, a diferencia de la asociación que es una agrupación que surge por una voluntad deliberada y racional a través del consenso tácito o expreso de sus miembros. Concepto controversial si se entiende que las relaciones sociales no pueden no ser históricas, y por ello, la “naturalidad” referida es absolutamente cuestionable. Tradiciones y naturaleza son conceptos claramente diferentes, desde el punto de vista social. Su diferencia se enmarca

en la dialéctica histórica desde la cual es posible pensar una dinámica instituido-instituyente desde la cual cultural y socio-políticamente se construyen tradiciones y cambios.

Algunos autores han definido a la comunidad como una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto. En una comunidad, la gente suele compartir valores comunes, una historia y unos antecedentes comunes, y aceptan ciertas formas de conducta como normales para todos sus miembros. También podría decirse que la gente que pertenecen a una cierta religión que tiene las mismas creencias políticas forma una comunidad. Una comunidad, por tanto, no es lo mismo que una zona geográfica. La comunidad está formada por gente, no por tierras, aunque sus miembros suelen saber donde se encuentran los límites de las tierras que pertenecen a la comunidad.

Otros autores afirman que una comunidad es una agregación social, conjunto de personas, que en tanto que habitan en un espacio geográfico delimitado y delimitable operan en redes estables de comunicación y acción, con mutuo reconocimiento de su pertenencia y lugar de actor (activo o potencial) en esa sociedad, compartiendo equipamientos y servicios comunes, o su ausencia; generando y definiéndose a partir de recursos simbólicos locales, y como consecuencia de ello, pueden desempeñar acción social a nivel local de tipo económico (producción, distribución y consumo de bienes y servicios), de socialización, de control social, de participación social, de competencia y de apoyo mutuo.

### ***Dimensiones de la cultura comunitaria***

Una comunidad es una entidad sociocultural, en la cual pueden identificarse múltiples dimensiones. No importa lo pequeña que sea o cómo se estructure.

En ella se dan estas relaciones que cotidianamente construyen subjetividades y objetivaciones en las que se estructuran modos de comprender, de estar, de relacionarse, de ser –de ser idéntico o distinto...-, de hacer, de valorar, etc.

Entre otras clasificaciones, pueden reconocerse las siguientes dimensiones que propone Phil Bartle<sup>(29)</sup> como interesantes para analizar los planos o ejes de construcción, de sedimentaciones, acerca de esos “modos” de estar, relacionarse y ser, los que se forman desde el mismo “estar ahí”, estar en la comunidad:

Tecnológica  
Económica

(29) Bartle, Que es una comunidad? En [www.scn.org](http://www.scn.org).

Política  
Institucional (social)  
De valores éticos y estéticos  
Perceptual y de creencias

Analizar estas dimensiones de la cultura comunitaria implica identificar sus manifestaciones, hábitos que conllevan, modalidades e impactos, sus múltiples relaciones. Reconocer cómo se constituyen y operan sobre las capacidades, relaciones y problemáticas comunitarias, permite identificar aspectos que reproducen problemáticas, tanto como potencialidades locales para generar cambios y superarlos, y sinergias posibles entre los movimientos o cambios que pueden producirse en diferentes aspectos.

### **La constitución del sujeto histórico como colectivo**

Es importante señalar que ésta construcción colectiva no se logra sólo accediendo al poder político, sino creando y difundiendo una nueva concepción del hombre y de la sociedad, es decir, realizando una transformación radical, un cambio sustancial en las estructuras de la conciencia, lo que Gramsci llamó “*reforma intelectual y moral*”. Como el mismo expresara, la transformación cultural se da antes, durante y después que los sujetos de cambio han asumido la dirección de una nueva sociedad. Esto significa no sólo tomar conciencia de la dinámica objetiva de las relaciones de producción, sino hacer emerger las opciones de valor y libertad, decisivas en la definición del sentido de la historia.

Por lo tanto, podríamos sostener que los movimientos populares no son sujetos históricos por pura razones objetivas sino que se constituyen en tales a través de un proceso de lucha, de maduración y de resignificación. Los movimientos nacen de la percepción de objetivos como metas de acción, pero para existir en el tiempo necesitan un proceso de institucionalización. Se crean roles indispensables para su reproducción social. Así nace una permanente dialéctica entre metas y organización, con el peligro de dominación de la lógica de la reproducción sobre las exigencias de los objetivos.

De esta manera, los **grupos, vínculos y organizaciones** son reclamados e instituidos como referentes, **como espacios alternativos a una cotidianidad frustrante o en crisis**. Se los convoca como ámbito de elaboración de ansiedades, de preservación del yo, de la identidad, del pensamiento, de la capacidad de un hacer desalienante y creativo.

Será muy importante que las convergencias de los diferentes sujetos colectivos encuentren la manera de aglutinar las numerosas iniciativas populares locales que no logran transformarse en movimientos organizados, a pesar del hecho que representan una parte importante de las resistencias (a nivel de pueblos o de regiones, contra una represa, contra la privatización del agua, la electricidad, la salud, contra la entrega de selvas a empresas transnacionales, etc.). De lo local a lo global, de lo comunitario a la red de articulaciones sociales para la transformación de situaciones complejas, desde su multidimensionalidad.

Varios pasos son necesarios para producir el nuevo sujeto histórico. La primera condición es elaborar una conciencia colectiva basada sobre un análisis de la realidad y sobre una ética.

En cuanto al análisis se trata de utilizar instrumentos capaces de estudiar los mecanismos de funcionamiento de la sociedad y de entender sus lógicas, con criterios que permitan distinguir efectos y causas, discursos y prácticas.

El segundo elemento que contribuye a la construcción de una conciencia colectiva es la ética. No se trata de una serie de normas elaboradas en abstracto, sino de una construcción constante por el conjunto de los actores sociales en referencia a la dignidad humana y al bien de todos. La ética en este sentido no es una imposición dogmática, sino una obra colectiva que tiene sus referencias en la defensa de la humanidad.

Después de la elaboración de una conciencia colectiva, el segundo paso necesario es la movilización de los actores plurales, populares, democráticos y multipolares. Aquí nos encontramos con el aspecto subjetivo de la acción. Los actores humanos son seres completos y no actúan solamente en función de la racionalidad de las lógicas sociales. El compromiso es un acto social caracterizado por un elemento afectivo fuerte y aún central. De ahí, la importancia de la cultura como conjunto de las representaciones de la realidad y también de los innumerables canales de su difusión: el arte, la música, el teatro, la poesía, la literatura, la danza. La cultura es una meta, pero también un medio de emancipación humana.

La organización social del esfuerzo, y el conocimiento de la comunidad, representan un potencial significativo para la promoción de su propio desarrollo. La función central de las conductas y prácticas asociativas de la sociedad civil se fundamentan en relaciones interdependientes de confianza mutua, reciprocidad e intercambio en el desarrollo de nuevas formas de ejercicio de derechos ciudadanos que se conquistan.

Maritza Montero, en "*Introducción a la Psicología Comunitaria*" conceptualiza a los procesos psico-sociales comunitarios como procesos que influyen en las relaciones sociales de las personas y a su vez están influidos por las circunstancias sociales y que suponen subprocesos de carácter cognoscitivo, emotivo, motivacional que tienen consecuencias conductuales.

*La autora destaca a la afectividad como un aspecto constitutivo de la actividad humana que se expresa en los innumerables actos de la vida cotidiana.*

**En tal sentido, el trabajo comunitario, al proponer procesos de problematización, de desnaturalización conducente a la desideologización, de concientización, necesariamente debe tomar en cuenta la parte afectiva de tales procesos.**

Es por ello que el estudio de la afectividad y de los modos en que ella se expresa en la práctica son tan importantes en el trabajo comunitario.

**El afecto, la conciencia y la acción** están relacionados y es sólo por un acto de prestidigitación teórica que podemos separar lo cognoscitivo, lo afectivo y lo conativo. Agnes Heller (1980) decía que actuar, pensar sentir y percibir constituyen un proceso unificado, y Lane y Sawaia (1991) se referían a la necesidad de "introducir en la investigación científica a la pasión", ya que "conocer con pasión es comprometerse con la realidad" y permite la comprensión que lleva al saber. La indiferencia, la supuesta neutralidad no comprometida no conducen a la transformación social.

Conocer la visión de los sujetos implica aproximarse a sus representaciones de la realidad, para luego analizar cómo la dinámica del interjuego de las mismas reproduce y produce modos de acción sobre la realidad

**La intervención colectiva y la organización comunitaria**

*“La intervención colectiva... puede ser una intervención que permita articular el quehacer de hoy y la perspectiva de futuro. Efectivamente dicha intervención no se limita a movilizar los recursos de las personas, tiende también a situarlos en sinergia dentro de colectivos de tamaño muy diverso, desde el pequeño grupo hasta la coordinación de los habitantes de un territorio. Permite así:*

- ✓ *Acrecentar inmediatamente los recursos de las personas*
- ✓ *Transitar de una ideología de la fatalidad, de la culpabilidad a la búsqueda de las causas estructurales de la pobreza y la exclusión (concientización)*
- ✓ *Elaborar una voz colectiva que vaya de la queja a la reivindicación*
- ✓ *Aumentar las capacidades de acción de estas personas para que puedan tener injerencia sobre su destino”*

Cristina de Robertis – Henri Pascal, 1987

Podríamos sintetizar las consideraciones acerca de la intervención en organización comunitaria como un esfuerzo de desarrollo que se da en ese nivel de relación social, cuando un colectivo, por una toma de conciencia, espontánea o suscitada, de sus propias necesidades, toma la iniciativa, incluso si esto se da en un sector limitado, de un proceso de mejora de sus condiciones y características de vida, valiéndose de las estructuras, instituciones, organizaciones o actividades existentes, y/o provocando la creación de nuevas estructuras, instituciones, organizaciones o actividades

*Al respecto, resulta interesante tener en cuenta inicialmente, la distinción que realiza William Ninacs acerca de lo que llama “grados que las personas pueden alcanzar en un proceso de adquisición de poder”, entendiendo que la organización comunitaria, entendida desde los desarrollos que hasta aquí venimos haciendo (sobre todo en capítulos 2, 3 y 4) implica una metodología orientada hacia el despliegue, distribuciones y desarrollo del poder y los poderes en la comunidad.*

*William Ninacs (1995) identificaba como grados en la adquisición del poder:*



1. *La participación*

- ✓ Presencia muda
- ✓ Participación en discusiones sencillas (derecho a la palabra)
- ✓ Participación al debate (derecho a hacerse oír)
- ✓ Participación en las decisiones (acordar o negar consentimiento)

2. *La competencia técnica*

- ✓ Adquisición progresiva de conocimientos prácticos y de las técnicas necesarias para la acción

3. *La estima de si mismo*

- ✓ Autocorrección de su legitimidad y de su identidad propia
- ✓ Autocorrección de su propia competencia
- ✓ Reconocimiento de su competencia por los demás

4. *La conciencia crítica*

- ✓ Conciencia colectiva: la persona en la colectividad no es la única que tiene problemas
- ✓ Conciencia social: los problemas individuales y los colectivos están influenciados por la organización de la sociedad.
- ✓ *Conciencia política*: la solución de los problemas estructurales pasa por un cambio social, es decir, acción política, colectiva, en el sentido más amplio de la palabra.

Por su parte, Cristina de Robertis y Henri Pascal plantean la necesidad de hacer dialogar y revisar las vinculaciones entre intervención individual y colectiva, señalan que ha de tenerse en cuenta que la primera está presente en la dimensión colectiva; e inversamente, en una intervención colectiva, está presente la dimensión individual; dado que el cambio de una situación social, implica modificaciones en las situaciones personales y al revés, el cambio en la situación de una persona o familia, aporta a la construcción comunitaria. Pero obviamente, siempre y cuando, se generen intencionalmente condiciones para que estas mediaciones y articulaciones puedan darse, y en eso radica buena parte de la responsabilidad del profesional o agente que intervenga.

Individual y colectivo son los dos polos opuestos de una misma realidad social, y constituyen una fuente de tensión conflictiva. Dichos polos coexisten de manera contradictoria y dinámica. Justamente esta oposición entre individual y colectivo, esta tensión contradictoria entre las dos dimensiones, es causa de reflexión, de cuestionamientos y de intervenciones creativas por parte de los profesionales de lo social.

La intervención colectiva se apoya ampliamente en estructuras de grupo, ya se trate de grupos llamados naturales o constituidos.

Las principales estrategias consisten en generar condiciones para que cada sujeto o grupo identifique y desarrolle al máximo sus capacidades. Significa, además del recupero de la memoria y la comprensión histórica de su propia constitución y la de las relaciones sociales en la cual está inmerso, desplegar la estima de si, la idea de algún “nosotros” con sentido de acrecentar sus satisfacciones (alcanzar objetivos y metas que se propongan con un sentido gradual) a través de una participación creativa en la vida de un espacio grupal o colectivo.

### ***Características de la intervención colectiva***

Delimitación precisa del lugar: este puede ser área geográfica o una institución. Esta delimitación del lugar en donde se desarrolla la intervención es tanto más necesaria cuanto que el conocimiento profundo y el análisis del terreno van a condicionar el tipo de intervención ulterior.

Delimitación de la categoría de población involucrada: pero para esto es necesario considerar las múltiples dimensiones subjetivas y comunitarias vistas en los capítulos anteriores: representaciones, imaginarios, capacidades, problemáticas, modos de involucramiento y relaciones sociales preponderantes, modos de manifestarse y rasgos que asume en la comunidad las dimensiones de la cultura, etc.

Estas dos delimitaciones introducen una característica de la intervención colectiva: esta se sitúa en el nivel micro social. Este corresponde a situaciones sociales restringidas y delimitadas, expresadas por individuos o grupos y permite una relación directa entre estas personas o grupos y los profesionales que intervienen.

La intervención colectiva es de carácter público, es decir, abierta a la mirada de todos. Este carácter crea una obligación de compartir con otros: compartir informaciones,

compartir constataciones,

compartir la elaboración de diagnósticos, proyectos y tareas,

compartir el conflicto y el éxito,

compartir la evaluación de los procesos y resultados.

Esos “otros” (que incluyen “nosotros”) son numerosos y diversos, vinculados no siempre por relaciones armónicas y consistencia ideológico-política o conceptual-metodológica; pueden

estar más o menos empeñados en las acciones y objetivos, para fortalecerlas o no, con mayor o menor expectativa en la misma, según sus intereses específicos.

La identificación de los actores y la capacidad para, compartir, “pensar y hacer con” aquellos que persiguen similares objetivos, tanto como poder generar condiciones para que dichas finalidades se puedan alcanzar más allá de aquellos actores que pretenden impedir u obstaculizar su realización, ambos son aprendizajes fundamentales de la intervención colectiva.

Otra característica de la intervención colectiva se refiere a la duración y la organización del tiempo. Si bien hay intervenciones colectivas de corta duración, lo que las caracteriza es su larga duración y su desarrollo en el tiempo, lo cual requiere una perspectiva de proceso y despliegue que trasciende la presencia de un agente en particular. La sostenibilidad está implicada en el proceso de transformación, y siempre es de mediano y largo plazo, aunque se construye en el día a día.

## **B2. La comunidad en la estrategia local**

En los últimos años el concepto de lo “local” ha surgido como una noción clave, apta para todo tipo de justificaciones, desarrollos teóricos y prácticos. Local puede diferenciarse de provincial o nacional, constituyendo una esfera o dominio con sus reglas propias e independientes.

También puede asociárselo a lo territorial o al territorio local, como suele presentárselo muchas veces. Pensar el espacio de articulación local es ir allende de lo simplemente geográfico y situarlo en el plano de lo político. Aún mas: local y territorial tienen que ser entendidos como campos políticos estratégicos en la gestión y articulación de las políticas sociales; articulación de lo local-municipal, provincial y nacional con eje en la integración de los actores comprometidos.

*“La especificidad de la perspectiva del desarrollo local consiste en perseguir una solución endógena que va más allá de la mera dimensión económica.*


***El desarrollo local tiene una dimensión social y cultural. Es un proyecto común que genera un arco solidario, retiene sus recursos humanos, permite resistir a presiones económicas y sociales del exterior. Por lo que todo proyecto de desarrollo ligado al desarrollo local debe ser enraizado localmente, debe identificar la dimensión estratégica de sus capacidades distintivas y **articular los distintos sectores** en función de estas, favoreciendo el clima emprendedor, **abriendo canales de comunicación en la sociedad civil, activándola, partiendo siempre de sus realidades. Todo lo cual implica: movilización, concertación, consenso y pensamiento estratégico”***** Miguel Anselmo Bitar (2002)



**Desarrollo Local**



**Estrategias locales**



**Articulación con los distintos actores**

**Algunas definiciones a tener en cuenta**

*“Las relaciones fácticas con el mercado son igualmente importantes y hoy día, decisivas. De ella se mencionan tres aspectos propios de la dinámica de la economía actual. El primero es que desde el mercado no regulado se están recreando graves diferencias socioeconómicas, en una reproducción ampliada de las desigualdades, **que volverán abismales las ya existentes diferencias entre ciudadanos activos y pasivos, de primera y de segunda clase**, lo que tiene efectos en la participación y en el eventual fortalecimiento de la comunidad”.*



*“El resultado es que no sólo aumenta la pobreza sino que las desigualdades aparecen como datos estructurales de la sociedad. Y cuyo efecto es que ellas se experimentan como irreversibles, propios de la nueva naturaleza –no de la economía- de la sociedad de mercado. **Si la sociedad es desigual, la distribución del poder social y político estará reflejando aún más esas desigualdades.** El resumen de estos efectos es que el mercado puede contribuir a fortalecer o a debilitar las bases socioeconómicas en que se construye la ciudadanía política. La sociedad civil también es desigual en términos territoriales y sociales, aspecto que no se valora suficientemente”. (“**La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica**” - Edelberto Torres-Rivas)*

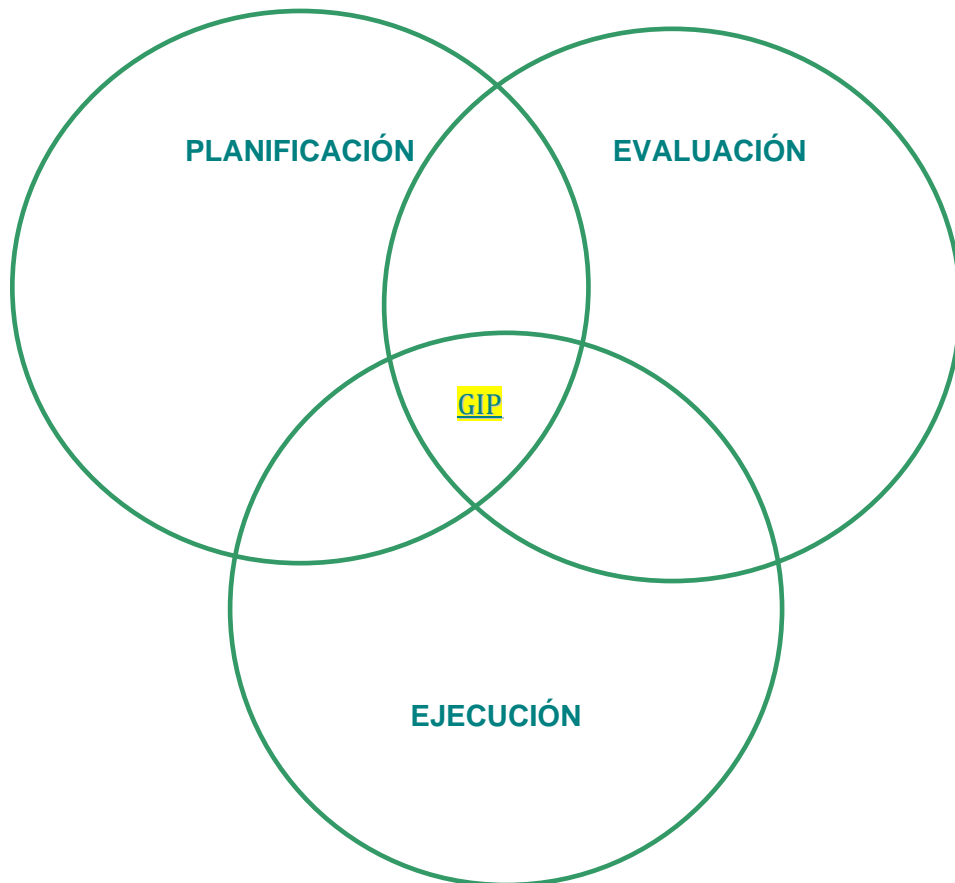
La **política social integral** está íntimamente vinculada a la participación colectiva en el marco de la sociedad civil, ya que la puesta en acción de otras prácticas políticas es otra forma de **gestión** de la política social. En este sentido, **integralidad y articulación** son momentos intrínsecos y necesarios en el proceso de selección, conformación y puesta en marcha de los objetivos de las políticas sociales, donde precisamente la selección, la conformación y su activación son momentos de articulación a partir de las acciones colectivas.

- **Integralidad**: de las políticas sociales y de las diversas problemáticas
- **Articulación**: de la sociedad civil, las organizaciones y el Estado en el contexto de la política social

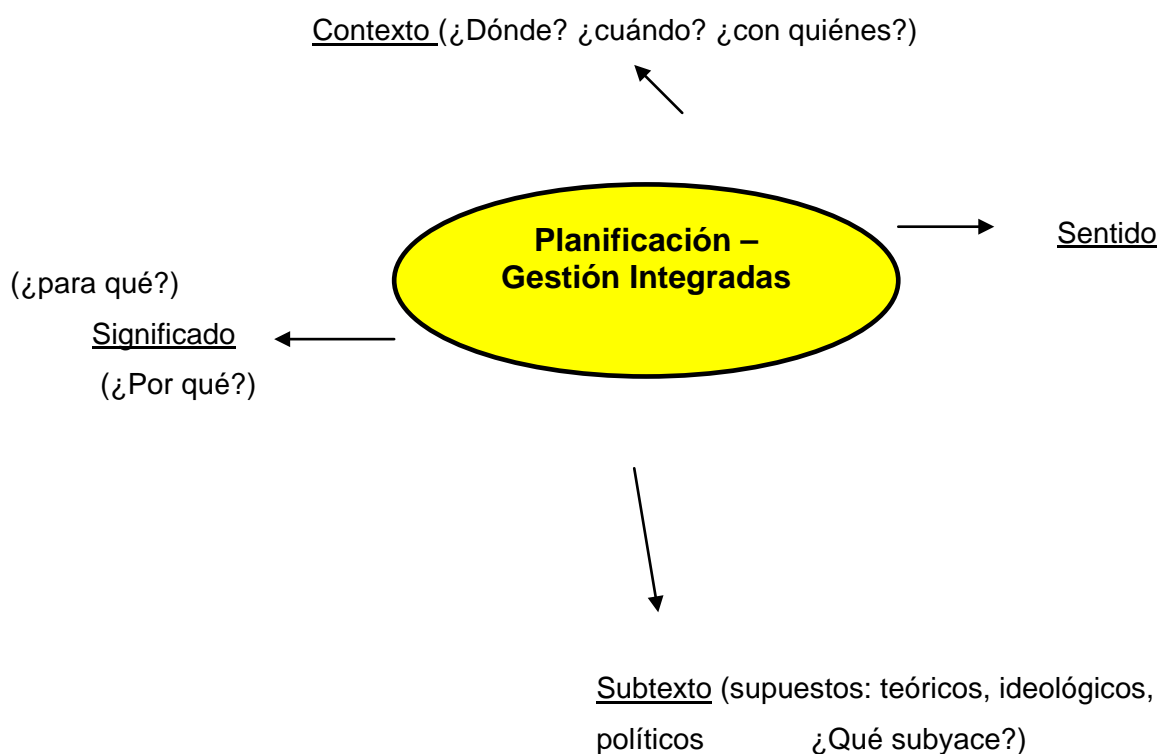
### **C. Comunidad y Estado: La Planificación de las Políticas Sociales**

- **La Planificación de la Gestión Integrada implica la articulación entre el hacer y el conocer, en un contexto de acciones con sentido e intencionalidad (dimensión ético-política). Asimismo, incluye momentos reflexivos, de efectuación, de negociación e intercambio en la construcción de recursos tendientes a la conformación de condiciones para la libertad del actor y la viabilidad del Proyecto, vinculándose a la realización de planos para la acción y como consecuencia de la acción (construcción de escenarios).**

**GESTION INTEGRAL DE POLÍTICAS**



- La Planificación de la Gestión Integrada (GIP) implica y pone en juego significados y sentidos en un contexto determinado que involucra supuestos ideológicos, teóricos y políticos, con vistas a la construcción de escenarios en el marco de la relación entre el Estado y la sociedad civil



Cuando hablamos de decisiones públicas estamos hablando de la emergencia de una temática, que convoca o interpela por distintas razones. Estas razones son las que hacen que se incluya en la agenda pública la problemática y es parte de su fundamento y significado. De allí comienza el ciclo de formulación de políticas.

Un ciclo de política describe el proceso que va desde el análisis de la situación hasta la construcción de opciones, el diseño de programas e instancias de construcción de viabilidad e implementación.

El mismo es flexible, dialéctico y puede iniciarse en distintas instancias. A su vez, este proceso es recorrido y permanentemente retroalimentado por el monitoreo y la evaluación. Para ser efectivo debe implicar decisiones-acciones y reflexiones que involucren distintos actores e instancias formales e informales de construcción de escenarios factibles.

Los rasgos o característica que se quieren destacar son que debe ser un proceso: **Interactivo**: todos los componentes del modelo guardan relación entre sí; e **Iterativo**: cada instancia se conforma en la búsqueda continua de objetivos sociales móviles.



Desde el **análisis de situación** implica aspectos cualitativos y cuantitativos de problemáticas y de actores, características de población, oportunidades y limitaciones macrosociales y políticas, constitución histórica de la situación actual.

Si ponemos el foco en la definición de **prioridades y objetivos**, nos preguntamos hacia dónde queremos ir, cuál es el sentido. Implica establecer y desagregar el sentido, definir prioridades y objetivos en términos de construcción de escenarios futuros. Definir objetivos a mediano y largo plazo (Generalmente tiene que ver con crecimiento, con reducción de pobreza, con distribución de ingreso, con aquéllas cuestiones estructurales que marcan el horizonte de sentido), implica integrar los objetivos a largo plazo con metas intermedias claramente definidas que son las que permiten luego identificar los dispositivos, los programas; no al revés, como habitualmente podemos encontrar erróneamente: se crean los dispositivos y después se piensa para qué sirven).

En el análisis de **opciones y bases para consenso social**, lo que nos preguntamos es cuáles son los caminos alternativos para construir lo que se quiere, cuáles son aquellos que permiten con menos costo político, social y cultural permite el mayor impacto y con la mejor calidad.

En términos de **selección entre opciones**, el punto central estaría en identificar cuáles son las articulaciones y combinaciones entre dispositivos y distintas políticas para construir ese escenario; cuáles son las alternativas que nos permiten articular del mejor modo con otras políticas, con otros dispositivos, para construir más eficazmente el escenario esperado, analizando el impacto de cada uno. Toda acción implica consecuencias, deseadas y no deseadas (será mejor la opción que logra mayores impactos deseados con menores impactos no deseados; y en este tipo de análisis hay que tener en cuenta resultados y procesos).

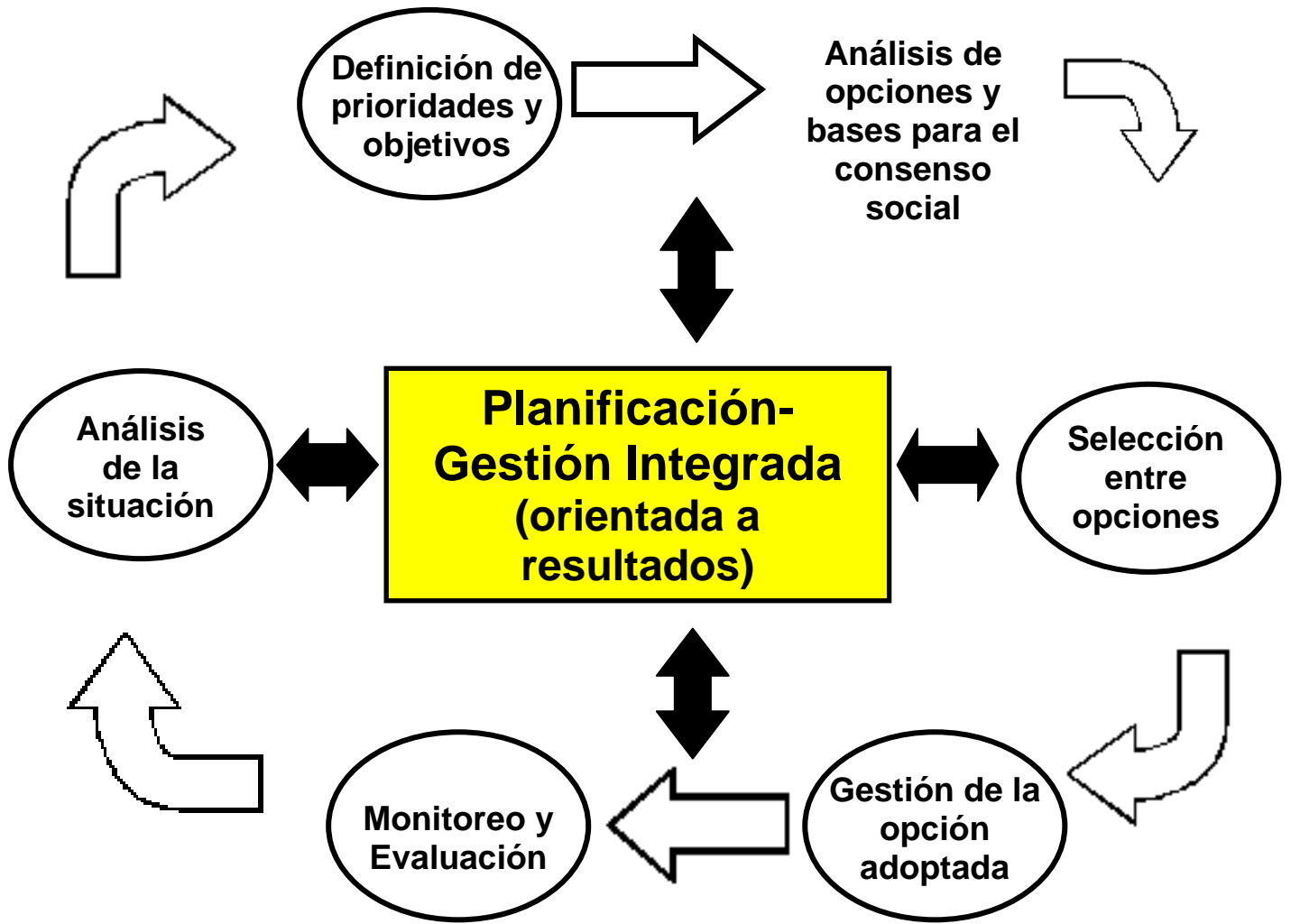
Para la **gestión de la opción adoptada**, tenemos que tener en cuenta fundamentalmente los procesos y procedimientos. Al respecto es importante reflexionar que los procedimientos, por más técnico-operativos o administrativos que parezcan, implican decisión y generan consecuencias. Por lo cual, hay responsabilidad ética y política en la formulación de circuitos y procedimientos, tanto como en la formulación de horizontes y escenarios.

**Monitoreo y evaluación** se vinculan con la posibilidad y la capacidad de reflexionar para poder tomar nuevas decisiones. La evaluación también es un instrumento técnico y político porque genera insumos para la toma de decisiones nuevas, aprender colectivamente y retroalimentar procesos, ya sea de seguir haciendo lo mismo o de modificar algunas estrategias, alguna línea de acción o algún indicador que pudimos usar. Esto nos lleva a identificar el ciclo como una construcción en la cual (y por eso lo iterativo que tiene que ver

con que todos los momentos del ciclo están orientados a los objetivos), cómo lo estratégico se percibe en cuáles son los objetivos. Pero el objetivo define el sentido de la política y no el objetivo específico del programa o del proyecto.

#### CICLO DE LA POLÍTICA

- Un ciclo de política describe el proceso que va desde el análisis de la situación hasta la construcción de opciones, el diseño de programas e instancias de construcción de viabilidad e implementación.
- El monitoreo y la evaluación recorre el ciclo completo
- El mismo puede iniciarse en distintas instancias en la formulación y gestión de una política pública
- Para ser efectivo debe implicar decisiones-acciones y reflexiones que involucren distintos actores e instancias formales e informales de construcción de escenarios factibles
- Interactivo:** relación entre todos los componentes del modelo
- Iterativo:** búsqueda continua de objetivos sociales móviles



Los esquemas anteriores intentan aproximarse a la construcción y viabilidad en la puesta en marcha de las políticas públicas como proceso. La idea de la política pública como un proceso, implica la intervención de distintos actores al momento de su formulación y desenvolvimiento en contextos atravesados por las diferentes posiciones y miradas que intervienen.

Aquello que se quiere destacar es la conjunción de diferentes instancias y niveles en la planificación y gestión de una determinada política pública integral (GIP).

Por eso vale señalar nuevamente aquellos que mencionábamos anteriormente respecto a comprender el territorio no como un dato geográfico, sino como un campo surcado por estrategias de construcción política y social, así como ideológicas y culturales.

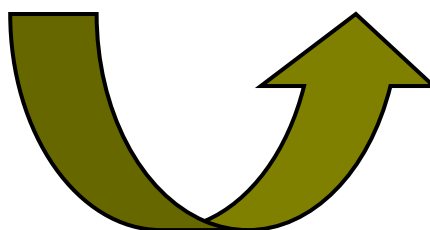
De este modo, el espacio de la comunidad se vincula permanentemente con la articulación del Estado en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas. Los esquemas anteriores nos presentan pormenorizadamente - aunque no rígido – los procesos completos de las políticas públicas.

Como señala nuevamente Mónica Rosenfeld, “... por su parte, la delimitación de la categoría de Sociedad Civil para el objeto de estudio del presente proyecto remite a una cuestión también compleja. **Al igual que la participación social, la comunidad ha adquirido en los últimos años una enorme importancia no sólo en los círculos académicos e intelectuales sino también políticos y sociales.** Su resurgimiento parece responder a distintos fenómenos políticos de evidente actualidad: a) la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, los cuales encuentran cada vez más dificultades para representar y agregar intereses sociales, pues responden cada vez más a las utilidades de sus élites internas; b) el imperativo de redefinir los alcances y límites del rol del Estado y de la sociedad a la luz de la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) la pérdida de legitimidad de las fórmulas de gestión económica y d) el cuestionamiento público del universo de los políticos y la política por prácticas corruptas y de espaldas a la ciudadanía. En los hechos, señala Norbert Lechner que el “retorno” de la sociedad civil ha sido provocado y alentado por dos procesos históricos de la segunda mitad del siglo XX: a) la crisis del Estado benefactor en los años sesenta y setenta, y su sustitución por los experimentos institucionales neoliberales y neo corporativista, y b) la caída del muro y el consecuente reordenamiento de los factores de poder mundial. Con este escenario como marco, sobreviene “... una nueva percepción de lo público por parte de los actores del Estado y de una buena parte de la sociedad, quienes habían homologado lo público con lo estatal en el sentido de que era sólo éste último el que establecía un orden social.” (Raggio,

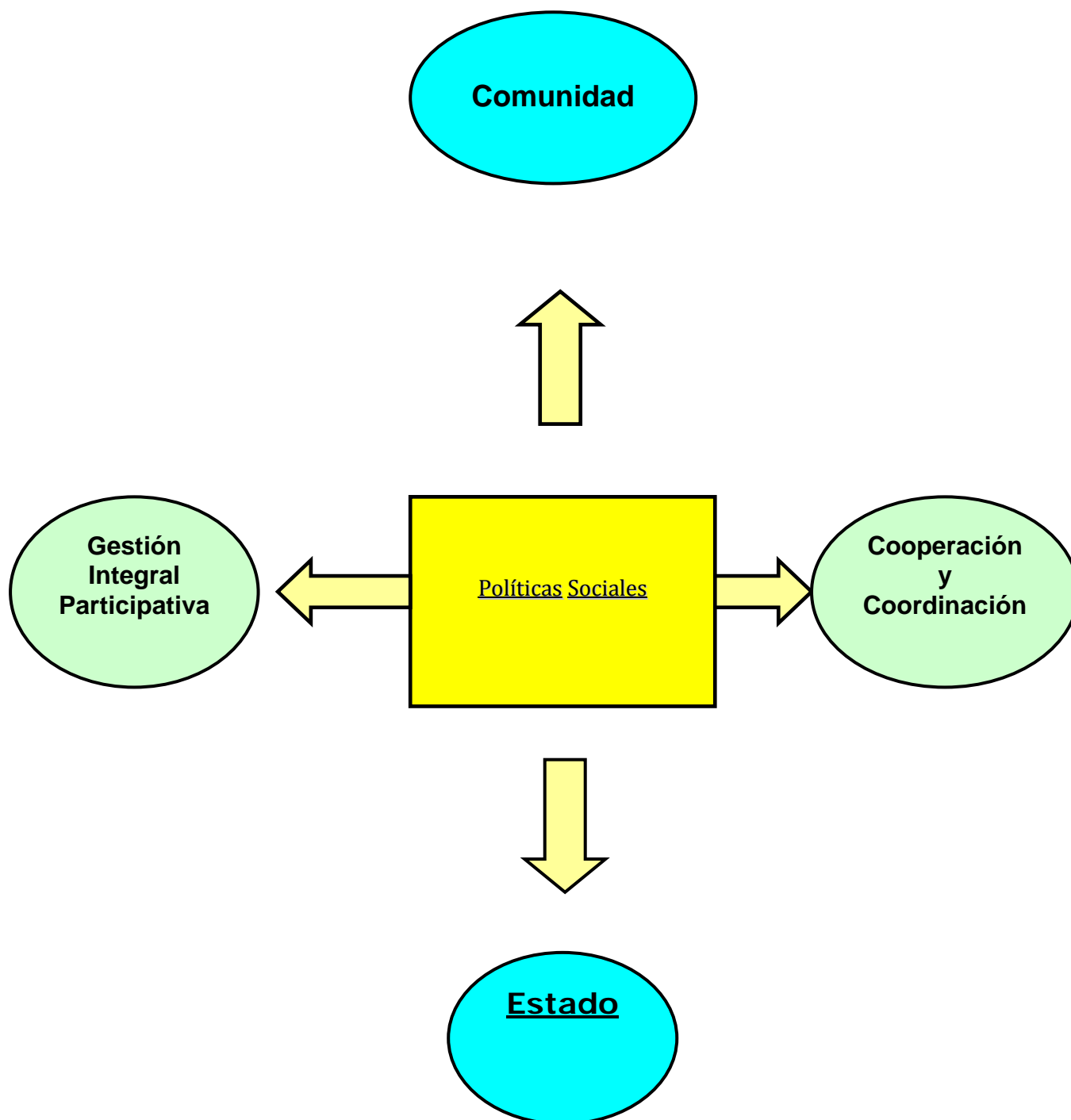
AM.1999). **Lechner, sugiere a su vez, que la revalorización de la sociedad civil atiende a una reconfiguración del rol del Estado y una suerte de privatización y tercerización, basada muchas veces en la ausencia de legitimidad, de las acciones que le eran propias. La discusión actual sobre la emergencia de la sociedad civil gira en torno a varios dilemas: ¿cuáles son los alcances y límites de la esfera del Estado y la esfera de la sociedad civil y cómo deben ser las relaciones institucionales entre ambos?, ¿de cuánta autonomía deben gozar los integrantes de la sociedad?, ¿qué papel juega el mercado en la relación sociedad-Estado?** (Lechner, N. 1990).

**Palabras claves:**

- Comunidad/ Estado
- Resurgimiento de la comunidad
- Reconfiguración de lo Público
- Comunidad y democracia
- Crisis de las instituciones históricas

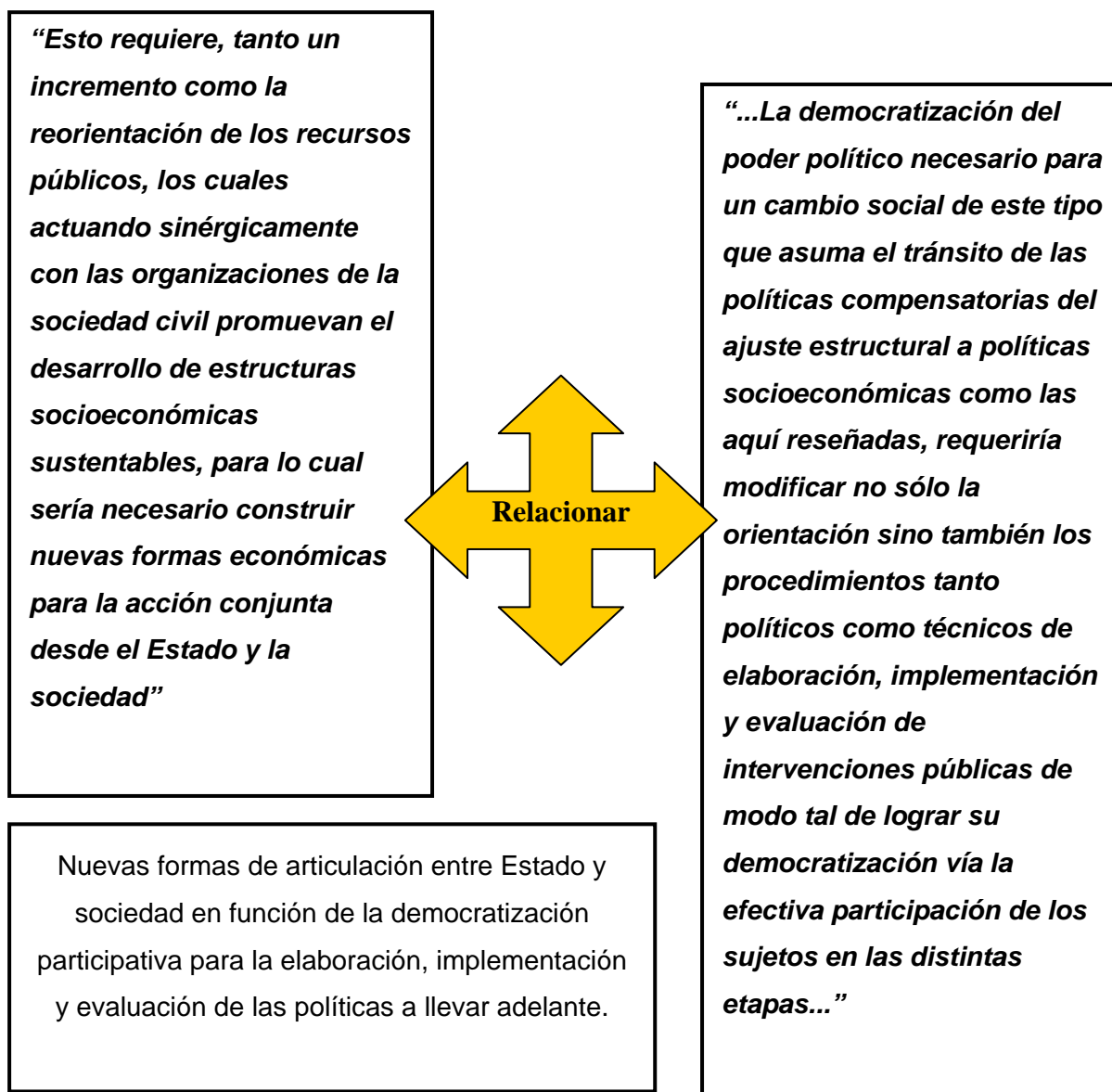


Y, asimismo, “... CEPAL señala que “en el debate actual sobre políticas públicas, no cabe duda que la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo descansa en el involucramiento y participación activa de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones. **Una gestión estatal consensuada requiere de la participación de las partes interesadas, en instancias que permitan fortalecer la confianza entre el gobierno y la sociedad civil, ampliándose las oportunidades de cooperación y coordinación.** En este sentido, la aplicación deliberada por parte de los responsables de diseñar e implementar políticas públicas, de recursos metodológicos que propicien la participación de los agentes y ciudadanos, contribuye a la emergencia de sujetos activos de desarrollo, ya que presupone la constitución de un sujeto colectivo capaz de intervenir con protagonismo en la resolución de sus propias inquietudes. **Al ampliar las posibilidades de retroalimentación entre realidades complejas – entre el Estado y la sociedad civil- puede estimular procesos de desarrollo basados en las propias capacidades locales, mejorando el diseño y la rectificación de los diferentes programas de intervención”.**



El gráfico precedente puede articularse con las siguientes palabras de Susana Hintze de acuerdo a su visión de **“Estrategias alternativas de política social”**, *“... las propuestas recientes de estrategias sociales alternativas, tanto en Argentina como en América Latina, coinciden en plantear la necesidad de superar la exclusión social generando actividades económicas que permitan la autosustentación. La conjunción de lo económico y lo social demanda el quiebre de prácticas asistencialistas y paternalistas vía la construcción de*

*independencia y ciudadanía, y requiere políticas activas que simultáneamente a la atención de necesidades sociales básicas, aumenten la producción y el ingreso en la sociedad (Kapron y Fialho, 2003). Emprendimientos sociales insertos en circuitos de producción y circulación de bienes y servicios serían los encargados de asegurar, junto a las redes de actividades locales, la finalidad expresa de autosostenibilidad de una política social basada en el trabajo solidario y el asociacionismo. Así se plantea la necesidad de transformar las políticas sociales compensatorias, focalizadas y asistencialistas propias del modelo neoliberal en “políticas socioeconómicas, cuyo objetivo sea el desarrollo desde las bases de la sociedad”.*



En sintonía con lo anterior y como síntesis *“...desde esta óptica, si se considera a estas políticas como construcción social basada en una genuina intervención colectiva, el*

*concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales, no como 'destinatarios' de una oferta cerrada sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios en nuevas modalidades de políticas, **que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social**".*



**BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:**

- BITAR, Anselmo Miguel: *La relación entre gobierno local-sociedad civil-territorio: condición de la equidad y racionalidad de las políticas*, 1º Congreso de Políticas Sociales, 2002
- BOBBIO, Norberto: *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1997
- DE PIERO, Sergio: *CURSO: Las organizaciones de la sociedad civil en argentina. De las reformas de mercado a la reconstrucción del Estado*, curso dictado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- DRI, Rubén: *La construcción del poder popular*, Revista Koeyu Latinoamericano, 2002
- FERNÁNDEZ, Oscar: *Los avatares de la noción de sociedad civil*, publicado en el Boletín Electoral Latinoamericano No. XVII, enero-junio 1997 pp. 79-96
- FRASER, Nancy: *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho
- GARCÍA DELGADO, Daniel: *Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación*, "Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina", 30 y 31 de Mayo del 2002, Universidad Nacional de Quilmes
- HINTZE, Susana: *Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria*, presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración
- KIRCHNER, Alicia M.: *Discurso pronunciado en el Congreso del CLAD bajo el nombre de "Combatiendo la Pobreza junto a la Sociedad Civil"*, Panamá, 2003
- KIRCHNER, Alicia M.: *Discurso pronunciado en el FORO DEL SECTOR SOCIAL bajo el nombre de "Participación e incidencia de la Sociedad Civil en las Políticas Públicas"*, Buenos Aires, Noviembre de 2004
- OUVIÑA, Hernán: *Zapatistas, piqueteros y sin tierra: Nuevas radicalidades políticas en América Latina*, Publicado en Revista Cuadernos del Sur N° 37, Buenos Aires, mayo 2004
- ROSENFELD, Mónica: *Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil*, Observatorio Social, en Cuadernos de Observatorio Social, Número 7, Septiembre 2005



FACULTAD DE PSICOLOGIA  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE MAR DEL PLATA  
.....



Ministerio de  
Desarrollo Social  
**Presidencia de la Nación**

Secretaría Nacional de  
Niñez, Adolescencia y Familia