

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RRII
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

La intersectorialidad en el abordaje de los problemas sociales.
Una experiencia en el CIC de Barrio Cerámica de la ciudad de Rosario
(2005-2010)

María Susana Finardi

Tesina de Grado.
Licenciatura en Trabajo Social.
Directora: Mg. Garma, María Eugenia.

Rosario
Año: 2019

Agradecimientos:

A mi amor y compañero de vida Guille, por apoyarme e incentivar me siempre para concluir este camino iniciado hace ya tiempo.

A mis tres amados hijos, Facundo, María Eva y Francisco, quienes entendieron mis ausencias, colaboraron y me alentaron a seguir cada vez.

A mis amigas de secundaria quienes siempre me inspiraron y apoyaron para terminar la carrera iniciada.

A los compañeros de las aulas con los que en cada momento compartimos conocimientos, dudas, experiencias que aportaron mucho en este camino recorrido.

A cada docente, que en cada etapa pudieron transmitir el amor y la pasión por la profesión de Trabajo Social, incentivando la investigación y producción permanentemente.

A María Eugenia, mi directora de Tesina, quien supo dirigirme con gran paciencia e indicaciones adecuadas en cada momento, orientándome y estimulándome siempre a continuar para lograr este trabajo final.

RESUMEN

El propósito de este estudio es aportar elementos teóricos y reflexiones que permitan entender, desde un plano político-institucional, lo que ha acontecido en la política social nacional y local, así como también ver sus retos y oportunidades en cuanto a cómo abordar la complejidad de la práctica intersectorial que permita superar la mirada ingenua y sesgada de los diferentes procesos que los actores vivencian en sus prácticas territoriales, y aspirar humildemente a aportar nuevas ideas en las intervenciones que se realicen desde efectores del Estado en el territorio

Por lo tanto el objetivo es por un lado, reconocer el concepto de intersectorialidad tanto en su potencia para la comprensión de la política social como también para orientar estrategias innovadoras en el abordaje de los problemas sociales y por otro lado reflexionar sobre los límites y posibilidades desde una experiencia de trabajo intersectorial en el CIC del Barrio Cerámica.

INDICE

Introducción	5
Capítulo I	
Tres tópicos de las políticas sociales actuales.....	8
1. Intersectorialidad.....	10
II. Territorio.....	16
III. Integralidad.....	20
Capítulo II	
I. Nación y las Políticas Sociales.....	24
Capítulo III	
I. Pensando las políticas sociales en el municipio de Rosario.....	31
II. Planificación estratégica para un municipio en desarrollo.....	32
III. Construyendo un Estado local fuerte	35
IV. Secretaría de Promoción social en el municipio de Rosario	38
Capítulo IV	
I. Los centros integradores comunitarios (CIC).....	43
II. El CIC Cerámica, Rosario (2005-2010).....	44
III. Una experiencia de intersectorialidad: “Todos contra el Dengue”.....	48
Reflexiones finales	51
Bibliografía.....	53
Anexo 1.....	57
Anexo 2.....	58
Anexo 3.....	59

Introducción

El interés por este trabajo surge a partir de mi experiencia laboral en diferentes instituciones en el área de Promoción Social y la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, que se enmarca en el período comprendido desde la descentralización municipal (1996) hasta la actualidad.

Durante ese periodo, se han sucedido diferentes estrategias, programas y cambios en los abordajes, que las instituciones del Estado Municipal han practicado para dar respuesta a diferentes problemas sociales.

El trabajo tiene por referencia empírica los Centros Integradores Comunitarios (CIC), en particular el CIC del Barrio Cerámica, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de Nación. Los mismos llegan a la ciudad de Rosario en el año 2005 como estrategia territorial y con modalidad de red, ante la complejidad de los problemas sociales. Los CIC se constituyeron en el nivel micro en espacios socio-políticos de encuentro entre diferentes actores desde una perspectiva intersectorial. En los CIC se pretendió generar una política de Estado articulada entre nación, provincias, municipios, organizaciones sociales y políticas y sociedad civil.

El propósito de este estudio es aportar elementos teóricos y reflexiones que permitan entender, desde un plano político-institucional, lo que ha acontecido en la política social nacional y local, así como también ver sus retos y oportunidades en cuanto a cómo abordar la complejidad de la práctica intersectorial que permita superar la mirada ingenua y sesgada de los diferentes procesos que los actores vivencian en sus prácticas territoriales, y aspirar humildemente a aportar nuevas ideas en las intervenciones que se realicen desde efectores del Estado en el territorio

Los objetivos de este trabajo son: por un lado, reconocer el concepto de intersectorialidad tanto en su potencia para la comprensión de la política social como también para orientar estrategias innovadoras en el abordaje de los problemas sociales. Y por otro lado, reflexionar sobre los límites y posibilidades de un trabajo intersectorial en el CIC del Barrio Cerámica.

Considerando el concepto de intersectorialidad como una posible forma de abordar, desde las diferentes instituciones del sector público, los problemas sociales en sus múltiples

dimensiones y complejidad, comprenderemos los procesos de relación entre diversos actores estatales y territoriales en búsqueda de intervenciones integrales para situaciones complejas.

De esta manera, observaremos una reconceptualización de los asuntos sociales en lo que refiere a su abordaje multidimensional y un enfoque de las prestaciones en las necesidades y derechos de las personas, familias y comunidades. Por lo tanto, la perspectiva de la integralidad se constituye en la base de la intersectorialidad y según la bibliografía se la piensa construida desde abajo hacia arriba y no al revés, cobrando importancia la recuperación de lo específico y situacional, siendo relevante el enfoque territorial.

A lo largo del estudio se tendrá en consideración el rol del Estado en articulación con la sociedad civil, la integración multisectorial, sus formas de gestión y las políticas públicas desarrolladas.

El trabajo se organiza en diferentes capítulos que nos llevarán a comprender, desde lo más general, hasta lo más específico, las necesidades de diferentes acciones y de cambios de paradigmas en las implementaciones y ejecuciones de las políticas sociales.

En primer lugar, se dedicará un tiempo a pensar teóricamente la intersectorialidad que posibilite la sinergia necesaria para lograr políticas integrales. En este apartado se intentará comprender qué entendemos por intersectorialidad, cuáles son los factores institucionales que intervienen en su producción, cuáles son sus desencadenantes, qué condicionamientos se encuentran en la práctica del sector público y el efecto de las autonomías profesionales e institucionales.

Hacia el final del capítulo se reflexionará sobre la territorialidad y sus alcances, desde los aportes de García Delgado (1997), Paula Rosa (2017), Ana Arias (2013), entre otros, valorando lo local-territorial como estrategia posible y alternativa ante la fragmentación y sectorización de las respuestas e intervenciones realizadas (programas focalizados o sectorizados) y las nuevas formas que surgen, en las que se requiere la coordinación y cooperación entre diferentes actores y sectores para abordar la complejidad mencionada anteriormente. Seguidamente, intentaremos comprender de qué hablamos cuando hablamos de abordaje integral, a través de los aportes de Clemente (2017) y Nicolás Rivas (2017).

El segundo capítulo se referirá al desarrollo y cambios producidos en las políticas sociales nacionales y específicamente las implementadas desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación desde el período 2003 hasta el 2010, período en que el Estado vuelve a cobrar mayor protagonismo en esta materia, luego de más una década de retracción.

Para ello, se realizará una rápida contextualización histórica de los diferentes períodos por los que ha atravesado la política social en nuestro país. Se investigará sobre las formas y características de los distintos programas o formas de abordaje. Revisaremos las principales estrategias que ha llevado a cabo el Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

El tercer capítulo comprenderá la conformación de las políticas públicas desplegadas en el territorio de la ciudad de Rosario desde fines del siglo XX, en la Secretaría de Desarrollo Social durante el período 2005-2010, tomando como referencia escritos realizados desde la Municipalidad y desde la Academia.

El cuarto capítulo introducirá la propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de Nación: los CIC en la ciudad y se desplegarán una serie de interrogantes al respecto: ¿En qué momento llegan los CIC? ¿Resulta una propuesta innovadora? ¿Cómo es su implementación? ¿Encuentra dificultades esta propuesta en el territorio y en la gestión? ¿Cuáles son los retos en la gestión pública de la ciudad para dar respuestas ante la complejidad y multidimensionalidad de los problemas?

Esta caracterización nos permitirá comprender que las transformaciones de las políticas de las últimas décadas nos dirigen a pensar en un enfoque de integralidad, dejando a un lado la lógica fragmentada y/o de programas cerrados y/o superpuestos.

Al abordar tanto la estrategia de los CIC como de las políticas implementadas por el Municipio de Rosario en los últimos años, reflexionaremos sobre las posibilidades de prácticas intersectoriales, sus posibilidades y dificultades.

Para finalizar, se delinearán algunas reflexiones sobre lo analizado y se redimensionarán algunos retos que me permitiré considerar para la práctica intersectorial.

CAPÍTULO I

I. Tres tópicos de las políticas sociales del Siglo XXI

En los últimos veinte años del Siglo XX, en el funcionamiento de las economías capitalistas, se han producido transformaciones en los modos de integración de los problemas que suelen entenderse como “cuestión social” y, por otro lado, la política social cuyo centro de gravedad se situaba en la extensión de la protección pública a través del empleo formal y grandes instituciones universalistas, tiende a poner su foco en la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima por detrás y debajo del mercado de trabajo. (Soldano, Andrenacci. 2005) En este período hubo importantes cambios en las estructuras sociales capitalistas y las formas que adquieren las intervenciones sociales del Estado¹.

La complejidad² de las problemáticas sociales en la ciudades, las desigualdades socioeconómicas que deterioran la calidad de vida de las poblaciones, el debilitamiento de los lazos sociales, los problemas de infraestructura, las dificultades en el acceso a los servicios públicos, ameritan nuevas políticas públicas que den cuenta de esta complejidad y multidimensionalidad³ de los problemas sociales. Estas políticas públicas, concluyen Danani

1 Para profundizar las diferentes etapas y procesos en las políticas sociales en Argentina consultar: 1.-Soldano, Andrenacci (2005) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino.2.-Andrenacci, Repetto Universalismo, ciudadanía y Estado en la políticas social Latinoamericana (s/f) 3.-Susana Hintze. Políticas Sociales argentinas en el cambio de siglo (2006).

2 La Noción de complejidad, de pensamiento complejo fue acuñada por el filósofo francés Edgar Morin y refiere a la capacidad de interconectar distintas dimensiones de lo real. Se refiere al tejido de eventos acciones, interacciones determinaciones inquietudes, incertidumbres, ambigüedades que constituyen nuestro mundo. (Edgar Morin 2009)

3 Multidimensional esto implica, por una parte, que las cuestiones que afectan el bienestar de individuos, familias y comunidades no responden a una única carencia o necesidad básica insatisfecha (por ejemplo ingresos), sino que son otras las dimensiones del bienestar (sea salud, educación, hábitat o alguna otra) que, en caso no estén siendo satisfechas, afectan la calidad de vida de esas personas. Por otra parte, es evidente que una aproximación que resalte lo multidimensional, también deberá atender a la compleja interacción entre las causas de muchos de esos problemas que conforman la “cuestión social” (a modo de dos ejemplos entre varios, ¿hay una única causa de la deserción escolar de niños/as?; ¿cuáles son las causas que, combinadas, explican la desigualdad?).Fabián Repetto. La protección social en Latinoamérica .(2010 :3)

y Lindemboin (2003), esperan un “Estado distinto”⁴ en el que las acciones y políticas siguen siendo intensas pero con significados diferentes y en algunos casos opuestos.

En este sentido, entenderemos a la política social como “a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo de trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-Nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social.” (Andrenacci, 2005:37). Comúnmente, las políticas sociales se identifican como aquellas políticas públicas que tienen un objeto de intervención en común, lo social, que le otorga cierta especificidad.

“Gran parte de los retos que tiene por delante la política social, en términos de avanzar en su dimensión redistributiva y en la igualación de derechos, implica por sobre todo afrontar realmente la desigualdad en sus múltiples dimensiones, y no limitarse solo a acciones coyunturales para reducir la pobreza por ingreso o para atender sectorialmente necesidades que requieren un abordaje más integral. Para ello hace falta, como condición necesaria, una robusta capacidad técnico-operativa. Como quedó expresado, la dimensión organizacional y de recursos humanos de la política social, en sus diversas áreas dentro del Estado nacional y en sus expresiones provinciales y municipales, se caracteriza por un altísimo grado de heterogeneidad en términos de sus competencias y habilidades para afrontar situaciones complejas, volátiles y cuyos nudos problemáticos responden a causas muy diversas y profundas.” (Repetto, 2014:59)

Pensar las políticas sociales en este período nos desafía a construir y/o desarrollar nuevas prácticas territoriales con enfoques de derechos, de articulación de actores y/o sectores y de abordajes integrales. Estos enfoques se constituyen y complementan unos a otros conformando las características principales de las políticas sociales.

4 “La Nueva sociedad que ve la luz luego de treinta años de neoliberalismo criollo es una sociedad cuyo Estado no es ni más pequeño ni menos interventor sino un Estado distinto, cuyas acciones y políticas siguen siendo intensas pero con significados diferentes y en algunos casos opuestos.” (Lindemboin y Danani 2003)

Por lo tanto, desde este contexto, se considerarán estos tres aspectos sobresalientes de las políticas públicas de estos últimos tiempos: la intersectorialidad, el territorio y la integralidad de las acciones.

I. La intersectorialidad

La intersectorialidad se introduce en el marco de las producciones académicas sobre el Estado y las políticas públicas, y las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil.

El concepto de intersectorialidad se refiere a la existencia de dos o más sectores de las políticas públicas, actuando juntos en pos de un objetivo. Partiendo de la definición que realiza FLACSO, diríamos que la intersectorialidad es: “Intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida” (FLACSO, 2015). De esta manera, podríamos mencionar que la intersectorialidad puede aludir a las relaciones entre los sectores público, mercantil, privado no mercantil o de las comunidades, cubriendo el estudio de diferentes modalidades de asociación público-privada, las cuales han tenido un gran crecimiento desde la implementación de las políticas neoliberales. La intersectorialidad entendida desde estos sectores tiende a estar vinculada a la mejora de determinados servicios públicos, la que no se produciría si la acción se desarrollara unilateralmente.

El enfoque de la intersectorialidad se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales, que se dan desde las especialidades en el aparato gubernamental a través de su organización funcional, como educación, salud, medio ambiente, servicios públicos, desarrollo social y desde los distintos niveles, nacional, provincial y municipal. También hace referencia a la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, y ya no busca solamente la mejora del desempeño en la provisión de los servicios públicos sino que intenta ampliar su mirada y “poner su foco en el alcance y solución de los problemas a enfrentar, reconociendo que si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral”. (Cunill Grau, 2014:7)

Los elementos básicos reconocidos que forman parte del concepto de intersectorialidad son: la *integración*, entendiendo que frente a la sectorización considerada un reordenamiento necesario de la realidad para actuar sobre ella, solo una visión integradora, asociativa, intersectorial permite controlar una estrategia global para el desarrollo. Un segundo elemento se refiere a la *inclusividad*, en el sentido que se afecta la intersectorialidad desde el diseño hasta la evaluación de las acciones comprendiendo que esto no es solo una crítica a las políticas sociales sino una nueva pauta de acción para su implementación. Y por tercer elemento consideraremos la *mancomunidad*, que supone compartir recursos, responsabilidades, acciones e interpela a la solidaridad y el poder. (Cunill Grau, 2005)

La intersectorialidad supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe, al menos hipotéticamente, de “cotos cerrados” o “feudos”. (UNESCO, 1990:95)

Es evidente, por lo tanto, que la intersectorialidad es un proceso político y cultural que como tal envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias, siendo que se erige como alternativa y, por ende, como crítica a lo sectorial. Por ejemplo, si intentamos lograr el desarrollo integral de la primera infancia, no basta con que cada sector haga lo que le corresponda de acuerdo a sus mandatos, implica que los sectores se pongan de acuerdo para actuar conjuntamente con el fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

El concepto de la intersectorialidad mantiene su vigencia desde la década de 1980, impulsada por el sector salud, trasladándose con el tiempo esta preocupación a otros sectores, como por ejemplo el educativo. Sin embargo, no es requerida desde un solo ámbito, el enfoque intersectorial reclama cada vez más adoptar visiones o modelos que no se ajusten al modo compartimentalizado del aparato estatal tradicional, buscando nuevas formas de respuestas organizativas y cobrando importancia la visión holística de gobierno en términos de gobierno conjunto.

Desde estos nuevos intentos organizativos y visiones comprendemos que la intersectorialidad está asociada a una reconceptualización de los asuntos sociales que se da en el contexto de nuevas realidades con mayores dificultades, encontrando en el abordaje multidimensional y desde un enfoque de derechos⁵, las posibilidades de abordajes integrales.

⁵ La noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos. Desde este enfoque, la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas, es decir, orientar el desarrollo conforme el marco

En este sentido, es necesario reconocer que la complejidad de los problemas sociales amerita la búsqueda de nuevas formas para dar respuestas.

Así mismo, el abordaje integral hace referencia a una comprensión ampliada de los problemas sociales, del fenómeno de la pobreza y vulnerabilidad social, que exige algo más que una simple conexión entre sectores y asume en la intersectorialidad un modelo de gestión con posibilidades de hacer frente a la multidimensionalidad de los factores que inciden en los problemas sociales.

Por otro lado, aparece como desafío la adopción de diseños e implementación de políticas públicas que suponen arreglos institucionales y una mirada flexible y holística del accionar de las instituciones del Estado.

Desde fines del siglo XX, a partir de la declaración política de reconocimiento de los derechos económicos sociales y culturales en Argentina, con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, se requiere pensar las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular como parte de las obligaciones del Estado, para dar cumplimiento efectivo a los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social en término de accesos a activos, ingresos y muy especialmente a servicios.

Por lo tanto, el diseño de una política pública innovadora “exige la presencia de ciertos atributos sobre las instituciones que se encargan de su implementación”, (Cunill Grau, 2010:2) como la universalidad, la integralidad, la participación social, recursos, instituciones y nuevas capacidades públicas. Así mismo, también plantea Cunill Grau que la apelación a los derechos humanos remite al menos a la exigibilidad de determinados servicios o prestaciones y a la integralidad de su diseño y suministro y a la universalidad de la provisión para toda la población.

Según Clemente (2017), “La integralidad es un atributo que se construye frente al problema y la planificación de las soluciones. Cuanto más se pueda relacionar la respuesta con el problema que se atiende, más integral es la respuesta” (Pag. 67). Para Martínez Nogueira (2010), la integralidad responde a que las prestaciones o servicios estén centrados en las necesidades y derechos de las personas, familias y comunidades. Implica una recuperación de lo específico y situacional cobrando relevancia el enfoque territorial. Al respecto, reconoce Bifarello (2008), que el abordaje de los problemas sociales interpela la

normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales. (Repetto, 2014)

incorporación de nuevas herramientas en materia de planificación pública y de formulación e implementación de políticas públicas y exhorta a pensar en nuevas nociones de articulación, coherencia y coordinación.

Desde la escala nacional o provincial es impensable una relación cotidiana con los actores locales, por ello es importante la coordinación intergubernamental y la descentralización, no solo en términos de desconcentración sino de transferencia de cuotas de poder, responsabilidades y recursos. Se trataría de superar el clásico esquema piramidal para construir un territorio en red en el que actores públicos y privados, actuando concertadamente, construyan nuevas formas de poder.

Cecchini y Martínez (2011:157) identifican ciertos elementos básicos que resultan claves para alcanzar el éxito del logro de la intersectorialidad.

1. Articulación política al más alto nivel.
2. Análisis y diseño participativo de las políticas y de sus componentes, procedimientos y desafíos. Esto debe realizarse en base al conocimiento de la población, sus necesidades, demandas y ofertas, áreas de intervención, productos, coberturas, proyecciones y capacidades instaladas.
3. Establecer instancias formales de trabajo, responsabilidades, mediante convenios claros de participación, designación de interlocutores, definición de funciones actores, objetivos y roles.
4. Canales de comunicación y formas de resolución de dudas y diferencias claramente establecidos y acordados.
5. Instancias de evaluación y análisis de conjunto definidas desde el diseño.

Cunill Grau (2005) propone algunas premisas fundamentales de la intersectorialidad. La primera es el fundamento político en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.

En esta primera premisa, los sectores se corresponden con las especialidades del conocimiento y la organización convencional gubernamental (sector educación, salud, etc.). "El fundamento político es el que le asigna especificidad a la intersectorialidad, en tanto la asocia con la transformación de los servicios públicos de un modo que propendan a un cambio integral en los sujetos sociales mismos". (Cunill Grau, 2014:16)

Al respecto, Cecchini y Martínez plantean al nivel político de la intersectorialidad situado en lo más alto de la estructura organizacional del Estado, presidencia, ministerios, secretarías que se encargan de priorizar y diseñar las políticas sociales.

La segunda premisa que propone Cunill Grau (2005:2) es técnica y refiere a las grandes lógicas de acción colectiva y mecanismos de coordinación social. La intersectorialidad, eventualmente, puede significar la articulación entre el sector público, el sector social y el sector mercantil. Por lo tanto, la integración de distintos actores permite que las diferencias entre ellos puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales y, de esta manera, entiende que la intersectorialidad crea mejores soluciones en comparación con la sectorialidad, porque permite compartir recursos, saberes, experiencias, medios de influencias, que son propios de cada sector.

A su vez, Cecchini y Martínez plantean que en el nivel técnico encontramos a quienes tienen a su cargo la operacionalización de políticas y programas en manos de directivos, ministros o profesionales de rango superior, y reconocen además un tercer nivel, el operativo, el cual reúne a quienes tienen el rol de implementar los programas y proyectos a nivel local, interactúan directamente con la población objetivo y están a cargo de articular con la demanda. Por lo tanto, la articulación técnica no tiene viabilidad sin el apoyo de las autoridades políticas a cargo de los sectores e instituciones involucradas y el logro de ello requerirá, en muchos casos, importantes procesos de negociación.

Cunill Grau (2005) resume cuatro situaciones donde es posible aplicar la intersectorialidad.

1. Temas o problemas que traspasan la esfera de competencia de un órgano. Los problemas de carácter transversal como las políticas de género, edad, diversidad, jóvenes, etc. Aquí el virtuosismo consiste en el equilibrio entre los diferentes tipos de intervenciones.
2. Proyectos que vinculan a la ciudad como un todo. Por ejemplo, el Programa Abre, donde el municipio es un ámbito privilegiado para asumir proyectos globales como la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, el desarrollo sustentable o la lucha contra la exclusión.
3. Descentralización de la ejecución de las políticas sociales. Ella puede superar la desarticulación burocrática del campo social.
4. Centralización de la formulación o coordinación de las políticas sociales.

El acuerdo en materia de objetivos, responsabilidades, mecanismos de comunicación y otros elementos tampoco es suficiente. La experiencia de los gabinetes sociales en la provincia de Santa Fe según autores como Repetto y Bifarello, entre otros, representa una base sobre la cual la coordinación interinstitucional puede tener buenos augurios aunque no está exenta de riesgos.

Cunill Grau (2005) plantea que la intersectorialidad aplicada a la formulación o planificación de las políticas requiere de arreglos institucionales ad hoc. La coordinación se puede traducir en una pérdida relativa de autonomía organizacional por lo que puede generar resistencias. Por otra parte, se insinúa una tendencia a diseñar instancias de coordinación intersectorial de forma que permitan la conversación no solo en los sectores involucrados sino también con los sectores responsables del manejo de la economía (presupuesto), así como con la sociedad a través de la participación ciudadana.

Es importante tener en cuenta que no siempre es deseable la intersectorialidad en todo el desarrollo de una política, a veces solo es requerido en su formulación o implementación, y es clave preguntarse cuáles son esos arreglos institucionales que sugiere la experiencia.

La intersectorialidad no se solicita siempre. Esto lo determinará el grado de control o influencia que un sector tenga sobre un objetivo o resultado previsto. Si un solo sector posee ese control, hablamos de acción monosectorial. Si varios sectores comparten ese control sobre una cuestión, la intersectorialidad parece la más apropiada.

La especificidad de la intersectorialidad radica en su fundamento político y también implica un alto grado de relación entre los sectores. Pueden existir diferentes grados de colaboración entre los sectores gubernamentales según los propósitos de las políticas sociales, por lo que la intersectorialidad debe ser construida en cada contexto particular.

Se reconocen tres amplios espacios de colaboración entre sectores: trabajo en red, coordinación e integración.

Para alcanzar la integración se distinguen varios tipos o niveles de colaboración, entre ellos Corbett y Noyes (2008) construyen una tipología de intensidades de las relaciones interagenciales según los propósitos perseguidos, distinguiendo tipos de relación: comunicación, cooperación, coordinación, colaboración, convergencia y consolidación⁶, que

⁶ Ver Anexo 1 .cuadro 1. Expresiones y tipos de integración intersectorial. (Cunill Grau 2014:20)

suelen ocurrir en programas destinados a trabajar con familias y comunidades que buscan superar la entrega de beneficios específicos y enfocarse en el cambio de comportamientos .

Para poder comprender las diferencias entre estos conceptos es necesario tener en cuenta: ¿Qué se integra/comparte? ¿Quiénes intervienen en la integración? ¿Dónde se produce? ¿Cómo se realiza la integración?

Se puede conjeturar que una alta integración⁷ de los sectores devendría en una intersectorialidad de alta intensidad y, por ende, en una mayor probabilidad de enfrentamiento integral de los tipos de problemas sociales enunciados. Así, la integración de los sectores, es decir, la propia intersectorialidad, se comportaría como una variable causante de la integralidad y, a la vez, causada, o sea dependiente, de las elecciones que se hagan en relación con cada una de esas cuatro preguntas.

II. Territorio

Considerando el territorio un tópico indispensable para comprender la dirección y el sentido de las políticas implementadas en el país, en la provincia de Santa Fe y particularmente en la ciudad de Rosario, es necesario revisar qué se entiende hoy por territorio, qué atributos se le conceden, qué oportunidades brinda a la hora de diseñar e implementar políticas sociales según el momento histórico-político determinado.

En general, al hablar de territorio surgen dos asociaciones: una primera que refiere a términos espaciales, el territorio como geografía con sus características específicas, sus reglas internas y sus límites, y una segunda asociación que nos lleva al territorio como espacio habitado, como lugar donde se desarrollan las relaciones sociales.

Si bien se nombra como tal en la década de los 90, la idea de territorio comienza a ser conceptualizada desde la formación del Estado-Nación hasta nuestros días, donde las disputas por las políticas, las relaciones de los actores y las construcciones referenciadas geográficamente han ocupado un lugar medular en diferentes momentos de la historia argentina.

Desde una concepción positivista se considera al territorio como una jurisdicción asociada al poder, más específicamente de los Estados nacionales. La organización del Estado nacional imprime formas de organización geográfica y política de los territorios: Buenos

⁷ Ver Anexo 2. cuadro 2. Intensidades de la acción intersectorial según grados de integración de los mecanismos de gestión y ejecución y de estructuras organizativas. (Cunill Grau, 2014:25)

Aires como centro y lo que conecta con el exterior, lo que colocará al resto de las provincias como interior.

Esta diferencia marca distintas formas de organización, demuestra cuáles son los intereses centrales y periféricos, afectando a la producción, a la organización de las familias, a lo social, a la distribución de los recursos. “El lugar de lo territorial como social-no político tendrá que ver con que la política quedará en el centro y se podrán resolver de manera territorial las cuestiones residuales”. (Arias, 2013:3)

En cuanto a las políticas sociales, la mirada hacia lo territorial tiene sus antecedentes en la década del 60, con las propuestas de desarrollo de la comunidad, que tenían como idea llevar a los territorios atrasados la civilización y que dicho atraso no interfiriera con el proyecto desarrollista. Desde ese tiempo, la organización de la política social, el sistema previsional y de salud atado a la cuestión laboral, responde a la centralidad con excepción del sistema educativo y políticas sociales asistenciales que se mantienen en un lugar residual.

En la perspectiva social de este periodo, durante la década del 60, el territorio es escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, de lo local, doméstico, cobrando relativo protagonismo, pero como un espacio de reproducción social separado de los ámbitos donde se realiza la producción y la política. La política era percibida como perteneciente a las relaciones públicas muy distante de los ámbitos privados cotidianos.

Las políticas de descentralización implementada en los años 90, presentada como una nueva forma en la que se habilita a los actores territoriales a tener mayores decisiones, significó finalmente el traslado de responsabilidades a los territorios de las provincias y municipios, resultando una estrategia de achicamiento del Estado acompañada por las políticas de focalización, una forma de limitar la asignación de recursos y deteriorar los dispositivos institucionales preexistentes.

Tobar conceptualiza a la focalización como “un método de racionamiento y corte de prestaciones, es una forma siempre exógena de limitar recursos y representa criterios técnicos que buscan optimizar el rendimiento de los bienes y servicios provistos e introduce irracionalidades y hasta inequidades que sólo se hacen visible en el nivel micro social”. (Tobar, 2010:59). En otro sentido, se define la focalización como “un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor de derechos, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico”. (Venturini, 2013:5)

Teniendo en cuenta esto, Tobar recupera en la gestión territorial la esperanza de un cambio social a partir del retorno al territorio horizontal en la medida en que las redes puedan renovar respuestas locales que permitan el reconocimiento y cooperación de quienes las integren.

Recién en la etapa posterior a los años 90 el territorio comienza a ser considerado, por los intelectuales de las Ciencias Sociales, como una forma de política con un conjunto de intereses, una manera de pensar, de acción que contrarresta la descolectivización, individualismo y desintegración consecuentes de las políticas neoliberales. Se considera entonces lo territorial como un nuevo lugar de generación de vínculos políticos y de resignificación popular.

Denis Merklen (2005) observa cómo el territorio termina brindando los soportes necesarios para la integración y subsistencia de los individuos que fueron dejados fuera de las formas de integración institucionalizadas. El barrio se convertía en base para la acción colectiva para asegurar el acceso a recursos elementales que ya no se pueden acceder a través del mercado. Merklen plantea que en los barrios es donde se desarrollan episodios de cooperación, movilización, protesta, operan como sostenes tanto de las formas de sociabilidad como de la acción colectiva. Los barrios se constituyen en lugares de valorización social y es por la vía local que los individuos y familias entran en relación con las instituciones públicas.

De este modo, el barrio estructura la vida colectiva y se configura como un espacio en el que varias formas de intercambio y de cooperación coexisten de manera superpuesta. (Merklen 2005)

En el barrio popular, el sistema de solidaridades locales coexiste con una movilización colectiva siempre tendiente a una integración institucional, es decir, una integración secundaria de la sociedad. En esta integración que se lleva cabo en el territorio, se inscribe a los individuos en colectivos de tipo societal, como es el caso de la presencia de la escuela, de la comisaría, del centro de salud, servicios públicos y políticas sociales.

En el marco de las transformaciones planteadas, el Estado reorienta las políticas sociales y toma en cuenta la participación de las organizaciones de base territorial. Merklen observa que el barrio, desde el punto de vista de la elaboración políticas públicas, aparece como un vector importante de integración social.

Por lo tanto, hablar hoy de territorio no implica una sumatoria de variables económicas, políticas, sociales y culturales. En tanto categoría operativa, García y Rosa

(2017) entienden por territorio el resultado de procesos sociales, culturales y políticos y a su vez condicionados por estos. En dicho marco, se asume como categoría clave el poder, que en los procesos desarrollados en el territorio se define en ocasión de las relaciones de fuerza desiguales que se reproducen en las prácticas y aparece oculto al tratarse de relaciones de fuerzas y prácticas destinadas a incidir sobre el accionar de terceros.

“El territorio se expresa como condición necesaria para la reproducción, legitimación y ejercicio de la autoridad política por parte de los poderes individuales y colectivos, institucionalizados o no, que a través de él y condicionados por él interactúan”. (García- Rosa, 2017:137)

Asimismo, el territorio es objeto de representaciones múltiples, de actores diversos, vinculaciones de acuerdo a distintas visiones e interpretaciones que le otorgan determinadas características y potencialidades.

“... hoy operan sobre los territorios una enorme cantidad de acciones de los niveles nacionales, provinciales o municipales con diferentes llegadas a recursos y continuidades en el tiempo. Sin embargo, muchas veces estas intervenciones no fortalecen las instituciones sino que operan como programas superpuestos. El territorio como lugar de llegada o de bajada es reconocido e incorporado a los discursos de la política, pero sin mucha claridad de cuál es el despliegue reconocido o esperado de la institucionalidad del territorio”. (Arias, 2013:5)

En términos operativos, intentando trascender la alusión a lo estatal, político, administrativo y regional, podemos asociar el concepto de territorio, en primer lugar, a la idea de pertenencia y transformación, es decir, a la capacidad de las sociedades en organizar, reestructurar, ordenar sus actividades. Es un territorio habitado por nuevos sujetos, actores que han constituido institucionalidad en la ausencia del Estado, el territorio es comprendido como producto social.

En segundo lugar, podemos asociarlo como noción capaz de cobrar entidad en diversas escalas, municipio, región, Estado, nación, etc. Las diversas escalas son valoradas como escenarios para las prácticas sociales y percibidas por los ciudadanos, sujetos a procesos de cambio derivados de estrategias de desarrollo que se dan en cada contexto en particular.

Por lo tanto, entendemos por territorio al escenario donde se expresan las manifestaciones de los diversos actores, redes institucionales y se constituye como una oportunidad para el desarrollo local. Vislumbramos entonces la territorialidad en tanto concepto dinámico en donde resulta relevante el análisis de las relaciones dialécticas construidas en el espacio, así como manifestación especial de poder como lo definen García y Rosa (2017) en su escrito sobre territorio como lugar de disputa.

Bifarello (2008) al referirse a la gestión territorial para abordar los complejos problemas sociales, y teniendo en cuenta este escenario que propone García y Rosa, sostiene que es necesario superar el clásico esquema piramidal para construir un territorio en red en el que, tanto actores públicos como privados, actúen de forma concertada y construyan nuevas formas de poder. Interpela a incorporar nuevas herramientas de planificación social y formas de articulación y coordinación.

En este sentido, Oscar Oszlak⁸ (2018), define que la territorialización de las políticas públicas permite comprender y adaptar las políticas a las demandas, visibilizar las diferencias y especificidades locales, en definitiva, acercarse a una intervención más integral.

III. Integralidad

Hoy es muy habitual en los estudios en política social y, hasta puede parecer una moda, hablar de integralidad o de abordajes integrales pero, ¿qué se dice cuando se habla de ello?, ¿qué implica el abordaje integral?, ¿qué aspectos considera una visión integral?

Desde fines del siglo pasado se viene hablando de la integralidad de acciones. En 1999 Kliksberg, al referirse a la práctica de programas sociales, señaló que han sido con frecuencia marcadamente sectoristas y que, en realidad, cada una de las problemáticas sociales tiene raíces múltiples y profundamente interrelacionadas. Su superación necesita pasar de una visión sectorial a una concepción más integral. “En lugar de ‘proteger’ cuidadosamente las fronteras sectoriales se hace imprescindible por el contrario, para lograr una mayor efectividad final, explorar las interconexiones y fomentar diseños de trabajos a partir de una

⁸ Oscar Oszlak: panel de la conferencia en el XIII Congreso Nacional sobre Democracia que se llevó a cabo en la ciudad de Rosario, año 2018.

visión integral“. (Kliksberg, 199:24). Por lo tanto, “la integralidad parece ser la reacción a la fragmentación de las políticas focalizadas”. (Clemente, 2017:50)

La noción de integralidad asociada a las políticas públicas es un adjetivo que se vincula con más de un campo (social, habitacional, sanitario, ambiental) y es expresado como un “atributo positivo *per se*, como si su nominación asegurara un plus al momento de desarrollar un programa social económico y/o cultural”. (Clemente, 2017: 49).

Clemente (2017) sostiene que la integralidad puede ser concebida como parte de un método de intervención que tiene como rasgos distintivos: el carácter participativo e intersectorial de las intervenciones, la escala barrial o comunitaria y la preocupación por articular la dimensión familiar con lo colectivo. Se trata de buscar una conexión entre lo micro y lo macro social que permita producir una accesibilidad entre los sujetos y los recursos de la política social.

En la búsqueda de definir los programas de abordaje integral, Clemente (2017) explica que se trata de una línea de intervención pública estatal que busca captar la complejidad de la cuestión social al momento de instrumentar las transformaciones necesarias para la mejora de la vida cotidiana de los sectores populares. El carácter integral de las acciones se debería reconocer tanto por la materialidad intersectorial de las acciones como por el consenso multisectorial que las mismas requieren.

Para Martínez Nogueira (2010), la integralidad responde a que las prestaciones o servicios estén centrados en las necesidades y derechos de las personas, familias y comunidades.

Por otro lado, mediados del siglo XX, los Estados suscriben por consenso político al enfoque de Derechos humanos y Argentina lo ha incorporado recientemente en sus políticas públicas, debiendo adaptar su institucionalidad y plantearse nuevos desafíos.

“La aplicación de este enfoque de derechos humanos en las políticas sociales introduce una perspectiva transformadora que busca desplazar las ideas y enfoques tradicionales de necesidades y beneficiarios, propias del campo de la voluntad discrecional del Estado en materia social (asistencialismo), por una matriz que garantiza derechos y sujetos titulares de derechos con poder para exigir su cumplimiento (protección social de los derechos humanos). Ese poder de exigencia al Estado emana del campo de

las obligaciones (jurídicas y políticas) asumidas como garantías públicas al suscribir al sistema internacional de derechos humanos (Estado Parte) y darle sostenibilidad”. (Quiroga; Levin, 2018: 34)

De este modo, podemos decir que las políticas sociales integrales buscan contribuir a una unidad entre sujetos sociales y sujetos de derechos, buscan un equilibrio de poder entre el Estado que toma la decisión en materia de políticas sociales y de generar garantías públicas de ejercicio, y los portadores de derechos, quienes ejercitan los derechos y tienen el poder de exigir y controlar el quehacer del Estado (rendición de cuentas). La base del enfoque de derechos se orienta a crear un sujeto activo e integrado y una cultura social e institucional con capacidades receptivas y sensibles a este cambio

La visión integral es, por lo tanto, inherente a los derechos sociales y exige un abordaje previo en la concepción de la política pública. En este sentido, “Alicia Kirchner propone en Políticas sociales integradas, trabajar la política social desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como individuo aislado sino como colectivos humanos, y desde sus singularidades, atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un espacio inclusivo que la fortalezca los derechos políticos, sociales económicos y culturales en equidad territorial.” (Hintze, 2006:82)

A fines del siglo XX, Kliksberg (1999) plantea, cuando habla de la necesidad de desarrollar capacidades para la gerencia interorganizacional, que el abordaje integral excede el tema de la buena coordinación. Se trata de “hacer gerencia sinérgica” (Kliksberg 1999:24), de aprovechar las potencialidades de complementación, integración y externalidades organizacionales que puedan surgir de la acción conjunta. En otros campos compara este abordaje con el “mediador” que trata de salvar las diferencias entre las organizaciones o con el “director de orquesta” que procura actuar bajo reglas conjuntas.

En este sentido, Cunill Grau (2010) plantea que el estilo de Gobierno más apropiado para lograr la integralidad es aquel que busca la acción integrada de los actores alineados en una visión común, lo que requerirá la acción conjunta en planificación, evaluación y presupuesto, así como espacios importantes de articulación, junto a condiciones político institucionales y comprometidos con la integralidad de las políticas.

Para finalizar no debemos dejar de considerar que las políticas integrales suponen trascender la fragmentación y romper la lógica de programas superpuestos y de escasa

articulación. Por lo tanto, una etapa importante de la integralidad es la coordinación que se puede dar entre Estado-Estado, sectorial, intersectorial e interjurisdiccional, las que derivan necesariamente en instancias de intersección de diferentes políticas sectoriales y desafíos entre diferentes niveles territoriales y administraciones gubernamentales. (Marazzi, 2017)

CAPÍTULO II

I. Nación y las políticas sociales: “El Estado se hace presente (2003-2010)”

Desde un enfoque en el que se reconoce la realidad y trayectoria de las políticas sociales en nuestro país, sus más duras tradiciones y los posibles conflictos e innovaciones y a partir de una breve revisión histórica de las distintas formas que ha tomado la política social, intentaremos observar las diferentes formas de organización y actuaciones que se han sucedido en el Estado, particularmente en el período 2005-2010.

Sintéticamente, se revisarán las características de tres grandes períodos: el que predomina el Estado de bienestar, el conocido período neoliberal y el periodo que nos ocupa en este estudio: la vuelta del Estado a atender las cuestiones públicas (2003-2015)

En primera instancia nos enfocaremos en el Estado de bienestar, el cual legitima a los ciudadanos el derecho a percibir prestaciones de seguridad social y contar con servicios organizados ante situaciones de necesidad y contingencia, junto al universalismo de las prestaciones sociales y la expansión de los derechos sociales que estuvo en nuestro país ligado a la categoría de trabajador. (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Un Estado de bienestar argentino que, como señalan Lo Vuolo, Barbeiro y Rodríguez (2002), se caracterizó por su hibridez, producto de la relación entre un modelo de seguridad de orientación Bismarkiana y políticas universales de educación y salud financiadas por rentas generales, junto a políticas residuales de vivienda y asistencia social, sin seguro de desempleo ni políticas de promoción o asistencia hasta fines del 80.

Las principales políticas de ajuste estructural impulsadas por el “Consenso de Washington” en la década de los 90 fueron: la Ley de Convertibilidad, la desregulación de la economía y los mercados, apertura externa, la privatización de empresas públicas, flexibilización laboral, desembocaron en situaciones de precariedad, desempleo y aumento de la pobreza. Por lo tanto, el objetivo de la política social en esta etapa fue atender las situaciones de pobreza extrema, lo que implica un pasaje de políticas universales a políticas orientadas a resolver la pobreza a través de la focalización, la descentralización y privatización de servicios.

Según describe Repetto (2004), la matriz de la política social del período 1990 hasta la crisis del 2001 fue la privatización de la seguridad social, la descentralización territorial de los servicios universales de salud y educación y la proliferación de acciones focalizadas.

A partir del 2001 encontramos una segunda matriz de la política social caracterizada por la protección social, la búsqueda del Estado de controlar y recuperar el control de los fondos de pensiones, la universalización de servicios de seguridad social a través de una combinación de programas como herramientas contributivas y no contributivas. Podemos ver un Estado con mayor protagonismo en áreas críticas, que se expresa no solo en programas sino en reformas orientadas a promover políticas más amplias.

Esto implicó, además, cambios en la institucionalidad social, entendida como “el conjunto de reglas de juego formales e informales (rutinas y costumbres) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez enmarcadas en el contenido y dinámica administrativa y política de las políticas sociales” (Repetto, 2004:22), cambios en la gestión de lo público y en las formas de distribución del excedente social a partir de la pérdida del principio de solidaridad en que descansaba la promoción estatal del bienestar.

En este sentido, Repetto (2004) menciona una institucionalidad social, no neutra, representada por un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, afectada por el entorno político que puede condicionar la agenda de las cuestiones sociales y las respuestas estatales lo que determinará los para qué y los cómo de las políticas sociales.

A partir de las transformaciones del último cuarto del siglo XX, de la crisis del mundo del trabajo y del proceso de inscripción territorial de importantes sectores populares, Perelmiter (2016) señala que la asistencia devendrá cada vez más relevante para la reproducción de dichos sectores. La institucionalidad estatal se fragmentará y diversificará en efectores locales, los que aún dependientes de los recursos centrales adquirirán mayor autonomía en el vínculo asistencial y en su capitalización política.

La crisis político-institucional que estalla en diciembre del 2001 produce reacciones diversas. Por un lado, un “sálvese quien pueda”, con su repliegue al individualismo y, por otro, el surgimiento de sectores y movimientos sociales solidarios en búsqueda de luchar contra la pobreza: movimientos piqueteros, el Frente Nacional de Lucha Contra la Pobreza (FRENAPO), los clubes de trueque, las asambleas populares. (Nun, 2002)

A partir de la asunción del presidente Néstor Kirchner (2003), el Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDSN), a cargo de la Dra. Alicia Kirchner⁹, instauró un nuevo rumbo en las políticas sociales, con primacía en el desarrollo con inclusión y organización para lograr la integración social, entre otros. En este período se puede observar el inicio de una etapa de recuperación del protagonismo estatal en materia de políticas sociales, luego de más de una década de retracción.

El Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) adoptó una intensa política de derechos humanos, caracterizada por la no represión de la protesta social y la “lógica de los movimientos”.

El discurso oficial planteó diferenciar su política de la larga década anterior, pone énfasis en la inclusión social y el papel activo del Estado. Para ello, la integralidad de las políticas es considerada un eje. (Hintze, 2007)

Argentina comienza un proceso de recuperación económica luego de la crisis. El kirchnerismo se constituyó en una nueva actualización de la tradición peronista, renovando su vínculo con las clases populares. Este gobierno buscó pisar fuerte en políticas laborales y de seguridad social.

Al respecto, Perelmiter (2016) plantea que si bien Alicia Kirchner expresó en su asunción al Ministerio de Desarrollo Social (MDSN) que la principal política social iba a ser el empleo, de hecho, el núcleo de la cuestión social fue el trabajo y la educación, la política asistencial no perdió relevancia¹⁰. El Ministerio compuso simbólicamente un quiebre respecto de la orientación política previa de “combate a la pobreza”, cuestionando la hiperespecialización, fragmentación e isomorfismos de los programas focalizados.

Para Alicia Kirchner, se definen como objetivos de la política social: “a) promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad y los derechos. b) Instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales sino también de oportunidades. c) Ejercitar la ética del compromiso desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de la política con fuerte inversión social. d) Favorecer una gestión asociada entre Estado, la sociedad civil y el sector privado” (Hintze, 2007:82)

⁹ Alicia Margarita Antonia Kirchner. Política argentina. Actualmente es la gobernadora de la Provincia de Santa Cruz. Fue ministra de desarrollo Social de la República Argentina en dos oportunidades, de 2003 a 2005 y de 2006 a 2015.

¹⁰...” se revela en la evolución del presupuesto del Ministerio, que entre 2003 y 2009 se quintuplicó...éste resultó un factor de primer orden en la definición de estrategias de política y modalidades de gestión, así como el funcionamiento de las relaciones intra burocráticas y las prácticas del personal ministerial” (Perelmiter 2016:51)

La política asistencial no perdió centralidad, al contrario, se expandió, pero con una lógica distinta de años anteriores: la de la territorialización y la valoración del vínculo personal cercano con los destinatarios de la asistencia. El Ministerio ha reorganizado los planes nacionales existentes, según tres ejes: Plan de Seguridad Alimentaria “el hambre más urgente” que ocupa a las acciones de apoyo alimentario; Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que busca “promover la inclusión social a través de la generación de empleo y participación en espacios comunitarios” y el Plan Familias por la inclusión social, que apunta a transferir ingresos a las familias pobres, sin las contraprestaciones que exige el programa J/JHD, demandando únicamente la realización de controles de salud y asistencia escolar de los hijos”. (Hintze, 2007:83)

El Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (J/JHD), que organizó el gobierno del Dr. Duhalde pos crisis del 2001, ha sido objeto de fuertes críticas, ya sea por los efectos de desestímulo al trabajo como por su carácter asistencialista y de montos exigüos. Razones que motivaron, fines del 2004, el traspaso operativo de sus miembros con hijos hasta 18 años o discapacitados al Programa Familia acompañado de un aumento del subsidio. De acuerdo con la información del Ministerio de Desarrollo Social con esto se “inicia la reformulación de los programas de ingresos sociales de acuerdo a los criterios de empleabilidad y vulnerabilidad social, con el objetivo de sentar las bases para el diseño de una política social de mediano y largo plazo” (Hintze, 2007:85). Más tarde (2006) se incorpora el seguro de capacitación y empleo permitiendo el acceso a servicios de orientación laboral al desempleado y apoyo en la búsqueda del empleo, intermediación laboral con las empresas y la finalización de estudios primarios y/o secundarios.

La política más novedosa que tiende a distanciarse del modelo anterior es el Plan de Desarrollo local y Economía social “Manos a la Obra” (2003). El objetivo de este plan fue mejorar el ingreso de la población vulnerable, promover el sector de la economía social o solidaria y fortalecer a las organizaciones públicas y privadas como también impulsar espacios asociativos y redes para el desarrollo local. (Hintze, 2007).

El MDSN puso en marcha una serie de estrategias orientadas a personalizar la protección asistencial y penetrar el espacio local. De este modo, se constituyó la cercanía asistencial, un modo específico de centralización y redefinición política de la posición del gobierno nacional en la escena local de asistencia. El Ministerio aspiró a convertirse en una burocracia social y políticamente próxima, como plantea Perelmiter (2016).

La peculiaridad del MDSN es que el funcionamiento institucional se desarrolló en ausencia de un verdadero poder infraestructural, que es el que se ejerce gracias a la provisión de bienes públicos. El Estado nacional ha apelado una y otra vez a diversos “efectores” locales que mediatizan su presencia en el territorio.

En esta cuestión referente a la presencia estatal en los territorios, resulta interesante lo que aporta Michael Mann (2003), citado por Perelmiter (Perelmiter2016), sobre que la autonomía estatal proviene de su espacialidad, de su monopolio sobre la capacidad de proveer una forma de organización territorializada centralizada. Esta noción de poder estatal puede ser desagregada en dos significados: el poder despótico y el poder infraestructural. El poder despótico es el de las élites estatales, ejercido sin rutina, ni negociaciones institucionalizadas sobre la sociedad. El segundo poder infraestructural es la capacidad del Estado de penetrar la sociedad, de instrumentar políticas a través de la sociedad y a lo largo de su extensión territorial, independientemente de quien decida.

El poder infraestructural estaría más cerca de lo que plantea M. Foucault, quien no concibe el poder desde la “vieja noción piramidal”, sino “desde la metáfora de mallas o redes que atraviesan lo social, lo político, lo científico, lo familiar, cualquier relación humana”. (M: Foucault, 2017:14-15). El poder no se posee, se ejerce, y me atrevo a decir que se construye; la malla que lo sostiene ofrece la posibilidad de ser “sacudida” y producir modificaciones.

También podemos observar en este periodo, como describe Perelmiter (2016), que el intento de recuperación de ascendencia del Estado nacional en la ejecución de la política pública asistencial es a través de la construcción de espacios comunitarios como *locus* de la intervención social, que puedan expresar un proceso de expansión e inscripción del Estado central en el territorio. Una de las formas en que se llevó a cabo la presencia territorial fue con la conformación de equipos territoriales “margaritas”, grupo reducido de colaboradores que provenían del círculo íntimo de la ministra y de “trabajadores territoriales” en su mayoría jóvenes recién recibidos.

El MDSN construyó un andamiaje institucional propio en el espacio local. La construcción de “extensiones de calle” ha sido una apuesta novedosa y esforzada por suplir la ausencia institucional en el espacio local. Los CDR (Centros de Desarrollo Regional), oficinas administrativas del Ministerio en las provincias, proveyeron una instancia unificada de desconcentración de los planes sociales, lo que generó un espacio físico de atención al público separado de las burocracias asistenciales provinciales y municipales.

Los Centros Integradores Comunitarios (CICs), efectores territoriales construidos en estos años por el MDSN en todo el territorio nacional, penetraron a partir del 2004/2005 en los municipios de mayor concentración de pobreza, y las extensiones basistas¹¹ articuladas por el Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS), referentes comunitarios, representantes del ministerio a nivel local no rentados que contribuyeron a la implementación de algunas de las políticas del Ministerio, funcionaron como un mecanismo de integración institucional de militantes de organizaciones sociales afines al gobierno.

La propuesta del Ministerio de Desarrollo Social considera a los CIC en el nivel micro, como espacios socio-políticos que vinculan actores desde una perspectiva multisectorial y multi-actoral. Plantean una modalidad de hacer-pensar la política social a partir del trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que sean capaces de combatir los vicios de las burocracias institucionales, generar sinergias entre las capacidades sociales y humanas locales, provinciales y nacionales, promoviendo en el centro de la escena a la persona, sus necesidades y derechos. Por lo tanto, los CIC son concebidos como constituyentes de un modelo de gestión en una nueva institucionalidad, dinámica, movilizadora que contribuyen a la aplicación de las políticas sociales en el país. Esto se realiza a partir de la integralidad, la asistencia, prevención y promoción, desde la corresponsabilidad Estado-comunidad, la equidad, la ética pública y el trabajo en grupo y con nación, provincia, municipio, organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales y a través de las Mesas de gestión local.

La Mesa de gestión local cumple un rol primordial ya que se plantea como un espacio multiactoral y asociativo, dónde la titularidad de la misma le corresponde al pueblo y su gente los que son encargados de construir los proyectos y propuestas destinadas a resolver sus necesidades y promover el desarrollo de las comunidades.

De este modo, “la asistencia kirchnerista navegó en la tensión entre el centralismo y el basismo en el intento de volver a unir Nación y territorio y la persistencia de una visión fragmentaria del espacio social y político de la protección asistencial”. (Perelmiter, 2014:81)

Por último, en el 2008 encontramos el inicio del Plan Nacional de abordaje integral “Ahí en el Lugar” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, MDSN), el cual

¹¹ Extensiones basistas articuladas son iniciativas destinadas a organizar de forma centralizada la participación de organizaciones y movimientos territoriales en el funcionamiento local de la asistencia.

coordina acciones, tanto a nivel interministerial como interjurisdiccional, de los distintos programas en materia de prestaciones asistenciales de servicios de salud y educación, infraestructura básica, vivienda y organización social. Este plan promueve las Mesas de Gestión Local como espacios conformados por instituciones, organizaciones sociales, municipios y vecinos para identificar las problemáticas sociales y definir las posibles estrategias de acción.

La presencia territorial de parte de los promotores y diferentes representantes del gobierno central convivió con un malestar político, producido en los diferentes territorios con intenciones de ganar visibilidad propia en jurisdicciones locales y por la subversión de reglas vigentes sobre la distribución de incumbencias asistenciales¹² en los territorios.

La asistencia es una actividad estatal estrechamente asociada al control político del territorio, por eso cualquier movimiento de representantes institucionales puede ser percibido como un desafío a ese control. La respuesta a demandas asistenciales individuales proporcionada era considerada como arbitraria y, además, como productora de conflictos a nivel local. ¿De quién era ese territorio?, ¿quién tiene crédito político?, ¿a quién le corresponden la responsabilidad y los errores?

A éstas prácticas se suman otras iniciativas, la más destacada es el “Tren de Desarrollo Social y Sanitario Dr. Ramón Carrillo”, el que reunió algunas de las funciones del CDR y el CIC, sumando programas del ministerio de Educación, Salud y otras dependencias del Estado nacional y se transformó en el Ministerio itinerante, completando doce recorridos de dos meses de duración cada uno. Estas políticas contribuyeron al trabajo microscópico de visibilización, fijación trasvasamiento del Ministerio en los barrios y circulación del área central en territorios locales.

Estas medidas del Estado nacional intentaron en este periodo, no sin contradicciones, resistencias y mezquindades políticas, coordinar algunas acciones para acercar las políticas sociales a los territorios locales. Por ello, se requiere conocer el desarrollo y existencia de las políticas locales a los fines de comprender la complejidad social y política en la efectividad de esta coordinación de los distintos niveles de gobierno en la pretendida búsqueda de un accionar integrado.

12 Incumbencias asistenciales: se refiere a la entrega de bienes materiales, colchones, chapas, muebles etc., en los territorios locales realizada por equipos nacionales sin la intervención de la autoridad local correspondiente.

CAPÍTULO III

I. Pensando las políticas sociales en el Municipio de Rosario

Hablar sobre políticas sociales es en general pensar en escala nacional o en modo indiferenciado sobre Argentina. Se conoce poco de las políticas subnacionales (sobre las provincias) y locales, no obstante, en los años 90, si bien se observaron y analizaron los cambios producidos por el proceso de descentralización en salud y educación, fue notorio cómo en el nivel local surgió un ámbito de estudio y desarrollo de las políticas que hasta ese momento eran impensables.

La provincia de Santa Fe se encuentra situada en una de las áreas territoriales más dinámicas de la Argentina, situación que le asigna características específicas en su integración social, económica cultural y política. La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, limitando al este con el río Paraná, al norte con las localidades de Granadero Baigorria e Ibarlucea, al oeste con las localidades de Funes y Pérez y al sur con las localidades de Soldini, Piñeiro y Villa Gobernador Gálvez.

Rosario es cabecera del departamento homónimo; es el centro del área metropolitana y se sitúa a 300 km de la Ciudad de Buenos Aires. El Municipio de Rosario posee una superficie total de 178,69 km² y, según las estadísticas realizadas por la Dirección General de Estadísticas de la Municipalidad (2017), cuenta con una población de 992.323 habitantes con una densidad de 5.55 hab/km².

Rosario tiene una posición estratégica en materia de actividad económica, un importante corredor fluvial, es núcleo central de producción agrícola argentina y eje de una intensa actividad comercial de prestación de servicios e industrial destacándose en ramas de alimentación, metalmecánica y tecnológica.

“La ciudad ofrece una infraestructura (servicios de agua potable, recolección de residuos, cloacas, alumbrado público etc.), de salud y educación pública. Es por eso que las condiciones la posicionan como un centro urbano que recibe familias pobres provenientes del norte, noreste y noroeste del país.” (Garma, Lamanuzzi y Campana, 2010:53).

Según datos aportados por el INDEC, en el informe de septiembre del año 2018, en el Gran Rosario el nivel de desempleo se ubica en un 7,6 %, mientras que un 42,8 % se encuentra ocupado y un 9,6 % subocupados. El porcentaje de personas en búsqueda de trabajo asciende a un 14,4%.

II. Planificación estratégica para un Municipio en desarrollo

Durante la gestión municipal del intendente J.H. Binner se comienza a transitar el proceso de la descentralización de la ciudad de Rosario. Proceso implementado a partir del año 1996 con el inicio de refacción y puesta en marcha del primer distrito, el “Norte”, y concluyendo la construcción e inauguración del último distrito, el “Sudoeste”, en el año 2009.

Los distritos son seis: Norte, Oeste, Noroeste, Sur, Sudoeste. La inauguración del último distrito no da fin a este proceso sino que se sigue profundizando y consolidando cada día y aún en la actualidad.

“La Municipalidad se encuentra comprometida en el proceso de descentralización y modernización del Estado Municipal, lo cual implica una nueva forma de gobierno de la ciudad, una herramienta para hacer más eficaz la gestión, dando solución a los problemas comunitarios mediante el acercamiento del ciudadano-vecino al Estado”. (Cuaderno N°1. Programa descentralización y Modernización Municipalidad de Rosario. S/f. :3)

En este proceso se delimitó la ciudad en seis distritos, se construyeron y pusieron en funcionamiento los correspondientes Centros Municipales de Distrito (CMD), significando en principio una descentralización en cuanto a los trámites administrativos/operativos para luego ir incorporándose lentamente la descentralización política y de los programas culturales y sociales. Este proceso fomenta la coordinación intra-secretarías, entre-secretarías, con los centros distritales y a su vez con la ciudadanía en territorio. La definición de los distritos descentralizados constituyó un paso fundamental para una nueva organización territorial y ésta una base para la reorganización de las políticas urbanas, de planificaciones y como campo de aplicación de políticas integrales.

En estos tiempos, plantean Garma y Castro Rojas que “se modifican de manera sustancial las modalidades de gestión de las políticas públicas en general y políticas asistenciales en particular” y plantean que estas transformaciones se sustentan en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), que es entendida como un paradigma que llega de la mano de los organismos internacionales en la década de los años 90 y pretende introducir el criterio de eficiencia privada en la gestión pública.

Se presencia entonces un tiempo de transformaciones en lo público, transformaciones que implican un cambio organizacional. Cambios profundos en las tecnologías de gestión, prácticas burocráticas, los sistemas decisorios que buscan promover una nueva cultura de la función pública que fomente actitudes y comportamientos acordes a las nuevas orientaciones. Se implementa “un conjunto de transformaciones en la intervención social del Estado a partir de las cuales emergen dificultades en la articulación de programas, de coordinación de distintas jurisdicciones de gobierno y con organizaciones sociales, en la efectividad en el uso de los recursos y muy especialmente en las limitaciones que aparecen para garantizar el ejercicio de los derechos”. (Garma, Castro Rojas, 2013: 178)

En la ciudad de Rosario, como plantea Venturini, se ha intentado desarrollar nuevas modalidades de gestión pública y el Estado municipal “asumió la intención de posicionarse como un actor con visión estratégica a partir del cual construir una agenda pública de gestión local cimentada en la transparencia, la participación de los ciudadanos y la eficiencia en la gestión como plataformas obligadas para el fortalecimiento de la democracia”. (Venturini, 2012:2)

Tanto el programa de descentralización municipal como las políticas sociales de gestión territorial (Programa Crecer, Proyecto CICs) son experiencias que podríamos enmarcarlas, no sin contradicciones, como un intento de “nueva gestión pública, buscando reorientar el accionar del Estado municipal a partir de esquemas que responden a las nociones de gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno local, y a la construcción de programas de acción a partir de la planificación estratégica.” (Tosoni y Venturini, 2012:5-6) y para hacer frente a las condiciones que impone la nueva institucionalidad social se presenta como un nuevo desafío la construcción de nuevas capacidades estatales.

En cuanto al paradigma de la gobernanza, sostienen Blanco y Goma, “es aceptar y gestionar la complejidad en los procesos de gobierno y no tratar de eliminarla: reconocer a los múltiples actores y niveles con intereses y con recursos a aportar en las políticas. Solo a través

de la participación en red de múltiples actores pueden promoverse los procesos de aprendizaje social necesarios para abordar problemas complejos e inciertos.” (Blanco y Goma 2003:8) y por lo tanto, un “buen Gobierno” es aquel que atiende de manera eficiente la demandas de sus ciudadanos y los informa sobre sus actos de manera clara y constante (Rivero, Héctor s/f).

Entonces, entendemos este nuevo paradigma en materia de gestión pública caracterizado por una gestión relacional y participativa, con la incorporación de otros actores con los cuales el Estado interactúa y articula para la implementación y evaluación de políticas públicas. En este modelo se tiende a una horizontalización de las estructuras haciendo foco en el ciudadano como interlocutor y colaborador.

A su vez, se entiende por capacidad estatal a “la aptitud de las instancias de gobierno para obtener resultados a través de políticas públicas, dadas las restricciones contextuales y la naturaleza política de los problemas públicos, definidos y redefinidos de modo constante a través de la interacción de individuos, grupos y organizaciones con intereses, ideologías y, sobre todo, dotaciones de recursos de poder diferentes”. (Repetto y Andrenacci, 2005: 314).

Encontramos dos subtipos de capacidades interrelacionadas: las *capacidades administrativas*, que refieren a la dimensión técnico administrativa del aparato estatal en relación a la organización interna, definición, asignación de funciones y procesos de trabajo, disponibilidad de recursos físicos y financieros, planificación de su gestión, políticas de personal, sistemas de auditorías y evaluación (Repetto 2003) y la *capacidad política* como la “capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar la esfera pública”. (Repetto y Andrenacci, 2005:319)

En consonancia con lo planteado en la gobernanza y a diferencia del modelo neoliberal, Paula A.P (2005), citado en Garma y Casto Rojas (2013), trabaja a partir del “modelo societal”, el cual reconoce la relevancia del Estado en lo público y su responsabilidad por las expresiones de la cuestión social, e incluso por la ampliación de derechos. Dicho modelo pretende incorporar la dimensión sociopolítica a las prácticas de la gestión pública. Este “modelo societal” se alimenta de las experiencias de gestión de gobiernos locales que profundizan los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones de las políticas públicas (Concejos, foros, presupuestos participativos etc.) y tiene

como orientación política construir o influenciar un proyecto político capaz de subvertir el patrón autoritario entre Estado y la sociedad.

III. Construyendo un Estado local fuerte

Los programas implementados desde el Estado local buscan ampliar la base en que se sustenta la gestión municipal apostando a la participación directa, a la coordinación público-privada, a la profesionalización administrativa, como así también a la atención integral de los problemas. Esto se ve reflejado en el Plan Estratégico Rosario (1998-2008), el Programa de Descentralización y Modernización Municipal (1996), el Programa de Atención Primaria de la Salud, el Programa de Intervención y Atención Directa PAID (1999), el Programa Crecer, que reemplaza al anterior Departamento de Minoridad (1997), El Programa Rosario se mueve de la Dirección Gral de Deporte y Recreación, el Programa Rosario Hábitat (2000), el Presupuesto Participativo (2002) y el Plan Integral de Juventud Rosario más Joven (2009). Estos programas intentan superar abordajes fragmentados y tecnocráticos.

Las reformas e innovaciones tienen su antecedente según expresa Rovere (2016) en la importancia otorgada por el Estado local a la salud pública, en momentos que el gobierno nacional se desentendía de ella, y a su vez la confianza que los resultados positivos de la gestión de salud ha permitido potenciar diferentes procesos y otorgar una característica distintiva de la ciudad.

Particularmente, el Programa Crecer, dependiente de la Secretaría de Promoción Social, y la Dirección de Atención Primaria de la Salud, dependiente de la Secretaría de Salud Pública, han tenido un rol significativo en el desarrollo territorial de la política social local ya que se fueron abriendo 32 Centros Crecer (actualmente denominados Centros de Convivencia Barrial) y los 54 Centros de Salud distribuidos estratégicamente en los seis distritos municipales.

El Programa Crecer (1997-2007) se constituyó como una experiencia de integración intramunicipal en el cual se articulan diversos programas y áreas: Programa de Asistencia e intervención directa (PAID), Deportes, Juventud, Mujer, Economía Solidaria, Huertas; Programas de Atención Primaria de Salud Pública Municipal y Secretaría de Cultura, entre otros, e interjurisdiccional a partir de programas nacionales: Programa Materno Infantil (PROMIN) y Programa de alimentación nutricional infantil (PRANI) y apoyo financiero internacional en su etapa de construcción y puesta en funcionamiento.

Con la Gestión del Intendente Lifchitz (2007-2011) se cambió la denominación de los Centros Crecer por Centros de referencia territorial (CTR) dependiendo de la ahora Dirección General de Infancias y familias y teniendo como objetivo promover procesos de inclusión que posibiliten el ejercicio de los derechos ciudadanos a partir de la puesta en marcha de proyectos socioeducativos para niños y jóvenes de hasta los 18 años de edad y sus familias y enfatizando el trabajo de un equipo interdisciplinario que lleve adelante, de forma integrada, las políticas sociales del Municipio.

Este Programa fue relanzado en el año 2013 (durante la gestión municipal de Mónica Fein) como “Centros de Convivencia Barrial o Territorial y estarían destinados a abarcar la segunda infancia (a diferencia de los Crecer que se concentraban en la niñez de 2 a 5 años), para cubrir necesidades y dar contención a niños de entre 7 y 12 años y a jóvenes hasta los 15 o 16 años. Claramente, hoy los segmentos más vulnerables a la violencia derivada del narcotráfico en las zonas periféricas de Rosario. Estas nuevas medidas podrían absorber programas como el de Empleo Joven que impulsa la Nación y Vuelta al Colegio que recientemente puso en marcha el gobierno de Antonio Bonfatti.” (Leo Ricciardino. Rosario/12, 1° de abril 2013)

Como expresara el ex intendente Miguel Lifschitz: “Desde Rosario decidimos trabajar por el fortalecimiento del Estado para asegurar los derechos humanos más esenciales. Paralelamente, abrimos las puertas del Estado a los ciudadanos y las instituciones dándoles un lugar en el diseño de las políticas y en el control creciente sobre el gobierno.” (Publicación PNUD experiencia Rosario, 2006:7)

En el sentido de buscar nueva direccionalidad, la SPS en el año 2009 se ha propuesto como misión “generar e implementar políticas sociales integrales e integradas territorialmente, que promuevan el reconocimiento y ejercicio de los derechos, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los lazos sociales y la inclusión social”. (Campana, Garma, Lamanuzzi, 2010:66-67). Sin embargo, existen dificultades para que los trabajadores de las distintas áreas asuman esa visión, si bien se visualizan esfuerzos por coordinaciones entre áreas y direcciones que superen la superposición y dispersión.

El grado de articulación entre los distintos efectores de la SPS y Salud dependerá en muchos casos de los vínculos personales y profesionales que desde cada institución se establezcan variando significativamente en cada territorio.

Además observamos en este recorrido las transformaciones en las instituciones y cambio de objetivos que responden políticamente a una necesidad de brindar políticas públicas que otorguen asistencia, derechos, participación y puedan ser reconocidas y legitimadas por la población.

Cabe destacar como particularidad de estos programas, tanto los Centros de Convivencia Barriales como los Centros Integradores Comunitarios, efectores territoriales, que ambos intentan trabajar coordinadamente con el resto de programas de la Secretaría buscando superar la tradición asistencialista de las acciones en pos de una mirada relacional y una atención más integral.

Hay una declaración de intenciones de profundizar un modelo de “gestión política moderna, democrática y participativa” que sostiene la necesidad de consolidar mecanismos de participación y representación en términos del “buen gobierno”. Sin embargo, no hay indicios de concreción de mecanismos de participación ciudadana más allá del presupuesto participativo y propuestas contenidas en el PER permanecen como desafíos a lograr en la actualidad. (Campana, Garma, Lamanuzzi, 2010)

Rosario recibió en el año 2003, por el PNUD, el premio a la Gobernabilidad y al Desarrollo Local. Rosario ha sido ejemplo en sus políticas públicas en cuanto a establecer una visión estratégica del tipo de ciudad a que se aspira y con la convicción que desde lo local se puede realizar considerando que no solamente es un problema de recursos sino de decisión política colectiva. También cumple con las cinco condiciones de gobernabilidad y presenta resultados importantes en términos de desarrollo humano y el cumplimiento de los objetivos del milenio¹³. Estas condiciones son: visión y gestión estratégica, liderazgo local, relaciones y alianzas entre actores locales y provinciales y federales, capacidad institucional y participación ciudadana. (López C., 2005)

Dentro de los aspectos innovadores en las políticas sociales, Bifarello (2014) señala en la gestión de la complejidad la importancia de los enfoques territoriales. El territorio es el escenario donde se expresan las manifestaciones de los diversos actores, redes institucionales y se constituye una oportunidad para el desarrollo social. Por lo tanto, los procesos de descentralización municipal y provincial permiten identificar desde la cercanía cuales son los problemas sociales y actuar en consecuencia en una nueva situación social heterogénea y

13 Objetivos del milenio: objetivos acordados en la Declaración del Milenio de septiembre del año 2000, se expresan metas cuantificadas, reconocimientos de derechos básicos estableciendo un horizonte para el 2015.

diversa que hoy nos obliga pensar en la multidimensionalidad de los mismos y su posibilidad de abordaje integral.

En la provincia de Santa Fe, siguiendo esta configuración de las políticas sociales del comienzo del siglo XXI, podemos destacar la conformación del llamado Gabinete Social en el año 2008, el que se define como ámbito estratégico de coordinación en el que se formulan intersectorialmente las grandes estrategias de las políticas sociales. De esta manera se promueve la coordinación interministerial e intergubernamental (provincia-municipio).

Este sintético recorrido de algunas transformaciones da cuenta de un caminar hacia adelante, de agentes y profesionales del Estado junto a organizaciones de la comunidad y vecinos comprendiendo la complejidad de la realidad social creando, a pesar de las dificultades y diferencias que puedan existir, nuevas alternativas, a veces de manera artesanal, otras veces impulsadas por el Estado local, experiencias de acción conjunta que puedan acompañar dicha realidad y contribuir a la intervención más adecuada según la situación. Se visibiliza, de esta manera, la necesidad de la intersectorialidad para un abordaje integral, no solo desde acciones individuales y particulares de los diferentes actores que puedan estar en consonancia, sino como lineamiento de las políticas sociales de la región.

También este recorrido muestra que el Estado local posee una vasta experiencia de acciones y políticas sociales e interactúa con otros Estados provinciales y nacionales en una constante búsqueda de coordinación y construcción de alternativas de acción conjunta.

IV. Secretaría de Promoción Social en el Municipio de Rosario

En cuanto a la organización administrativa, el municipio cuenta con secretarías y departamentos que se encargan de los diferentes temas y necesidades de la ciudad. En este capítulo se revisarán las políticas sociales más significativas en Rosario, específicamente las realizadas en la actual Secretaría de Desarrollo Social antes de la crisis del año 2001 y posterior a ella, para reconocer en este recorrido las diferentes formas de gestión implementadas, en donde la práctica intersectorial se va gestando y se hace necesaria para el logro de las políticas propuestas.

Rosario se encuentra, en el año 1989, inmerso en una importante crisis económico-social, con un alto grado de desocupación y grandes sectores de la población con necesidades

básicas insatisfechas. En esta coyuntura, sostiene Campostrini (1999), la política asistencial de distribución de alimentos evoluciona en el marco de la coyuntura política del proceso electoral, donde el voto de estos sectores sociales era un elemento significativo para ganar las elecciones provinciales. En este período, en la conjunción de las necesidades de la población e intereses políticos, se incrementan los comedores comunitarios instrumentados por prácticas clientelares¹⁴ comedores que años más tarde serán convertidos y transformados en Centros de Desarrollo Infantil o Centros Crecer (1997 en adelante).

En la década del 90 y en un contexto sociopolítico y económico caracterizado por tiempos de neoliberalismo, la política social se traduce en programas enfocados a la reducción de la pobreza, programas de asistencia social, presenciando, como definen Soldano y Andrenacci (2005), un proceso de asistencialización de la política social en Argentina.

Los tres procesos de las transformaciones más sustantivas de las políticas sociales de este periodo, la focalización, la privatización y la descentralización, han implicado nuevas modalidades de relación entre la administración y el poder, generando mayor eficacia de la prestación de servicios y también habilitando prácticas clientelares, el llamado “efecto no deseado” de estos procesos. (Hintze, 2007:42)

La política asistencial en la ciudad de Rosario, concentrada fundamentalmente en la distribución de alimentos, con más de 100 comedores con funcionamiento precario y la presión ejercida por enfrentamientos entre los poderes Legislativos y Ejecutivos, dieron como resultado la creación del Departamento de Emergencia Alimentaria con el fin de mejorar los servicios e implementar correcciones y controles en el proceso de demanda de la asistencia alimentaria.

Por otro lado, vemos cómo en los procesos de democratización, las nuevas configuraciones de políticas públicas imponen nuevos retos a los gobiernos locales, debiendo repensar roles y responsabilidades. La necesidad de articular fuerzas sociales, formación de consensos, nuevas estrategias de modernización del Estado han generado una nueva dinámica político- administrativa.

En la década del 90, a los estudios de medición de necesidades básicas insatisfechas (NBI) realizados por el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA) se agregan estudios y trabajos académicos sobre las transformaciones sociales que plantean no solamente el aumento de la pobreza, sino su composición, ya sea por la

14 Se entiende por prácticas clientelares: “el intercambio personalizado de favores bienes y servicios por apoyo político y votos entre masas y élites” (Auyero 2001:35)

incorporación de nuevos sectores, la heterogeneidad de las poblaciones pobres y la multidimensionalidad de los problemas sociales, lo que permitió cuestionar las discusiones centradas en lo estadístico y de corte monetarista.

En esta línea, Amartya Sen imprime un enfoque más complejo a estas mediciones, que tiene que ver con la relación de la pobreza y las capacidades, el cual plantea la pobreza como realidad integral o como multidimensional incluyendo el acceso a otro conjunto de cuestiones relevantes como el acceso a la información, por ejemplo.

Desde un pensamiento liberal, Sen planteó cuestiones críticas a los enfoques neoliberales. La perspectiva de las capacidades, que plantea Amartya Sen, constituye un abordaje multidimensional de la cuestiones de bienestar de las personas y sustenta los índices del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁵ para medir multidimensionalmente la pobreza de un país. El proceso de desarrollo es entendido como un proceso de ampliación de capacidades de las personas y no como un aumento de la utilidad y satisfacción económica. Por lo tanto, el objetivo del desarrollo no es incrementar la producción sino propiciar que las personas tengan mayores opciones de acción como forma de mejorar su vida (Elizalde y Roffler, 2014)

En sintonía con lo planteado por PNUD y con la llegada del gobierno socialista de Hermes Binner (1995) a la ciudad, el Estado comenzó a buscar y discutir nuevas estrategias para la inclusión social. Fue un momento clave en donde se abrió la posibilidad de repensar las políticas sociales universales, centralizadas estatales, en convivencia con la focalización y las políticas residuales y asistenciales propias del neoliberalismo.

Hacia fines del siglo XX se identifica un nuevo modelo de gestión a nivel local que plantea un nuevo vínculo entre gobierno y sociedad civil. Está signado por “una concepción de la política social local más como coordinación y articulación que como confrontación, más basada en la capacidad estratégica y de gestión que en lo ideológico pragmático y más vinculada a las redes sociales autónomas que a la articulación de organizaciones piramidales y controladas”. (García Delgado, 1997:35)

A partir del programa de gobierno de la Secretaría de Promoción Social (documento base del año 1996) y la búsqueda de un nuevo modelo de gestión, se establece como misión

15 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Trabaja en más de 170 países guiado por el concepto rector de desarrollo humano, contribuye a sistematizar las buenas prácticas de gestión a nivel municipal.

de trabajo “la reconstrucción del tejido social y los derechos que lo posibilitan”¹⁶. Se propone trabajar en dos ejes: la asistencia y el fortalecimiento de la sociedad civil. (Campostrini, 2009). Esto produce una transformación político-administrativa de importancia, los departamentos se constituyen en programas que contemplen áreas de diseño, planificación estratégica, elaboración de diagnósticos y seguimiento junto a evaluaciones, otorgándole al accionar un nuevo sentido acorde a la descentralización municipal y la ruptura de las prácticas precedentes.

En este sentido, la gestión gubernamental propone transformaciones administrativas de organización interna y la implementación de nuevos efectores en los barrios de la ciudad, como la creación de centros de salud (Secretaría de Salud Pública), distribuidos en los barrios y también a partir de 1997 la creación del Programa Crecer¹⁷ con sus treinta y dos efectores (hoy Centros de Convivencia Barrial), distribuidos en los 6 distritos de la ciudad dependiendo de la Secretaría de Promoción Social.

El Programa Crecer se constituye como una experiencia de integración intramunicipal, en el cual se articulan diversos programas y áreas: Programa de Asistencia e intervención directa (PAID), Deportes, Juventud, Mujer, Economía Solidaria, Huertas; Programas de Atención Primaria de Salud Pública Municipal y Secretaría de Cultura, entre otros, e interjurisdiccional, a partir de programas nacionales: Programa Materno Infantil (PROMIN) y Programa de alimentación nutricional infantil (PRANI) y apoyo financiero internacional en su etapa de construcción y puesta en funcionamiento.

Campostrini (1999) considera a estas modificaciones y programas sociales integrales sobre las bases del derecho como innovaciones ¹⁸ de la gestión pública local. De esta manera, se intenta introducir cierta racionalidad en los criterios organizativos y administrativos que tiendan a producir una mayor flexibilidad orgánica y funcional reformulando procedimientos y actitudes de regulación de la burocracia tradicional, conjugar objetivos institucionales y

16 Documento base. Programa de gobierno de la Secretaría de Promoción Social (1996) Municipalidad de Rosario

17 Decreto 0107/97. Se crea el Programa Crecer sobre la base de dos objetivos fundamentales: 1.Prevenir la disolución de lazos familiares y sociales y los procesos de violencia que conlleva la situación de desagregación social y 2 Promover procesos de inclusión social posibilitando a los beneficiarios e instituciones cercanas a los centros el ejercicio de la participación en la resolución de la problemática.

18 Innovación: entendida como “la producción o invención de la realidad con materiales existentes anclada en la especificidad de esos materiales, auto transformando a los sujetos en el sentido de disponibilidad de aprender (Campostrini, A. 1999:152) Para profundizar sobre innovación recurrir a Lic. Díaz, Cristina “para leer la innovación” en: Lylia Maxera (comp). *Innovación y espacio Local* Facultad de Ciencia Política y RRII. Política y Gestión. 1999. pp. 38-86

políticos a fin de dismantelar las especificidades y la fragmentación, promover las tecnologías de gestión, el trabajo en equipo, diseños de proyectos y evaluación, entre otros.

CAPÍTULO IV

I. Los Centros Integradores Comunitarios (CICS)

La complejidad social, el reconocimiento de la multidimensionalidad de las problemáticas sociales que implican necesariamente interdependencias para su resolución, comprendiendo la totalidad, desde lo local con visión general, la búsqueda de la reconstrucción del tejido social y las sinergias que la comunidad organizada pueden lograr e intensificar una nueva orientación enfocada a los conceptos de integralidad y territorial.

En este contexto se plantean los CIC, Centros Integradores Comunitarios, como “una respuesta práctica en la implementación de las políticas sociales en el marco de la Red Federal Nacional en tanto que, a partir de su creación, se constituyen en centros de articulación de la política social para el desarrollo integral, buscando desde la política contribuir al desarrollo de las personas, familias y su contexto rompiendo con las concepciones estancas de la social.

El Proyecto CIC se lanza en Buenos Aires en julio del año 2004 mediante resolución 2173/2004 en la que se establecen los convenios de colaboración entre los distintos Ministerios participantes y se proveen las formas y anexos que corresponden a la coordinación con las provincias y municipios.

Desde cada localidad los centros involucran la participación nacional, provincial, municipal y las organizaciones de la comunidad. “Los CICs constituyen un modelo de gestión en una nueva institucionalidad dinámica, movilizadora” (según se expresa en el documento de los CIC elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social de Nación) En este programa imperan tres tópicos: territorialidad, intersectorialidad e integralidad.

En la Ciudad de Rosario se inicia el Proyecto CIC con el decreto N° 2150 ¹⁹ de agosto del año 2005 en el que se determinan los fondos aportados por Nación para financiar la puesta en marcha de las cooperativas de trabajo que serán las encargadas de la construcción de tres Centros de Integradores Comunitarios. Ellos se construyeron en el Distrito Norte, Barrio Cerámica, en el Distrito Oeste, Barrio Bella Vista y en el Distrito Sudoeste Barrio Tío Rolo.

19 Decreto N° 2150, ver anexo 3

El Estado nacional, tal como lo plantea el proyecto CIC, tuvo la responsabilidad de subsidiar la construcción de los tres CICs, su equipamiento y un vehículo (incluyendo los gastos de combustible, seguro, reparaciones, etc.) mientras que al municipio le correspondía proveer los recursos humanos y materiales para la institución. Además, desde Nación se realizaban inspecciones técnicas y contables como así también edilicias y de funcionamiento de cada CIC.

El proyecto CIC previó la participación de programas nacionales que aportan recursos humanos como médicos comunitarios, la especialización y promotores comunitarios. Los médicos comunitarios recibían una beca del Ministerio de Salud de Nación haciendo un posgrado donde se destacaba el trabajo en territorio, intercalando horas de consultorio y de territorio. La especialización a cargo de un trabajador social o formación afín de la universidad de Lanús y el Ministerio de Desarrollo Social hacen su beca en algún CIC con el objetivo de fortalecer las iniciativas de la Mesa de Gestión Local y el armado de proyectos productivos. Los promotores comunitarios/territoriales, referentes de organizaciones o instituciones que de modo voluntario trabajan en la comunidad y conocen sus problemáticas en tanto estén legitimados por la comunidad, se integran a la Mesa de Gestión Local. La Mesa de Gestión Local es un ámbito generado para la práctica y el fortalecimiento de la participación comunitaria en la construcción de las políticas Sociales a partir de las necesidades del territorio.

El Municipio, en la formulación de dicho proyecto, es un actor más junto a la comunidad, se hace responsable de la administración del funcionamiento y garantiza las actividades, generando y delineando una agenda que sintetiza la Mesa de Gestión Local.

II. El CIC Cerámica, Rosario (2005-2010)

EL CIC Norte ubicado en barrio Cerámica se comenzó a construir en el año 2006 en la ciudad de Rosario, cuando ya se encontraba avanzado el proceso de descentralización Municipal, ya había experiencias de Presupuesto participativo, trabajos en red en el área salud y capacitación de los distintos efectores municipales.

Este CIC comenzó su construcción con el financiamiento del Programa de Emergencia Habitacional del Ministerio de Planificación Federal mediante la contratación de cooperativas

(“Cooperativa Esmeralda” y “Cooperativa Norte 2”) de trabajadores desocupados. La Municipalidad de Rosario participó de la convocatoria y conformación de las cooperativas con vecinos del barrio desocupados, quienes fueron los que realizaron posteriormente la construcción del CIC

El barrio Cerámica, en el período analizado, se caracterizaba por su bajo desarrollo, escasa su actividad industrial y comercial, y pocas áreas recreativas, sociales y culturales. Se trata de un asentamiento irregular de larga data con un crecimiento exponencial a partir de la década de los '90 debido a migraciones de distintas provincias del país.

La población del barrio para atender sus necesidades de salud contaba con dos Centros de Salud, el Centro de Salud N°19 Provincial, ubicado próximo al CIC, y el Centro de Salud 1° de Mayo de dependencia municipal, situado en el barrio Rucci, limítrofe al barrio Cerámica.

Los niños asistían a las escuelas que se encontraban localizadas en una amplia zona. Escuela Itatí de Corrientes, ubicada frente al CIC en el corazón del barrio, la escuela República del Uruguay del barrio La Florida Oeste, escuela San Luis en barrio Alberdi, escuela Primero de Mayo en barrio Rucci, entre otras. Los más chicos asistían al Centro Crecer Municipal, hoy centro de Convivencia Barrial, ubicado en barrio Rucci.

El barrio contaba con varias organizaciones sociales, copas de leche y comedores comunitarios que recibían financiamiento de nación y municipio, respectivamente.

En el barrio se encontraba funcionando, por aquellos tiempos, el Programa Rosario Hábitat (PRH) desde el año 2005, cuando comenzaron los primeros estudios del barrio para su implementación. Este programa fue uno de los componentes del Plan Estratégico Rosario (PER).

El Programa Rosario Hábitat fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), transferidos los fondos por el Ministerio de Planificación Federal y el municipio también aportó fondos propios permaneciendo en el barrio desde el año 2005 hasta el año 2013 aproximadamente.

El PRH tuvo como objetivo hacer frente a los problemas de los asentamientos informales desde una perspectiva global y con la participación activa de la población. Promueve la mejora de calidad de vida de la población de dicho asentamiento y la integración físico social a través del trabajo en terreno y con equipos interdisciplinarios.

El PRH en barrio Cerámica tenía como objetivo la urbanización de un sector del mismo y la relocalización de 52 viviendas. El mismo trabajaba en la modalidad de talleres y conocía la realidad habitacional de todo el barrio. El programa contaba con actividades de acompañamiento social, como la capacitación laboral para jóvenes de 16 a 25 años, y el tratamiento de otros asuntos como violencia familiar, asistencia escolar, temas de salud, los cuales eran tratados en coordinación con otros efectores municipales.

El CIC llegó a un territorio que conocía al Estado local, sus políticas de salud y de cuidados de la infancia, ya que si bien las instituciones municipales no se encontraban en el barrio Cerámica, su cercanía posibilitan la llegada de su accionar.

Como se menciona más arriba el programa médicos comunitarios se desarrolló en la fase de construcción del CIC. Los médicos de dicho programa se asentaron en el Centro de Salud Municipal 1° de Mayo, ubicado en el barrio Rucci. El equipo estaba conformado por una psicóloga, una enfermera, un médico y un odontólogo. De este equipo solo el odontólogo se encontraba trabajando al momento de iniciar las actividades del centro.

El CIC abrió sus puertas a la comunidad en el año 2007, haciéndose cargo el municipio no como un actor más, sino como principal actor y en muchas ocasiones como único actor responsable del financiamiento de su personal y actividades corrientes. En su programación correspondía el traslado del Centro de Salud Provincial a estas nuevas instalaciones para brindar la correspondiente cobertura de salud, pero por insuficiencia edilicia en cuanto a espacios y condiciones de seguridad, con respecto a su localización original a tres cuadras del actual CIC y resistencias del personal de dejar su histórico lugar, su traslado implicó un arduo trabajo de coordinación entre provincia y municipio, logrando su efectivo traslado recién en el año 2011.

En sus inicios las actividades implementadas correspondieron a talleres votados por el presupuesto participativo. Con escaso personal municipal y con gran esfuerzo de convocatoria y coordinación comenzaron a funcionar los talleres de cómic, folklore, fotografía y video, títeres, apoyo escolar, este último a cargo de alumnas practicantes de la Tecnicatura en Niñez y Familia. Todas las actividades dirigidas a niños de edad escolar.

También se instaló por un año el Servicio del Instituto Municipal de Salud Animal (IMUSA), el cual aprovechó las instalaciones disponibles para realizar una importante campaña de esterilización y vacunación, como también coordinar talleres con las escuelas del barrio sobre tenencia responsable de animales.

Paulatinamente se comenzó a trasladar el equipamiento enviado por Nación, como ser elementos para consultorio odontológico y se gestionaron con la provincia su instalación y funcionamiento. Sin embargo, todas ellas no dejaron de ser sumatorias de actividades y servicios a la comunidad, con muy poco grado de cooperación y coordinación entre ellas.

Seguidamente, se conformó la Mesa de Gestión del CIC integrada por vecinos y organizaciones de la comunidad, instituciones estatales presentes en el barrio y de barrios aledaños (Centros Crecer, Centros de Salud, escuela, vecinales). Posteriormente, (2009) se incorporaron promotores territoriales de Nación proveniente de otro CIC, ya que para este no se había designado aún.

En esta Mesa de Gestión se dio un espacio importante para la participación de los actores sociales de la zona para discutir, consensuar y proponer acciones frente a los problemas sociales que los atraviesan. Esta conformación no fue sencilla: celos, disputas de territorio, pujas políticas, intercedieron muchas veces en su consolidación que buscó orientarse hacia el bien común de la mayoría.

Esporádicamente se llegaban al CIC, “bajaban al territorio”²⁰, funcionarios de Nación, quienes luego implementaron en el CIC un “operativo de pensiones”. Este operativo requería de grandes esfuerzos del Municipio para brindar la asistencia y los espacios adecuados para el desarrollo de las extensas jornadas y la atención de la gran cantidad de vecinos que se acercaban a realizar sus incorporaciones o pedidos de pensiones y/o beneficios. También llegaba una vez por semana personal del Plan Nacional Familias para inscribir a nuevos beneficiarios y realizar trámites relacionados con dicho plan.

De esta manera, se fue transitando una práctica al principio de convivencia de distintos efectores, áreas y dependencias que luego fue integrándose hacia una mayor colaboración y trabajo conjunto.

Se impuso como desafío trascender las especificidades y diferencias de signo político, superar los temores de pérdidas de autonomía y/o poder en este camino nada fácil y de construcción de una nueva forma intersectorial de relación y trabajo en pos de la búsqueda de un tratamiento integral de los problemas del barrio.

20 Hay un dilema en términos de la institucionalidad de las intervenciones a niveles territoriales en la cual las lógicas paracaidistas son mejor a la nada, pero no son lo que deberían ser en momentos de avance popular “Bajar” al territorio debería empezar a ser leído como un problema de concepción en la implementación de la política y no una descripción de su implementación. (Ana Arias 2013:6)

IV. Una experiencia de intersectorialidad: “Todos contra el Dengue” (2009)

En la ciudad de Rosario se registró la presencia del mosquito transmisor del Dengue desde el año 1997. A partir de entonces, comenzaron las tareas de prevención, dirigidas principalmente a la reducción de potenciales criaderos domiciliarios del mosquito. Por años, las estrategias de prevención, articuladas entre Salud y Política Ambiental, fueron suficientes para controlar la situación en la ciudad, con presencia del vector pero sin casos autóctonos de dengue.

Durante el año 2009 se produjo un brote de la enfermedad del Dengue, con casos importados y autóctonos, que impuso la intensificación de las tareas de prevención, monitoreo, bloqueo y una readecuación de las estrategias de prevención y atención.

El Dengue es una enfermedad infecciosa aguda viral, ampliamente difundida en el continente americano, causada por el dengue virus, del que pudieron aislarse cuatro diferentes serotipos (DENV 1, 2, 3 Y 4) y transmitida por el mosquito *Aedes aegypti* principalmente, y en menor medida por el *Aedes albopictus*. El mosquito presenta requerimientos mínimos de supervivencia, siendo resistente a condiciones adversas de desecación y/o inanición.

El dengue es considerado un problema creciente en la Salud Pública en el mundo, debido al aumento de la población del mosquito vector y a la inexistencia de una vacuna eficaz para prevenir la enfermedad. El aumento en la población de mosquitos es consecuencia de las rápidas urbanizaciones y la desorganización de los nuevos asentamientos urbanos, de la insuficiente provisión de agua potable y recolección de residuos, de la extendida presencia de recipientes que sirven de criaderos a los mosquitos y de la resistencia del mosquito a los insecticidas.

Dada la situación de brote desarrollada en la ciudad, se hizo indispensable sostener una política de prevención y control del Dengue, de manera integrada, ya fuera en relación a la difusión de la problemática como también en medidas de intervención directa. Con el objetivo de reducir la población de mosquitos adultos y tender a erradicar los hábitats favorables para la cría de larvas y el propósito último de disminuir la transmisión de la enfermedad y la consiguiente morbilidad, se propuso una intervención integrada y sostenida en el tiempo, que mantuviera a la problemática dengue como un tema permanente en la agenda de políticas de salud.

“Días D”

Dentro de la campaña de concientización, en el ámbito de toda la ciudad, se llevaron adelante los llamados “Días D”, días de trabajo intensivo y simultáneo sobre la temática del Dengue, en diferentes niveles. El primer “Día D” se realizó a principios de septiembre y los siguientes, en octubre y noviembre. La Secretaría General de la Municipalidad de Rosario coordinó la realización de estos días especiales en toda la ciudad, articulando la convocatoria que los Distritos hicieron al voluntariado de su área distrital (vecinales, ONG, parroquias, clubes, etc.).

El CIC desarrolló una importante experiencia de trabajo conjunto y coordinado con todos los efectores que se encontraban en el área de influencia. Coordinado por un agente de uno de los Centros de Salud, integrantes de la Mesa de Gestión y convocados todos los actores intervinientes, desde esta mesa se realizaron las actividades de difusión, prevención y descacharrización con una cobertura total del barrio.

En esta experiencia participaron todos los efectores provinciales: escuelas, Centros de Distrito Municipales, Centro de Salud Municipal y Provincial, Centro Crecer, Vecinales, Copas de Leche, ONG Federación Tierra y Vivienda (FTV), Programa Rosario Hábitat (PRH) y Área de Servicios Urbanos del Distrito (ASU).

Tras una jornada de capacitación y luego de un mapeo del barrio se conformaron grupos de dos a cuatro integrantes, constituidos por los distintos actores, y se coordinaron días de visita casa por casa para el trabajo de difusión y prevención. Una maestra y un agente del CIC visitaban las casas de un área, al mismo tiempo que agentes de PRH y centro de salud Provincial y/o Centro Crecer y vecinos visitaban otras, resultando una interesante experiencia de salida a la comunidad y trabajo conjunto.

Otro grupo del Centro de Salud, junto a vecinos, recorrió escuelas, Copas de Leche y/o organizaciones de la comunidad proyectando un video informativo con el cual se sensibilizó sobre el tema. Paralelamente, además, se trabajó al interior de cada escuela desde las aulas, presentando lo niños interesantes láminas informativas al respecto.

La experiencia culminó con el día de descacharrización que fue coordinado por personal de PRH y en el que se realizó una importante limpieza de viviendas y terrenos, se taparon tanques de aguas y se eliminó todo posible foco de anidación del mosquito.

Cabe destacar en esta actividad la predisposición desinteresada y sin prejuicios de todos los integrantes que participaron de los diferentes niveles del Estado y de los vecinos del barrio. Se sumaron a ello las directivas claras y decisión política de coordinar esfuerzos y aporte conjunto de los recursos necesarios que garantizaron el éxito de tal actividad.

Trabajar la información y sensibilización del tema, la prevención e involucramiento de toda la población en este problema implicó un abordaje multidimensional, en el cual se pusieron en juego cuestiones de salud pública, de saneamiento ambiental, pautas y costumbres culturales educación formal e informal derivó en el abordaje intersectorial.

Esta experiencia puede considerarse como ejemplo de un trabajo intersectorial en el barrio, el cual ante un tema común sufrido por toda la comunidad, partiendo de una decisión política coordinada entre Provincia y Municipio, se abrió la posibilidad del trabajo en conjunto de actores de distinta procedencia gubernamental, de distintas organizaciones, vecinos quienes trascendieron la cotidianeidad de su trabajo al interior de cada organización, buscando de esta manera la integralidad en la acción.

En definitiva, vivenciando una “intersectorialidad que supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe (al menos hipotéticamente) de “cotos cerrados” o “feudos”. (UNESCO, 1990, 95)

Reflexiones finales:

A partir de este trabajo podemos pensar que la intersectorialidad es una forma de gestión no dada, a construir desde múltiples factores con la que nos encontraremos los trabajadores sociales en todo territorio a la hora de la intervención. Podemos decir que una amplia integración de diversos sectores devendría en una intersectorialidad de alta intensidad y por consecuencia en una mayor integralidad en el enfrentamiento de los problemas sociales multidimensionales.

La intersectorialidad es un instrumento para la integralidad y por lo tanto no puede estar ausente de los programas y políticas de reducción de pobreza y desigualdad. Es importante tener en cuenta que el contexto político institucional tanto de nivel nacional como local puede imponer restricciones a los grados de integración intersectorial.

Las instituciones juegan un papel importante como facilitadoras o no de la acción intersectorial. El ambiente institucional puede incluir amplios sistemas de relaciones que cruzan diferentes áreas jurisdiccionales. Por lo tanto, se debe poner atención al contexto político institucional.

Según muestra Acuña (2005) en un análisis sobre Argentina, “los ministerios y muchas veces las propias secretarías y subsecretarías dentro de un mismo ministerio, cubren por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúan en un contexto de reglas de juego distintas. Cada ministerio, además, opera en un espacio donde participan actores distintos”(Nuria Cunill Grau 2014:31)

La intersectorialidad de las políticas sociales no solo interpela a distintos sectores gubernamentales sometidos a diferentes constricciones institucionales, sino también a las relaciones entre nivel nacional y subnacionales. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta, a la hora de analizar, las normas que moldean las instituciones políticas, las relaciones intergubernamentales y las capacidades institucionales locales.

La autonomía organizacional suele visualizarse como un recurso de influencia política y los recursos de todo tipo, el capital simbólico y social que controla cada actor son clave en la economía política de la intersectorialidad. Es necesario comprender la economía política de lo intersectorial, quiénes ganan y quiénes pierden, cuáles son sus estrategias, recursos, influencias.

La cooperación intersectorial se puede hacer posible cuando hay una conciencia de que la solución del problema no se puede lograr a través de un solo sector. Por ello se considera necesario este abordaje cuando nos encontramos con problemas de carácter transversal como las políticas de género, diversidad, juventud entre otros y también los proyectos que vinculan a la ciudad como un todo .(Programa Abre).

Podemos tener en cuenta dos elementos que constituyen obstáculos significativos para la acción intersectorial. Por un lado, los desbalances reales o percibidos de poder entre los distintos sectores y, por otro, los esquemas compartimentalizados de las distintas disciplinas. Frente a ellos se destaca la importancia de promover canales de comunicación abiertos y omnidireccionales, promover la influencia mutua en la toma de decisiones para balancear diferencias de poder y generar visiones compartidas, tener en cuenta los condicionamientos sociales que pueden operar en las personas y por último ver los liderazgos que promuevan el compromiso de los miembros.

Por otro lado, podemos decir que siguen vigentes hoy algunas ideas como, construir redes, negociar permanentemente, poder afrontar lobbies de diferente orden y poseer estructuras con flexibilidad y adaptación ante la realidad variable y compleja, que permita maximizar lo mejor de cada sector y minimizar las diferencias en pos de favorecer la integración para un abordaje integral de los problemas con la convicción que cada uno por sí sólo no puede resolver ningún problema social.

Desde la experiencia, podemos afirmar que en los CIC se da la posibilidad, no sin dificultades, de gestar un nuevo modo de hacer superando la fragmentación, de practicar el trabajo coordinado y compartido entre diversos sectores sociales y gubernamentales que permita practicar la intersectorialidad y el desarrollo integral de las comunidades.

Para finalizar, reflexionamos sobre la intersectorialidad como un proceso político y cultural que como tal envuelve enfrentamientos, contradicciones, restricciones y resistencias, y que para su práctica desde instituciones del Estado en el territorio es fundamental la decisión política traducida en la dotación de apoyo y recursos para allanar el proceso.

Bibliografía:

- Acuña, Carlos. “Notas metodológicas para comprender (y mejorar) las características político-institucionales de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública. Santiago, 18-21 de octubre 2005.
- Andrenacci, Luciano. “Notas acerca de la política asistencial en América Latina”. En *Revista Cátedra Paralela* N° 6 . UNR Editora. Colegio de Profesionales de Trabajo social 2° circunscripción. Provincia de Santa Fe.2009
- Andrenacci, L., & Repetto, F. (2005). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la políticas social argentina. En VV.AA. (compilador), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Arias, Ana Josefina. *Pobreza y modelos de Intervención*. Buenos Aires, Editorial Espacio. 2012
- Arias, Ana. Josefina “Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios”. En *Margen* N° 71. diciembre 2013 disponible en: <https://www.margen.org/suscri/margen71/arias.pdf>
- Bifarello, M; Rovere, M y otros. En “*Políticas para la gobernabilidad*”. Experiencia Rosario. PNUD. Municipalidad de Rosario. Argentina 2006.
- Bifarello, Mónica. “Políticas sociales y problemas complejos, respuestas integrales”, en: *Solos no se puede. Política social actores y estrategias de gestión*. Diego Berretta y Natalia Galano (Comp.) Facultad de Ciencia Política y RRII: UNR.2014
- Blanco, Ismael y Goma, Richard. “*Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma*”. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) Universidad autónoma de Buenos Aires.
- Campana, M; Garma, M.E.; Lamanuzzi, R. “*Una aproximación a la gestión del municipio de Rosario*”. Aportes para re-pensar la política de asistencia social a nivel local.” en: *Revista Libretas* one-line. Volumen 10-N°12, julio-diciembre 2010.pp 51-78. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/>
- Campostrini, Adela. “*Programas sociales integrales: la innovación en la gestión social de las políticas asistenciales y de promoción social.*”En: *La gestión Municipal de Rosario (1995-1999)* En Lylia Maxera (comp). Facultad de Ciencia Política Y RRII. Departamento de políticas y planificación. Diciembre 1999.

- Clemente, Adriana. (coordinadora), Garcia. Labat. Estebanez y otros. (2017). *El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Espacio. 1° edición. 2017
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. *Protección social inclusiva en América Latina*. CEPAL, Chile. 2011.
- Cunill Grau, Nuria. “La intersectorialidad en el gobierno y la gestión de la política social”. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile. Oct. 2005. pp. 18-21.
- Cunill Grau, Nuria. “Las políticas con enfoques de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia. N° 4*. Caracas. 2010
- Cunill Grau, Nuria. “La Intersectorialidad en las nuevas políticas Sociales. Un acercamiento analítico conceptual”, *Gestión y Política Pública*. Volumen XXIII .1 semestre. PP 5-46.
- Elizalde y Roffler, “El enfoque de las capacidades y el desarrollo humano”, en: Clemente, A. Coordinadora. *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente*. Editorial Espacio. Buenos Aires. 2014. pp., 74-75
- Echevarría, Andrea. “Estado y sujetos populares, hacia una nueva institucionalidad en el territorio.” en : Arias, Godoy y Manes Compiladoras .*Debates en torno a la construcción de institucionalidad*. Editorial Espacio. UBA sociales.2014
- Foucault, Michel . *Las Redes del Poder*. Buenos Aires, Prometeo libros.2017
- García Delgado, D “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión.” FLACSO, 1997. PP, 13-40-
- Garma, María Eugenia y Castro Rojas, Ignacio “La Gestión de la política de asistencia y promoción social en Rosario (2003-2011)”. en: *Revista Cátedra Paralela N°10*. UNR Editora. Colegio de Profesionales de Trabajo social 2° circunscripción. Provincia de Santa Fe. 2013
- Hintze, Susana. *Políticas sociales Argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Editorial Espacio. 2007
- Kliksberg, Bernardo. “Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves”. *Revista Mexicana de Ciencias políticas y Sociales*. UNAM 1999 .Vol.44 N° 175
- Kliksberg, Bernardo. *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente*. CLAD. Centro latinoamericano para el desarrollo. PNUD. Programa de naciones unidas para el desarrollo. Tesis Grupo Editorial Norma SA. Buenos Aires. 1995

- Lopez, Claudia. “Las capacidades Locales para el logro de las décadas del milenio.” en: *Panel Los Municipios y los objetivos del milenio*. Feria de Gobernabilidad 2005 Experiencia Rosario.2005
- Marazzi, Vanesa (2017) “La dimensión institucional de la integralidad”. en: Clemente, A.(coord.): *El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Espacio.1° edición. 2017.
- Martínez, Nogueira. “*La coherencia y la coordinación de las políticas públicas*”. *Aspectos conceptuales y experiencias*”. en: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Edición Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de gabinete de ministros de la Nación. Buenos Aires. 2010
- Merklen, Denis. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina 1983-2003*]. Gorla, Buenos Aires, 2010. pp. 42-73 y 130-199.
- Morín, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa.2009.pp., 25-83
- Perelmiter, Luisina. *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires Edita UNSAM 1° edición 2016
- Pignatta, María A, “Coordinación de políticas sociales y territorio en el contexto Latinoamericano” Revista Ciencia y Trópico. Vol.3 N° 1. disponible en: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1612>
- Presidencia de la Nación. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. CIC Centro Integrador Comunitario. Una oportunidad para la Organización. s/f.
- Programa integral de recuperación de asentamientos (Argentina). Disponible en: <http://habitat.arq.upm.es/duvai/04/bp1118html>
- Programa Rosario Hábitat. Proyecto Cerámica- Nota La capital 07/02/2005.
- Quiroga, H. y Levin S.” Antes y después del enfoque de derechos” en: Quiroga, H y Levin S. Coordinadores *Políticas Sociales y derechos humanos a nivel local*. Provincia de Santa Fe .UNR. Defensoría del Pueblo. 2018.
- Repetto, Fabián “La protección social integral: ¿de qué hablamos?” en: *Solos no se puede. Política social actores y estrategias de gestión*. Diego Beretta y Natalia Galano (COMP:) Facultad de Ciencia Política y RRII: UNR.2012

- Repetto, Fabián “Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos” en: Acuña, Carlos (compilador) (2014) *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales argentinas*. Buenos Aires. Editorial Siglo XXI .pp. 19-68.
- Soldano, D y Andrenacci, L , “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en : Andrenacci, L.(comp), *Problemas de la política social en Argentina Contemporánea*. Buenos Aires. Prometeo Libros. 2005.pp 17,79
- Venturini, Santiago. “Tecnologías de gestión en la política social de rosario. Entre la innovación y la insuficiencia.” *En XXI jornadas de jóvenes investigadores (AUGM)*. Facultad de Ciencia Política y relaciones Internacionales. Escuela de Trabajo Social. UNR. 2013
- Ministerio de Desarrollo Social de Nación .Políticas públicas con impacto social. (2003) Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Políticas-Publicas-con-Impacto-Social-integrado.pdf>
- Municipalidad de Rosario. Secretaría de Salud pública. Sistema Municipal de epidemiología.” Acciones en terreno en la ciudad de Rosario durante el brote del Dengue en el año 2009.” disponible en: [de:https://www.rosario.gov.ar/mr/epidemiologia/publicaciones-sime/articulos-sime/acciones-en-terreno-en-la-ciudad-de-rosario-durante-el-brote-de-dengue-del-año-2009](https://www.rosario.gov.ar/mr/epidemiologia/publicaciones-sime/articulos-sime/acciones-en-terreno-en-la-ciudad-de-rosario-durante-el-brote-de-dengue-del-año-2009)

Anexo 1:

Cuadro 1. Expresiones y tipos de integración intersectorial.

<i>Colaboración</i>	<i>Convergencia</i>	<i>Consolidación</i>	<i>Integración</i>
Estándares de cualificación personal	Disposiciones contractuales para la transferencia/reasignaciones de fondos	Planes y presupuestos multiagencias/multitareas/multidisciplinas	Acuerdos formales entre servicios. Metas y objetivos compartidos claramente definidos
Formulación/procesos de solicitud únicos.	Acuerdos contractuales.	Equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios.	Legislación que requiere asociación entre agencias.
Administración funcional centralizada	Aportes/presupuestos /recursos compartidos	Planificación interagencias fusionada/división de trabajo/responsabilidad.	Fusión de algunos sistemas de gestión. Fondos compartidos
Autoridad de coordinación / (re) programación de Tic.		Capital humano/activos físicos fijos compartidos.	Arreglos comunes de gobernanza
			Enfoque de conjunto para la capacitación, la información y las finanzas .

Fuente: La descripción de Colaboración, convergencia y consolidación es de Colbert y Noyes (2008,7) y la de Integración es de Horwach y Morrison (2007,57 y58) traducción de Nuria Cunill Grau 2014 :20)

Anexo 2:

Cuadro 2. Intensidades de la acción intersectorial según grados de integración de los mecanismos de gestión y ejecución y de las estructuras organizativas.

<i>Alta integración</i>	<i>Baja Integración</i>
<p>Se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las asignativas) y su seguimiento y evaluación. Inclusividad del ciclo de políticas. Planificación conjunta. Programación y presupuesto común. Seguimiento y evaluación compartidos.</p>	<p>Sólo se abarca una parte del ciclo de políticas. Por ejemplo un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico. Las actividades básicas de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo asumidas sectorialmente.</p>
<p>Se comparte la ejecución de las decisiones, la información y los recursos. (Mancomunidad) Acciones, recursos y responsabilidades compartidas con un funcionamiento en red.</p>	<p>Sólo se comparten asuntos operacionales. Por ejemplo: transferirse información sobre un mismo público. El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central.</p>
<p>Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales. (Estructuras orgánicas suprasectoriales al menos para la gobernanza en común)</p>	<p>No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial.</p>

Intersectorialidad de alta intensidad

Intersectorialidad de baja intensidad.

Fuente: Nuria Cunill Grau. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico conceptual Gestión y Política Pública. Volumen XXIII. Numero 1. Septiembre 2014. p25.