.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: La integralidad en políticas públicas sociales: un recorrido buscando su expresión en la Argentina reciente (1989-2015) y un posible acercamiento conceptual

Autores (en el caso de tesistas y directores):

María Juliana Arellano

María Mercedes Di Virgilio, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2020

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Autora: María Juliana Arellano

LA INTEGRALIDAD EN POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES:

un recorrido buscando su expresión en la Argentina reciente (1989-2015) y un posible acercamiento conceptual.

Trabajo Integrador Final (TIF) para optar por el título de
Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Directora: Dra. Mercedes Di Virgilio

Buenos Aires

2020

Resumen

La presente investigación revisó la noción de integralidad en la política social argentina reciente en tanto concepto que durante las últimas décadas ha tomado especial relevancia en lo que a gestión pública refiere. En este marco, buscó avanzar en torno a dos interrogantes: cómo la integralidad se expresó en la política pública social argentina y si hubo distintas formas de pensarla y nombrarla. Para ello, en primer lugar, se describió brevemente cómo se pensaron los problemas sociales en los períodos 1989-2001 y 2003-2015 y las formas que tomaron las estrategias destinadas a atenderlos en cada uno de ellos. Posteriormente se puso en diálogo las características predominantes en las intervenciones con tres sentidos que creemos se vinculan a la noción de integralidad: coordinación, participación y territorio. Tanto el recorrido histórico como la propuesta conceptual surgieron de la sistematización y el análisis documental de autores que abordan el tema, especialmente en Argentina y la región. El trabajo encontró que la cuestión de la integralidad en las políticas sociales postcrisis 2001, en Argentina, estuvo relacionada con procesos de resignificación de las características que tuvieron las intervenciones durante la década del ´90. En este sentido, hallamos que las reformas de la segunda Argentina neoliberal fueron acompañadas con políticas sociales focalizadas, descentralizadas y desestatizantes, enmarcadas en un modelo asistencialista de intervención. A partir del año 2003, esas características fueron objetadas y en el propio proceso de implementación de las políticas se las resignificó, constituyendo a la integralidad como la base de una nueva forma de atender los problemas sociales. En este marco, el nuevo abordaje entendió integralidad en términos de coordinación, participación y territorio; a veces de forma excluyente, a veces de forma conjunta.

Abstract

The aim of this research was to review the concept of integrality in recent social policies in Argentina, given the relevance that acquired during the last decades in the public administration field. Our intention was to further investigate around two main aspects: how the concept of integrality expressed itself within social public policy in Argentina and if there were several ways to think it and name it. To this effect, in first place we carried out a brief description of how social problems were conceived during the 1989-2001 and 2003-2015 periods and the characteristics adopted by the strategies oriented to attend them during each period. Subsequently, we compared the most relevant characteristics of the interventions to three senses that we think are related to the concept of integrality: coordination, participation and territory. The historical approach and the conceptual proposal arose from the systematization and the documental analysis of authors that have addressed this issue, especially in Argentina and the region. The results indicate that the matter regarding the integrality was related to a resignification process related to the characteristics of the interventions during the nineties. In this sense, we found that the reforms implemented during the second neoliberal process in Argentina were accompanied by decentralized, destatized and focalized social policies, within a larger model of interventions through assistentialism. From 2003 onward, these characteristics were refuted and during the process of implementation the concept of policy was discussed and acquired a new meaning, in which integrality gained importance and became the basis of this new perception in the attendance of social problems. In this context, the new approach conceives integrality in terms of coordination, participation and territory. In some cases comprehensively and in other separately.

Índice

Introducción……4

Capítulo 1……6

La política pública social argentina en el período 1989 - 2015

1.1 Breves consideraciones regionales

1.2 El caso argentino, en dos tramos.

1.2.1 Primer tramo: la (segunda) Argentina neoliberal (desde 1989 y hasta la crisis del 2001)

2.2.3 Segundo tramo: la Argentina post crisis (2003-2015)

Capítulo 2……26

Sentidos atribuidos a la integralidad en políticas públicas sociales

2.1 Integralidad a partir de la coordinación

2.1.1 Integralidad a partir de la coordinación intersectorial

2.2 Integralidad a partir de la participación

2.3 Integralidad a partir del territorio

Capítulo 3……41

Breves reflexiones a modo de conclusión

Epílogo.……45

Referencias bibliográficas……47

Introducción

El presente trabajo propone revisar el concepto de integralidad en la política social argentina reciente.

En su artículo "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual", Cunill Grau observa que asistimos a una recurrente invocación de la intersectorialidad como concepto eje de políticas sociales, al que se utiliza como la nueva promesa en materia de gestión para alcanzar objetivos de transformación social (Cunill Grau, 2014). No obstante, advierte que existe una escasa problematización sobre los sentidos que se le otorgan a la intersectorialidad, lo que conlleva a diluir cuestiones acerca de cómo se construye y cuál es el valor real que puede aportar (Cunill Grau, 2014). Entendemos que algo similar sucede con la integralidad. Como bien sostiene Clemente, lo integral se expresa como algo positivo *per se* (Clemente, 2017). Su estudio, en tanto característica de muchas políticas públicas e intervenciones sociales, se ha ido constituyendo en una cuestión central de la ciencia política en general y de la administración pública en particular. Sin embargo, aún parece no existir una clara conceptualización acerca de su especificidad y de los sentidos que se le atribuyen. En este sentido, la misma Cunill Grau señala que a la integralidad se le da distintos significados y que no hay pleno acuerdo sobre qué significa que una política pública o una intervención sea integral (Cunill Grau, Fernández y Manríquez, 2013). Cohen y Franco se pronuncian en la misma línea cuando exigen un planteamiento más claro de lo que significa integralidad, ya que entienden que hay muchos significados para el término y que según la definición qué se acepte y el contexto en el que se lo haga, variará el tipo y contenido del programa, política pública o intervención (Cohen y Franco, 2006). Por último, Mattos (2001 y 2004) entiende a la integralidad como un concepto polisémico: *"Integralidade (…) parece ser assim: uma noção amálgama, prenhe de sentidos. Nessa perspectiva, aquela pergunta inicial - o que é integralidade – tal vez não deva ter resposta unívoca" (Mattos, 2001: 2).*

En este marco, este trabajo busca dar respuestas a dos interrogantes con relación al concepto de integralidad: cómo ésta se expresó en la política pública social argentina y si es posible identificar distintas formas de pensarla y nombrarla. La hipótesis de la que partimos es que es posible trazar un recorrido que plantea que la integralidad, como atributo asociado

a las políticas públicas, hizo pie en la Argentina de la mano de la política social entre los años 1989 y 2015 y que se asoció fundamentalmente a las nociones coordinación, participación y territorio. Buscamos dar cuenta del recorrido a partir del análisis bibliográfico, entendiendo que la sistematización y el análisis documental representan una vía de acceso a conocimientos amplios y complejos (Merlinsky, 2008).

El trabajo se organiza en torno a tres capítulos: el primero busca dar cuenta, a partir de un breve recorrido histórico, de la política pública social argentina en el período 1989-2015[1]. El segundo capítulo intenta echar luz sobre diferentes formas de pensar y definir la integralidad en políticas públicas y ponerlas en diálogo con el recorrido histórico del capítulo 1. El tercer capítulo tiene como propósito reflexionar sobre algunas de las cuestiones planteadas, a modo de conclusión. Para cerrar, se presenta un breve epílogo.

[1] La elección del período señalado responde a que entendemos que durante el mismo pueden distinguirse dos modelos de acumulación (Varesi, 2010 y 2017), coincidentes con cada uno de los tramos que se analizarán en el capítulo 1.

Capítulo 1

La política pública social argentina en el período 1989 - 2015

Vilas (2011) define a las políticas públicas como *"(…) el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político"* (Vilas, 2011: 74). Así, las políticas públicas se emprenden en y desde los diferentes campos de acción gubernamental: el económico, el laboral, el ambiental, el social, etc. En este marco, las políticas sociales son parte de ellas y comparten su carácter público. Siguiendo la línea del autor, las políticas sociales son una respuesta a la cuestión social[2] imperante en un momento histórico determinado (Vilas, 2011).

Proponemos, entonces, un recorrido histórico por algunas facetas de la política pública social de las últimas décadas en Argentina (específicamente, desde 1989 hasta 2015) que nos permita ir introduciéndonos en cómo la integralidad se convirtió en un concepto eje de la misma. En este marco, el capítulo comienza por hacer algunas consideraciones que remiten al contexto regional, para después adentrarse en el caso argentino específicamente.

1.1 Algunas consideraciones regionales, a modo de introducción breve

Actualmente –y desde hace unas décadas- la posibilidad de conformar un orden global estructurado en base a clivajes tradicionales parece una tarea difícil. Son numerosos los actores que forman parte de la escena internacional y las hegemonías que históricamente se establecieron como centros de poder se ven puestas en jaque:

> en este escenario, la explosión de la incertidumbre hace que la anticipación del futuro sólo sea un ejercicio de imaginación, poniéndose de manifiesto la caducidad de las proyecciones lineales y de los cálculos estratégicos basados en la persistencia de los parámetros básicos, que definieron convencionalmente las alternativas para la resolución de los problemas sociales (Martínez Nogueira, 2010: 14).

[2] En términos generales, y siguiendo a Coraggio y Arancibia (2014), entendemos como cuestión social al entramado de problemas interdependientes, con significado social, jerarquizados y articulados, que amenazan la cohesión de la sociedad como tal.

En este marco, las políticas públicas y programas implementados en la región, destinados a dar respuestas a demandas y problemáticas sociales, se posicionaron en un lugar central del debate político. Y no sólo se vieron cuestionados sus alcances y contenidos, sino que también fueron puestos en jaque sus supuestos y paradigmas orientadores, sus formas de organización, su división de responsabilidades, sus modos de intervención, etc. Dar cuenta de esos cuestionamientos es esencial para enmarcar el recorrido que proponemos.

Comencemos entonces por señalar tres de esos cuestionamientos que consideramos fundamentales, dados los planteos que sostienen y el período abordado en este trabajo: la estrategia neoliberal y las críticas a la misma, las crisis de las formas tradicionales de intervención y organización estatal y el proceso conocido como globalización. Entendemos que dar cuenta de estos tres señalamientos nos permite adentrarnos en el periodo que buscamos analizar. Y entendemos también, que si bien en Argentina tuvieron algunas particularidades, la región toda –o gran parte de ella- fue el escenario donde se expresaron.

Desde la década del ´70, en gran parte del mundo y de nuestra región empezó a instalarse la creencia de que las formas de implementación de políticas propias del modelo de Estado de Bienestar generaban problemas de gobernabilidad. Se argumentaba que el Estado tenía limitaciones para absorber una creciente ola de demandas de distintos sectores de la sociedad. Además, se ponía especial énfasis en las dificultades para compatibilizar exigencias sociales -de pleno empleo, redistribución de ingreso, etc.- con las planteadas por el capital privado, como por ejemplo la alta tasa de acumulación y productividad (Arcidiácono, 2011).

Ante estos planteos sobre la ineficiencia estatal y ante la argumentación de que las políticas de bienestar conducían a la dependencia de los individuos en su relación con el Estado, se comenzaron a implementar políticas (neoliberales) que tenían como objetivo permitir el libre despliegue de las fuerzas del mercado y restringir al mínimo la acción estatal. Las mismas se apoyaban en los lineamientos del Consenso de Washington[3], que promovían la

[3]"En primer lugar, el objetivo principal del proyecto del Consenso de Washington es la desregulación de los mercados financieros, productivos y laborales. En segundo lugar, cabe mencionar el respeto a la propiedad privada

apertura de los mercados, la desregulación financiera, la inversión extranjera por sobre la nacional y la reducción del papel del Estado, para garantizar la libertad económica.

Ahora bien, ya entrados los ´80, el crecimiento, la estabilidad y el desarrollo anunciados no llegaban y las políticas implementadas implicaban elevados costos a gran parte de la población, con lo cual las críticas a la estrategia neoliberal no se hicieron esperar (Vilas, 2011). Pero aun teniendo en cuenta esto, la ejecución de las políticas neoliberales durante la década del ´90 no cesó, sino que se potenció, al tiempo que convivía con críticas crecientes.

Coincidentemente con las reformas –y criticas- emprendidas en el marco de modelos neoliberales de Estado, tomó fuerza una segunda cuestión, que podríamos denominar crisis de las formas tradicionales de intervención y organización estatal. Históricamente, las formas de organización de las estructuras que implementaban políticas públicas estuvieron dominadas por el modelo weberiano de burocracia: jerárquicas y con competencias fijas y establecidas (Weber, 1964). En este esquema, las intervenciones y respuestas que se ponían en práctica para atender problemáticas sociales tenían una característica común: la de la sectorialidad. Cada problema tenía un rasgo específico que era atendido, en general, por un área estatal determinada. Es fácil dar cuenta de esto: basta con mirar los organigramas de las administraciones públicas de decenas de países.

Este principio organizador, con roles y funciones especializadas que no se sobreponen, produjo demasiada segmentación y empezó a perder, de a poco, capacidad de respuesta frente a problemas que se presentaban cada vez más complejos. Si a esto le sumamos la falta

y el énfasis en los procesos de privatización que significan hacer a un lado al Estado, para que las empresas, junto con la fuerza de trabajo libre, se hagan cargo del proyecto económico nacional e internacional. Además, se plantea la reestructuración de las bases productivas del orden económico establecido desde finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando las instituciones públicas y los sindicatos cumplieron un papel prioritario al favorecer un Estado benefactor y donde la inversión privada y pública convivían coordinadamente. En la década de los años ochenta, como una alternativa a la política económica existente, se plantean como objetivos la desregulación y liberalización, ante los problemas del modelo existente, la coyuntura de Estados Unidos y los graves problemas de deuda externa en los países latinoamericanos. La desregulación y la apertura de los mercados se fueron dando paulatinamente mediante los planes de estabilización que el FMI imponía a los países después de la crisis de devaluación de sus respectivas monedas. De esta manera, la apertura a mercados más democráticos se finca sobre las bases de un mercado donde los actores principales son los grandes conglomerados financieros e industriales" (Girón, 2008: 54).

de cooperación y coordinación entre partes, los problemas de efectividad y eficiencia aumentaban.

No obstante, no sólo por estas cuestiones el paradigma burocrático de organización empezó a cuestionarse. Los procesos de globalización también pusieron en jaque al paradigma clásico de acción. En este marco, tuvieron –y tienen- lugar numerosos y profundos cambios que son difíciles de captar siguiendo los esquemas tradicionales de organización e intervención. En relación con estos cambios, Castell (2000) sostiene que asistíamos –y asistimos- a una de las revoluciones tecnológicas más extraordinarias de la historia, centrada en las tecnologías de la información y la comunicación, que afectan en forma total el conjunto de la actividad humana. Y aunque esta revolución tecnológica no determina el cambio histórico, su importancia es decisiva. Hablamos de una tecnología tan poderosa que amplifica y hace posibles procesos sociales, económicos, culturales y políticos imposibles de pensar sin dicha tecnología. En este esquema, la economía contemporánea es profundamente capitalista y los países en su conjunto están conectados con una economía que se fundamenta en tres aspectos: es una economía informacional; es una economía que funciona en redes; y es una economía globalizada (Castell, 2000).

Este nuevo sistema tecno-económico planteó enormes consecuencias, por ejemplo, sobre la organización del trabajo. Asistimos a la flexibilización del empleo y a la finalización del trabajo estable de larga duración; el modelo laboral dominante es el modelo de la desrigidización e individualización de la relación entre trabajador y empleador, entre capital y trabajo. Y en esta transformación se rompe la relación entre sindicatos y empresas, eje fundamental de la organización social de la sociedad industrial (Castell, 2000).

Paralelamente, y como algunas de las consecuencias de lo anterior, tuvo lugar un incremento extraordinario de la desigualdad, de la polarización, de la pobreza y de la exclusión social, por dos razones fundamentales. La primera tenía que ver con cómo el conocimiento se convertía en un elemento central de la generación de riqueza y de la desigual distribución de la infraestructura tecnológica y capacidad de generar información, produciendo un incremento de la disparidad entre regiones y entre las personas dentro de las sociedades. La segunda se asociaba a que la estructura en red y su dinámica global se conecta con lo que funciona en el

sistema y se desconecta de lo que no, produciéndose una dinámica que profundiza la exclusión[4].

En este escenario, las instituciones políticas parecen no haber sido capaces de responder al proceso globalizador para proteger a sus ciudadanos y el Estado nación fue demostrando cada vez menos capacidad de gestionar las dimensiones claves de la economía y la sociedad (Castell, 2000). Comenzaba entonces a vislumbrase una crisis de validez de las prácticas estatales, en cuanto a que éstas encontraban dificultades para intervenir y dar respuestas a las nuevas demandas sociales, múltiples y complejas (Carballeda, 2002).

Enmarcado en lo anterior, tomó protagonismo la cuestión de las responsabilidades sociales y el rol en la vida pública de otros agentes sociales distintos del Estado como, por ejemplo, la familia, la comunidad y la sociedad civil (Arcidiácono, 2011). El escenario globalizador evidenció así un aumento del número de actores implicados en los procesos políticos, que redefinieron su rol y que empezaron a concebir su accionar en forma de red, tal como señalaba Castell. Así, el surgimiento de la sociedad de la información, el énfasis en la participación pública y el creciente papel de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) los grupos de presión y agencias en la toma de decisiones, se volvieron factores fundamentales en el desarrollo de intervenciones y políticas públicas (Meijers y Stead, 2004).

De este modo, las reformas neoliberales -y las críticas a las mismas- y la crisis del modelo burocrático, en un contexto de globalización, modificaron sustancialmente la cuestión social, que pasó a estar signada por una serie de nuevos problemas y por la resignificación de viejas problemáticas. Entre éstas, vale destacar la coexistencia de la pobreza tradicional con nuevas formas de pobreza, asociadas a sectores con elevados grados de escolaridad pero que vieron condicionado su bienestar a un mercado de trabajo excluyente, a una regresión de la redistribución y a una desprotección en términos de derechos laborales; una mayor participación de las mujeres sin un cambio en los patrones socio-culturales de género que la acompañe; el envejecimiento de las sociedades, que trajo

[4]Sin embargo, vale agregar que contra este tipo de consecuencias se vienen produciendo en todo el mundo movimientos de resistencia a la eliminación, de alternativas al proceso de desarrollo desigual y a la globalización (Castell, 2000).

aparejado un cambio en el rol de la familia y de la comunidad en cuanto al cuidado y a la protección social; la masificación de las comunicaciones, que modificó pautas de consumo y modelos aspiracionales, resignificando la noción de "necesidad"; los problemas emergentes de la urbanización no planificada, entre los que se destacan los cambios en relaciones interpersonales y la insuficiencia o directa carencia en el acceso a los servicios públicos; las migraciones, etc. (Hardy, 2004).

De este modo, entrada la década del ´90, el escenario político-económico regional era regido por modelos neoliberales de Estado, con sociedades cambiantes, marcadas por la desigualdad y la exclusión. La crisis de los mecanismos clásicos de intervención, participación y representación política veían emerger –como señalamos- nuevas problemáticas que se sumaban a las existentes:

> los cambios ocurridos en la sociedad nos permiten observar también la emergencia de nuevas problemáticas, relacionadas con la exclusión, los procesos de precarización y vulnerabilidad. En pocas palabras, la sociedad se torna progresivamente más desigual, y estas desigualdades se multiplican en diferentes esferas y aspectos, y son cada vez más difíciles de captar mediante las formas clásicas de intervención (Carballeda, 2002: 73).

1.2 El caso argentino, en dos tramos.

*1.2.1 Primer tramo: la [segunda] Argentina neoliberal (***desde 1989 y hasta la crisis del 2001)**

La década del ´90 en América Latina se caracterizó por un escenario en donde convivieron garantías respecto de derechos políticos y libertades civiles elementales con una disminución en el goce de derechos sociales, producto de los procesos de "ajuste estructural" y de la aplicación de políticas neoliberales (Arcidiácono, 2011) de las que hablábamos en el apartado anterior. Argentina no escapó a esto.

El estado neoliberal en nuestro país comenzó luego de la crisis del ya señalado modelo estatal de bienestar. Esta crisis estuvo en estrecha relación con la pérdida de sustentabilidad del mismo. Sostener políticas públicas en el marco de un Estado de bienestar implicaba hablar de un sector público capaz de captar los recursos necesarios para financiar políticas sociales

universalistas, sin por ello ejercer una presión tributaria que desestimulara la inversión y la productividad. Cuando sostener el equilibrio necesario se hace difícil, éste se empieza a mantener con costos crecientes de toda índole: deterioro de la productividad, inflación, caída de los niveles de bienestar, crecimiento del desempleo, etc. Asimismo, se erosiona la base electoral que apoya este modelo de Estado, lo que hace perder legitimidad a la misma organización estatal (Vilas, 2013).

En cuanto a su especificidad, la experiencia neoliberal en nuestro país puede analizarse diferenciando dos períodos: el de la dictadura (1976-1983) y el de gobiernos constitucionales (Ferrer, 2012). Para este trabajo nos centraremos en el segundo período neoliberal en Argentina, decisión que obedece exclusivamente a que el objeto de este apartado es plantear una línea histórica centrada en el período 1989-2015.

En este segundo período, que se corresponde con el doble mandato de Carlos Menem (1989-1999) el proceso de reformas neoliberales desarrollado implicó numerosas transformaciones:

> La aplicación de un esquema macroeconómico basado en la valorización financiera, el endeudamiento externo, la apertura del sector externo, la desindustrialización, la reprimarización de la economía, la segmentación del mercado de trabajo junto con el crecimiento de los niveles de desempleo y subempleo, generaron el aumento de la desigualdad y la pobreza (Vilas, 2013: 10).

Estas transformaciones culminaron en un nuevo diseño de las relaciones entre Estado y economía, donde el primero se retiró de sus tradicionales formas de intervención en los mercados. El sector privado respondió a esto con una profunda reconversión, que causó la desaparición de la parte de la estructura productiva que dependía del cierre del mercado interno o de la tutela estatal. La integración creciente de los mercados locales y mundiales, impulsada por los procesos de globalización que mencionábamos anteriormente, puso a la economía nacional a merced de las coyunturas de expansión y contracción de la economía internacional, en especial de las oscilaciones de los mercados financieros. Estas estrategias permitieron recuperar cierto crecimiento económico respecto de los años 80, pero los beneficios del crecimiento fueron irregulares y selectivos, por lo que trajeron aparejada una

creciente desigualdad en las condiciones de vida de la población, que se expresó en graves problemas de desempleo, pérdida de calidad del empleo y crecimiento de la pobreza (Falappa y Andrenacci, 2009).

Estas transformaciones contribuyeron a la redefinición de la cuestión social y por ende, de las políticas públicas destinadas a dar respuesta a demandas y problemáticas sociales. Dichas políticas dejarían de ser universales para ser focalizadas, enfatizando la contención sobre las poblaciones más vulnerables y las situaciones más urgentes.

La focalización se convirtió entonces en una característica clave de las políticas públicas sociales del esquema neoliberal de los ´90 en Argentina. El objetivo no era ya el ciudadano como beneficiario por derecho característico del Estado de bienestar, sino que se consignaban zonas y grupos de riesgo como receptores estratégicos. Se ha señalado que focalizar tuvo dos aspectos críticos a resaltar:

> la segmentación: bajo ciertos fundamentalismos tecnicistas, de la ´cuestión social´ que afecta a individuos, familias y territorios y (…) la dispersión de esfuerzos y atomización de miradas entre los muchos organismos con algún grado de responsabilidad directa en este tipo de intervenciones por programas (Repetto, 2009: 53).

La focalización centraba sus acciones en los individuos pobres y sus familias y no en los contextos y relaciones en que éstos se desenvolvían (Vilas, 2011). Asimismo, se sectorizaba la forma de intervención: cada dependencia tenía su marco de acción y lo hacía a partir de sus propios diagnósticos. En este esquema, la pobreza fue caracterizada como una situación que podía ser enfocada en sí misma y no como un proceso social cuya comprensión requería la consideración simultánea de múltiples cuestiones. Así, el enfoque de políticas sociales focalizadas y sectorizadas tuvo un claro objetivo/resultado: desarticular no sólo a las áreas de gobierno destinadas a dar respuestas, sino también al tejido social. Porque la focalización individualiza la pobreza y centra en los sujetos lo que son sus causas estructurales.

A la focalización se sumaron otros procesos que contribuyeron a la desarticulación de las estructuras del bienestar (Repetto, 2009): la desestatización y la descentralización.

Con el claro objetivo de disminuir la capacidad estatal, la desestatización significó la transferencia por parte del Estado de todas o parte de sus responsabilidades a actores privados, como empresas u organizaciones no gubernamentales (ONGs). Esto implicó la pérdida sistemática por parte del Estado de su capacidad de regular a esos actores privados que participaban cada vez más de la política social. Se sumaba a esto un discurso que reforzaba la idea de incapacidad estatal para avanzar en cuestiones relativas a ciudadanía plena, idea que se usó como un argumento central para promover las reformas de las que hablamos anteriormente, que desmantelaron en gran parte a los Estados de la región.

A su vez, la descentralización consistió en una reorganización de las responsabilidades en torno a muchos servicios públicos, que pasaban de estar a cargo del Estado nacional a depender de provincias y municipios. Esto significó una reasignación de roles a cada uno de los niveles de la administración pública, donde los jurisdicciones subnacionales pasaban a tener mayor protagonismo y a plantear de otra forma la puja distributiva. Pero esta reasignación de funciones no estuvo acompañada por la correspondiente transferencia de recursos. Descentralizar permitió mejorar las cuentas fiscales del gobierno nacional (y su presentación a los organismos financieros multilaterales) pero impactó profundizando desigualdades regionales e interprovinciales (Vilas, 2013).

Las características señaladas –entre otras- hicieron que la política pública social argentina, hasta entrados los años ´90, consistiera en intervenciones focalizadas que profundizaban las situaciones desfavorables de inicio que se desarrollaban en un escenario carente de derechos sociales. Se fragmentó el sistema de política y seguridad social, al tiempo que tomó relevancia un esquema donde los beneficiarios coyunturales de las intervenciones debían sostener la carencia de servicios para mantener la titularidad de los beneficios. Paralelamente, muchas cuestiones que se asociaban a un modelo de protección vinculado a la inserción dentro del mercado de trabajo, pasaban ahora a depender de decisiones y trayectorias individuales (Repetto, 2009).

En este marco, se buscó reforzar el capital social –concepto que empezó a tomar cada vez mayor fuerza- y emprender medidas compensatorias para aquellos que quedaban fuera

de dicho mercado. Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) de implementados en las dos últimas décadas fueron un ejemplo de esto.

En tanto elementos importantes en estas nuevas respuestas estatales a los múltiples problemas sociales, los PTC constituyeron –y constituyen- una respuesta de gran escala (no sólo en nuestro país, sino en Latinoamérica en general) a una pobreza que se reconocía estructural y de largo plazo. Este tipo de programas, que concibe a la educación y salud como ámbitos estratégicos por la condicionalidad que las mismas implican (Cohen y Franco, 2006) tuvo como propósito fundamental atenuar la pobreza por ingreso en el corto plazo, así como aumentar el capital humano a mediano-largo plazo, para reducir así la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades insatisfechas (Repetto, 2009).

De este modo, la respuesta del Estado a los efectos del desempleo, a la precarización laboral y a la imposibilidad de acceder a condiciones mínimas de subsistencia fue emprender estrategias masivas –como los PTC- que paliaran situaciones muy desfavorables para grandes sectores de la población. Así, planes focalizados de subsidio monetario a cambio de algunas contraprestaciones laborales habían comenzado a ser implementados en respuesta al surgimiento de organizaciones de desocupados de fuerte activismo. Entre estas estrategias vale mencionar especialmente el *Programa Trabajar*, el *Barrios Bonaerenses* – en la Provincia de Buenos Aires-[5] y el *Plan Jefes y Jefas de Hogar*[6], que si bien fue lanzado en el último período del tramo que estamos analizando, fue un gran ejemplo de estos programas de subsidios.

[5] Sobre estas dos estrategias volveremos en el Capítulo 2.

[6] Creado por el decreto 165/02, estaba dirigido a jefes y jefas de hogar de toda la Argentina con hijos menores de 18 años o hijos discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa o esposa/concubina del jefe de hogar estuviera embarazada, siempre y cuando estuvieran desocupados. Disponía otorgar un subsidio de $100 a $200 mensuales a cada beneficiario por tres meses, con posibilidad de ser renovado. El monto exacto del subsidio sería diferencial por provincia, en función de los convenios entre los Gobiernos Nacional y Provinciales. Para acceder al beneficio se debía presentar: a) declaración jurada para acreditar la condición de jefe/a de hogar desocupado; b) partida de nacimiento o certificado de gravidez para acreditar hijos a cargo; c) certificación expedida por establecimiento educativo para acreditar la escolaridad de los hijos a cargo menores de 18 años; d) certificación expedida por centro de salud para acreditar el control sanitario, cumplimiento de los planes nacionales de vacunación de los hijos y condición de discapacidad, en los casos en que correspondiese; e) DNI argentino para acreditar residencia permanente en el país en el caso de ciudadanos extranjeros. En Repetto, F.; Vilas, Ma.; Potenza DalMasetto, M. (2006). Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina" (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Estas intervenciones focalizadas se planteaban como estrategias que permitirían hacer frente de forma puntual a una coyuntura crítica en términos sociales, políticos y económicos. Pero no se constituyeron en una respuesta real, ya que su carácter transicional se transformó en permanente frente al hecho de que el empleo genuino no aumentaba. Los beneficiarios de los programas sociales seguían anclados a la precariedad de sus situaciones y a la dependencia de políticas asistencialistas para lograr su subsistencia (Vilas, 2013).

Un último punto a señalar respecto de estos planes y programas. En su objetivo de aplacar a cientos de miles de desocupados cada vez más organizados y activistas, los PTC fueron marcando un cambio respecto de estrategias anteriores, con el involucramiento de una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de base territorial en el diseño y ejecución de políticas públicas. En este marco, beneficiarios y destinatarios de las políticas, organizados en colectivos sociales ganaron experiencia organizativa en la gestión de recursos, en el desarrollo de liderazgo y en el trabajo a partir de redes.

Los últimos años de la década del ´90 fueron visibilizando cada vez más las consecuencias de un modelo neoliberal que fracasaba. Los desequilibrios económicos de la estrategia repercutieron especialmente en

> los sectores que más habían sentido el impacto social regresivo del esquema que ahora se venía abajo, demostrando la vulnerabilidad y la superficialidad de la estrategia de política social complementaria de ese esquema. Quienes debieron pagar el pato de la fiesta neoliberal también tuvieron que hacerse cargo de los costos de la debacle (Vilas, 2013: 7).

Este contexto de problemáticas críticas, que se profundizaban cada vez más, obligó a revisar y reinterpretar la formas que tomaban los problemas sociales y las intervenciones desarrolladas como respuesta (Repetto, 2009). Sin embargo, vale aclarar que esa necesidad de resignificación surgió

> primordialmente como una preocupación de "racionalidad administrativa-fiscal", resultante de la errática y caótica expansión de programas focalizados en la pobreza, fenómeno que había sido, en los años previos, la señal de identidad de una política social neoliberal que estaba quedando limitada, casi como sinónimo, al combate a la pobreza (Repetto, 2009: 2).

Un ejemplo de este ejercicio necesario de revisión y resignificación lo constituyó, justamente, la noción de pobreza. Kessler (2010) afirma que debió repensarse dicha noción, precisamente para poder dar cuenta de un fenómeno que ahora se presentaba como multidimensional y heterogéneo. El clásico concepto de pobreza había dejado de ser útil para pensar sociedades como la argentina. La realidad se había desprendido de la teoría *"(…) reivindicando para sí una suerte de autonomía relativa"* (Carballeda, 2002: 89). Pero en ese ejercicio, lo que estaba en juego no era el bienestar de una gran parte de la población, sino que lo que se buscaba-al repensar cuestiones como la pobreza- era evitar que el deterioro social, cada vez más evidente, trajera consigo mayor conflictividad social y crisis política. De allí entonces los esfuerzos por definir quiénes eran los pobres; esfuerzos que conjugaron criterios conceptuales y técnicos, disponibilidades financieras y conveniencias políticas.

En las formas de pensar la pobreza tuvieron una injerencia destacada los organismos multilaterales de crédito, que empezaban a transformar sus agendas y paradigmas frente a la baja performance de su cartera de préstamos, que era muy significativa:

> La lucha contra la pobreza fue, por lo menos en términos retóricos, el objetivo central de la política social de las décadas de 1980 y 1990. Su aspecto más notorio fue la enorme cantidad de programas, planes, acciones y estrategias para combatirla, o al menos contenerla, involucrando una masa importante de recursos financieros provenientes, básicamente, de las agencias multilaterales que proveían financiamiento externo (Vilas, 2013: 4).

Asimismo, esa transformación de agendas y paradigmas adoptaba mandatos de transparencia, fiscalización y participación, orientando sus modalidades operativas hacia una mayor participación de la sociedad civil (Arcidiácono, 2011).

De esta manera, dejaba de pensarse la pobreza asociada exclusivamente al ingreso o las necesidades básicas insatisfechas, para entenderla en relación a distintas dimensiones: *"socioculturales, tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, etcétera (…)"* (Barreto, 2006: s/d).

Este debate en torno a la definición de la pobreza no fue en absoluto menor. Como bien afirma Bloj (1998) no es posible abordar el tema de las políticas públicas –y de forma particular las políticas sociales- sin introducir la cuestión de la pobreza. En este sentido, muchas veces las fisuras que se producen en los modelos económicos sociales –sea con más presencia del Estado o con prevalencia del mercado- encuentran en la pobreza uno de sus indicadores más contundentes.

De este modo, es posible advertir que la década del ´90 en nuestro país se caracterizó por seguir un modelo asistencialista, focalizador, descentralizador, desestatizador y desarticulador de la política pública social, que incorporaba la participación de otros actores -en términos restringidos- y en virtud de la transferencia de responsabilidades frente a la gestión de las necesidades básicas. Caracterizado así, el modelo de política social que acompañaba las reformas de corte neoliberal no impidió que continuaran profundizándose los problemas sociales. Promediando la década, mientras los experimentos macroeconómicos hacían agua, el desempleo, el empleo precario y la pobreza empezaban a deshacer la trama social. Y la política social no ayudaba, ya que las políticas asistenciales sólo lograban compensar a una parte mínima de la población, que era víctima además de una enorme estigmatización:

> Las características estructurales del modelo de crecimiento económico vigente durante la década de los noventa repercutieron en forma contundente sobre las familias en la parte baja de la estructura social. Los escasos mecanismos compensatorios a los que pudieron recurrir se mostraron insuficientes frente a la magnitud de las transformaciones en el mercado de trabajo. (Beccaria y Groisman, 2005:154).

A finales de década, más de la tercera parte de la población económicamente activa tenía problemas de inserción laboral; la desocupación pasaba de ser coyuntural a estructural y la mitad de los asalariados estaban en situación de informalidad. La pobreza había alcanzado niveles inéditos desde el comienzo de su medición en la década del ´70 y la brecha de ingresos se había multiplicado por 2.5 (Falappa y Andrenacci, 2009).

En este escenario, se hacía necesario gestionar políticas compensatorias -como los PTC ya mencionados- y el rol de sostén coyuntural tenía que provenir de la política social, que

era ahora responsable de que los efectos de las reformas en la sociedad no fueran catastróficos y de que se legitimara de alguna forma la política económica vigente. Pero la política social se agotó rápidamente y los presupuestos de la política económica que debían cumplirse, como que el sistema sólo necesitaba tiempo para destruir las rigideces del mercado laboral, que la desocupación era un resultado coyuntural de esa adaptación y, mientras esto sucediera, intervenciones puntuales por parte del Estado tratarían los casos de pobreza extrema, no se cumplieron.

Pese a las dificultades señaladas, para finales de la década, el neoliberalismo parecía entrar en una etapa de consolidación y la Alianza que en 1999 asumió el gobierno no propuso reformas económicas o institucionales al modelo. Y si bien durante el gobierno de la Alianza *"(…) se trató de avanzar a través de la coordinación de los diferentes programas que se dirigían a la misma población objetivo o que brindaban prestaciones similares"* (Repetto, 2000: 110), lo que se impulsó fueron alternativas para paliar los problemas más visibles, sin cuestionar los mecanismos del gobierno saliente.

Esto dio como resultado que, en 2001, la crisis fiscal se tradujera en una parálisis económica. Esta crisis, que vino a coronar los últimos años caracterizados por la caída gradual de las condiciones de vida de la población, se constituyó como una suerte de remate que multiplicó rápidamente la pobreza y el desempleo. Las medidas del gobierno aliancista de Fernando de la Rúa no lograron estabilizar la situación y ante las múltiples protestas el presidente renunció, sólo a dos años de haber asumido el cargo y en un contexto de fuerte crisis social.

Eduardo Duhalde (2001-02) fue entonces nombrado presidente interino por el Congreso. Le tocó "administrar" la gran crisis política y económica y su gobierno (de transición) afrontó el peligro de un estallido social mayor con la expansión del ya mencionado *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. A partir de 2002, este programa pasó a tener un lugar central en la atención de la emergencia social,

> tanto por su relativa amplitud como porque desde su denominación invocó derechos ("Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados - Derecho Familiar de Inclusión

Social"), alcanzando además la mayor cobertura poblacional de un programa hasta ese momento (Danani, 2016: 9).

El proceso que se abrió formó parte de un movimiento regional en que el "consenso neoliberal" fue puesto en crisis en todos los aspectos. Se inició un ciclo que puso en jaque los fundamentos y las formas concretas que inspiraban y materializaban las intervenciones estatales en las condiciones de vida (Danani, 2016).

2.2.3 Segundo tramo: la Argentina post crisis (2003-2015)

Los resultados derivados del tramo anterior son conocidos: se fracasó en el combate de la pobreza y la desigualdad. La complejidad de la cuestión social, la diversidad de situaciones y especialmente la masividad de los afectados por la crisis del 2001, volvieron absolutamente ineficaz el modelo focalizado de políticas públicas sociales.

Recapitulando lo que señalábamos en el apartado anterior, el proceso de deterioro había comenzado en la segunda mitad de la década del ´90, cuando los resultados de las reformas neoliberales no llegaban a vislumbrarse y empezaron las primeras consecuencias del proceso de concentración de la riqueza, descapitalización del Estado y fuerte endeudamiento que, comenzado en los ´70 (Ferrer, 2012) ahora se había profundizado. Hacia 1995, los resultados eran críticos, especialmente en relación a la desocupación y a la situación laboral en general. La disminución de la inversión en programas de desarrollo social destinados a educación, salud, etc., producto del modelo focalizado que describíamos, coronó el final del siglo XX. Para fines de 2001, harían eclosión las agónicas recetas del modelo: una democracia que había quedado como rehén del poder económico financiero, un deterioro de la imagen pública de los políticos y una sociedad profundamente desigual y excluyente, con alta desocupación, pérdida de la capacidad productiva nacional y una inmensa transferencia de recursos de los sectores trabajadores y medios hacia los sectores altos (Schuster, F., Pérez, G., Pereyra, S. y otros, 2002).

Los desafíos que se le presentaron al gobierno nacional de Néstor Kirchner, que asumió en mayo de 2003[7], fueron múltiples: cómo reintegrar a grandes masas de población al empleo genuino y remunerado, cómo reducir la desigualdad social, cómo abatir la pobreza de manera efectiva y en el menor tiempo posible, etc. (Vilas, 2011). Como señaláramos anteriormente, la definición de pobreza había sido de alguna forma reconceptualizada, para dejar de pensarla en relación exclusiva al ingreso; ahora se comprendía como el resultado de procesos de empobrecimiento estructurales, que dejaban en situación de vulnerabilidad a cientos de miles de personas en nuestro país.

En este marco, fue fundamental una reflexión metodológica que permitiera revisar las herramientas y mecanismos que clásicamente habían servido para diseñar y ejecutar intervenciones y políticas públicas sociales, para avanzar hacia sistemas que tuviesen en cuenta que los principales problemas sociales, que afectan a gran parte de la población, son multidimensionales y por lo tanto exigen una perspectiva amplia de gestión social que abarque todas -o al menos la mayoría- de las aristas de dichos problemas (Repetto, 2009).

Esto trajo aparejado un cambio en el diseño de las intervenciones. Sin perjuicio de la necesidad de intervenciones asistenciales en coyunturas y circunstancias puntuales, el abordaje del problema de la pobreza debía ser necesariamente multisectorial, por la heterogeneidad de las dimensiones que le daban forma. Tomó así especial énfasis algo que señala Carballeda: *"(…) las posibilidades de comprensión y explicación de éstas [las prácticas de intervención] frente a la presencia de nuevos acontecimientos, especialmente a través de la necesidad de reconstruir o revisar las formas de entender lo social" (Carballeda,* 2002: 78).

La noción de integralidad se incorporó entonces para poder dar cuenta de aquellos abordajes que tomaban en cuenta diversas cuestiones, actores, formas de intervención, etc. Su ingreso a la agenda de la política social argentina implicó lo que veníamos mencionando:

[7] En marzo de 2003, el presidente interino Eduardo Duhalde anunció un adelantamiento de las elecciones que debían celebrarse en septiembre. Así, las elecciones presidenciales tuvieron lugar el 27 de abril. En ellas, la fórmula Kirchner-Scioli del Frente para la Victoria obtuvo el 22,24 % del total de votos y la fórmula Menem/Romero de la Alianza Frente por la Lealtad-UCeDe obtuvo el 24,3 %. La segunda vuelta entre ambas listas debía llevarse a cabo el 18 de mayo de ese mismo año. Sin embargo, la segunda vuelta no tendría lugar ya que el 14 de mayo, el expresidente Menem anunció su decisión de renunciar a su candidatura, lo que automáticamente convirtió a Kirchner en presidente electo. El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner prestó ante el Congreso el juramento para convertirse en Presidente de la Nación Argentina.

que el reconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza reclamaba la articulación de todas las políticas públicas que de una u otra manera inciden en ella (Vilas, 2011). Así, la preocupación por la pobreza, la desigualdad y la precariedad social fueron el punto de partida para incorporar la integralidad como concepto eje de la gestión social[8].

Sin embargo, para dar lugar a esta nueva perspectiva de gestión no bastaba con apelar a la necesidad de coordinar instituciones para elaborar agendas y construir un marco común a las acciones. La nueva forma de gestión exigía algo más que una simple agregación de sectores entre sí, sean éstos gubernamentales, de la sociedad civil, etc. Y no era suficiente cambiar el objeto sin problematizarlo.

En este sentido se hizo necesario traer a la escena una visión holística de intervención que se vinculara con el hecho de que la mayoría de los problemas que debía enfrentar el gobierno corresponden a *wicked problems* (problemas perversos), es decir, multicausales y con objetivos de distintas políticas, que muchas veces están en conflicto unas con otras respecto de las soluciones apropiadas, lo que requiere abordajes más interactivos que los tradicionales (Cunill-Grau, 2013). En este marco, el papel del Estado necesariamente tenía que cambiar: dejar de ser mínimo y constituirse en central.

Así fue. Desde 2003 hubo una revalorización de las políticas activas y del rol estatal. Las políticas que se emprendieron especialmente para intentar dar respuesta a las demandas sociales fueron enmarcadas en un nuevo paradigma[9], con vocación de transformar la política social en derechos, criticando la focalización propia de años anteriores y buscando avanzar en la expansión de la cobertura (Danani, 2016*):*

> en este sentido, los puntos más salientes son sin duda la reconstitución de rasgos más ampliamente solidarios y con mayor capacidad redistributiva en el caso del Sistema Previsional (que institucionalmente se sostuvo en la reestatización de las AFJP), al

[8] En el ámbito de los PTC – por ejemplo- una nueva estrategia fue reconvertir el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, mejorando ahora las condiciones de empleabilidad de los desempleados, quedando claro que la pobreza no se atendía sólo a partir de ingresos.

[9] Vale aclarar que en muchos casos, este nuevo paradigma estuvo signado por "buenas intenciones" que no lograron superar el asistencialismo propio del periodo anterior.

> incorporar beneficiarios de forma masiva y otorgar movilidad de los haberes; así como la implementación de variados mecanismos de protección para niños, niñas y adolescentes, en particular la Asignación Universal por Hijo (AUH)[10] (Danani, 2016: 1).

A lo señalado por Danani (2016) nos gustaría sumar algo más, que aporta a nuestro planteo general: el papel que tuvo la inversión en obra pública desde 2003. Ésta, que había sido marginada de las agendas de los gobiernos anteriores, volvió a instalarse como uno de los ejemplos de forma de intervención holística, generando trabajo auténtico y empleando en muchos casos a cooperativas de trabajo organizadas. Esta forma de concebir políticas públicas sociales de forma integral fue asociado, desde algunos sectores, a la a idea del barrio o de la localidad como referente espacial de identidad:

> la vinculación con las organizaciones sociales amplía el involucramiento de las cooperativas más allá de la prestación laboral; los proyectos reciben de la intervención de esas organizaciones el ´toque final´ que los adapta a las particularidades del lugar donde son implementados" (Vilas, 2013: 9).

La inversión estatal en obras públicas y de interés social se presentó como un instrumento adecuado a estos efectos: *"la inversión pública aumentó considerablemente, impulsando fuertes transformaciones territoriales, de manera directa o indirecta, a través de un aumento sostenido del gasto público social"* (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2014: 180). Además, la demanda de servicios básicos y de mejoras en el acceso a prestaciones de salud y educación -desde el tendido de redes eléctricas y el trazado de calles hasta la provisión de agua, alcantarillado y cloacas, pasando por la ampliación de servicios de salud y la construcción de escuelas-, formó parte de las reivindicaciones que la retracción de los servicios estatales en la década del ´90 y su reducción al asistencialismo mantuvo insatisfecha.

[10] Tanto los cambios producidos en el sistema de jubilaciones y pensiones, así como la universalización de las asignaciones familiares a través de la *Asignación Universal por Hijo* (AUH) marcaron puntos de ruptura con los patrones tradicionales de las políticas sociales. Respecto de las pensiones y jubilaciones, durante este periodo estuvo caracterizado por varios hitos: se produjo un enorme salto en la cobertura a través de las popularmente llamadas moratorias (*Plan de Inclusión Previsional*); tuvieron lugar sucesivos aumentos de la jubilación mínima; se sancionó la *Ley de Movilidad Jubilatoria* y se reestatizaron los fondos previsionales. Así, para 2007 el nivel de cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) era de más del 80%, alcanzando el máximo en toda Latinoamérica. En cuanto a la AUH, ésta implicó la extensión de la asignación familiar mensual a empleados informales y desocupados a cambio del cumplimiento de las condicionalidades -cumplimiento del ciclo escolar por parte de los menores de 18 años asistentes a escuelas públicas y cumplimiento de los controles sanitarios y de la vacunación de los niños menores de 5 años. Pero vale aclarar que la AUH fue concebida como parte de la seguridad social y no como un programa especial que focalizaba en familias en situación de pobreza (Alonso y Di Costa, 2012) marcando un cambio central respecto de la política social de los ´90 y los PTC.

Pero no sólo el Estado tuvo que repensar sus intervenciones. La cooperación internacional, que tanto tuvo que ver con las formas que tomaron las políticas durante la década del ´90, también necesitó adaptarse a los nuevos abordajes. Un ejemplo es el trabajo de Engel Aduan *"Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el Desafío de la Efectividad"*. Este estudio, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2004, tuvo como objetivo analizar la contribución de las políticas de reducción de la pobreza implementadas a partir de un aumento del gasto social y de la oferta de servicios, característicos de este nuevo rol estatal. El trabajo planteaba que la contribución parecía tener un bajo impacto en relación a la gran inversión que se realizaba, lo que indicaba -según la autora- que los recursos estaban siendo utilizados de manera poco eficiente y con baja eficacia. Se planteaba entonces estimular las estrategias participativas y coordinadas, bajo el supuesto de que las mismas podían garantizar una mejora en la calidad de los proyectos financiados por la cooperación internacional.

> El mandato de la participación -- a través de organizaciones de base, de organizaciones comunitarias, organizaciones intermedias, ONGs, etc. – en las operaciones de los Bancos Multilaterales impulsó el involucramiento puntual de la sociedad civil en los proyectos, incorporó mecanismos de consulta previa para el diseño de políticas sectoriales y la generación de un ambiente propicio para acrecentar la participación ciudadana en los países prestatarios. El objetivo era promover la participación como instrumento para mejorar la eficacia de las intervenciones, asegurar una mayor efectividad y un incremento del capital social para el desarrollo de la cultura democrática (Di Virgilio y Camou, 2009: 14)

Ahora bien, vale destacar que el abordaje integral no implicó dejar de lado las políticas focalizadas características de la década anterior, sino que lo que se hizo fue quitarle el papel protagónico que desempeñaran durante la vigencia del paradigma neoliberal. Se cambiaba así el foco individualista del asistencialismo, para poner acento en los escenarios estructurales e institucionales y en las relaciones sociales y políticas que los atravesaban:

> la política social integral apunta a eliminar las causas generadoras de la problemática; se dirige a remover los factores y a revertir los procesos de empobrecimiento y precarización, que suelen ser muy variados y no dependen sustancialmente de las "malas decisiones" de los grupos afectados (Vilas, 2013: 8).

De este modo, el avance institucional hacia un enfoque integral de la problemática social y de las políticas que se diseñaban para hacerle frente, propio del período postcrisis de 2001, formó parte de una revalorización de las políticas activas y del rol del estado (Vilas, 2011). El enfoque de políticas focalizadas de los años ´90, cambió hacia uno más amplio, relacionado con lo que se conoce como "protección social", que permitió trascender la idea de que la política social consistía en acciones dirigidas a trabajar con la pobreza en un sentido restringido. La reorientación y resignificación de las políticas sociales del Estado, especialmente a partir de 2003, se conoció como proceso de contra-reforma, en tanto se planteaba como opuesto a las reformas neoliberales de décadas anteriores (Marazzi, 2017). En ese escenario, se observó un giro recentralizador de las políticas sociales, que para su implementación territorial requerirían la articulación de diferentes actores y de distintos niveles de gobierno (Di Virgilio; Arqueros y Guevara, 2014).

Capítulo 2

Sentidos atribuidos a la integralidad en políticas públicas

El campo de las políticas públicas, en especial las políticas sociales, es siempre un escenario en disputa. Esta disputa no es inocente. Las características que toman los programas orientados a atender demandas sociales parten siempre de una forma de entender y definir qué es y qué no es problema y a partir de allí, incluir o excluir a quiénes serán sujetos de la intervención. En este sentido, *"(…) la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto"* (Tamayo Sáez, 1997: 5).

Partiendo de esta idea, el presente capítulo busca dar cuenta de distintos sentidos que autores dedicados al estudio de las políticas públicas dan a la integralidad. Para dar orden a la recopilación, proponemos tomar tres dimensiones/ejes que permitan acceder al entendimiento de las conceptualizaciones de forma más clara y ordenada [11]. Dichas dimensiones son la coordinación, la participación y el territorio. La elección de las mismas se apoya en la revisión documental. A medida que se vayan presentando las mismas, buscaremos aproximar cada una de ellas a las estrategias, los lineamientos y las definiciones abordadas en el recorrido histórico del capítulo anterior.

2.1. Integralidad a partir de la coordinación

Pensar en la coordinación como una dimensión clave de la integralidad tiene que ver con algo que señalábamos en el capítulo anterior. Los abordajes integrales plantean que los problemas sociales tienen múltiples dimensiones a considerar y en ese esquema, es necesaria la vinculación de los sectores estatales que emprenden acciones para dar respuesta a cada

[11] El planteo conceptual de lo integral propuesto en este trabajo no busca ser una tipología en absoluto. Esping-Andersen afirma que las tipologías pueden resultar útiles al menos por tres razones: por la economía de medios en el análisis; porque permiten agrupar unidades en función a determinados atributos que podrían ser útiles para reconocer dinámicas y causalidades; y porque pueden ser de ayuda a la hora de generar y comprobar hipótesis. Pero también les reconoce al menos un problema: las tipologías son estáticas de manera que encuentran serios problemas a la hora de captar los cambios que se producen (Esping- Andersen, 2000). Como este trabajo busca dar cuenta del proceso detrás de una forma de pensar la política social, sería contradictorio suponer que buscamos construir una tipología. Sólo pretendemos, a la manera weberiana, ordenar un poco algunos conceptos y esbozar a partir de ellos algunas ideas que puedan seguir desarrollándose.

una de ellas. Esa vinculación, que busca romper con la tendencia a sectorizar organismos, áreas y dependencias de gobierno –que seguía el esquema clásico weberiano que planteábamos al comienzo- pone en primer plano la coordinación entre los diversos ejecutores de programas y políticas públicas sociales.

Entendiendo su importancia a la hora de pensar la integralidad, la coordinación puede definirse como un proceso de creación o utilización de reglas de decisión, en el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido y que comprende normas, diseños y procedimientos de tareas, dirigidos a lograr complementariedad intencionada de contribuciones y comportamientos (Martínez Nogueira, 2010). De esta forma, se interpreta que al coordinar se va generando una sinergia entre los actores y recursos involucrados y que esa sinergia no es azarosa, sino que hay intención de lograrla.

Marazzi (2017) plantea tres variantes del concepto: la coordinación intrasectorial, que es la que se da dentro de una repartición gubernamental; la coordinación intersectorial, que tiene lugar entre distintas dependencias de gobierno; y la coordinación interjurisdiccional, que involucra a diferentes jurisdicciones (Marazzi, 2017). La primera puede entenderse como un principio de la organización administrativa, mediante el cual se persigue que las partes de cada dependencia gubernamental se integren entre sí para llevar adelante su accionar. En este sentido, es una coordinación horizontal tendiente a que las responsabilidades individuales o de cada sector puedan articularse en pos de alcanzar objetivos institucionales. En segundo lugar, la coordinación intersectorial busca generalmente avanzar no sólo en cuestiones de eficiencia, sino también en dar atención a problemas a partir de un accionar coherente, sistemático y sustentable, que tome en cuenta diversas dimensiones. Por último, la coordinación interjurisdiccional puede pensarse como una forma de articular esfuerzos entre agencias de distintos niveles jurisdiccionales con el fin de resolver al menos dos de las cuestiones que afectan a la integralidad: la descentralización y la debilidad en la capacidad de gestión y planificación en los niveles subnacionales y locales.

Cecchini y Martínez (2011) abordan el tema a partir de analizar ejes de integración pero se expresan en una línea similar:

> En el caso de la oferta de políticas y programas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados con especial atención durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas y programas) (Cecchini, S. y Martínez, 2011: 130)

Si bien todas las variantes sirven como categorías analíticas para pensar las formas que toma la coordinación, en función del presente trabajo vamos a profundizar en una de ellas: la coordinación intersectorial. Esta decisión tienen que ver con algo que creemos distingue a esta variante del resto: busca superar la idea de coordinación como herramienta meramente eficientista, para plantearla como una alternativa mucho más amplia, que apunta a tener una visión consistente de la sociedad a la que se tiende (Acuña, 2010).

2.1.1 Integralidad a partir de la coordinación intersectorial

La integralidad pensada en términos de coordinación intersectorial hace referencia a un proceso de gestión de políticas públicas donde los diversos actores gubernamentales involucrados están dispuestos a cooperar en una dinámica permanente, que va desde la delimitación del problema hasta la evaluación de los impactos.

Esta concepción parte de un supuesto fundante del que ya hablamos: los problemas sociales son multidimensionales, requieren respuestas amplias y para poder avanzar en esas respuestas es necesaria la articulación entre sectores o dependencias de gobierno. La compleja interacción entre las causas que dan lugar a los mencionados problemas no pueden ser abordadas unilateralmente y es necesario que converjan decisiones políticas, arreglos institucionales e instrumentos operativos de intervención (Repetto, 2010).

> La integralidad que encara una multicausalidad implica, necesariamente, dos principios en su metodología de análisis y acción: en primer lugar, la toma de distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público. En segundo lugar, las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante entre la especificidad de una causa y mix su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada. (Acuña, 2010: 9)

Este proceso implica una adaptación de las políticas sectoriales, ya que los sectores involucrados son preexistentes y tienen objetivos propios que deben cumplirse, al tiempo que la política integral emprendida de forma conjunta busca alcanzar resultados transversales a todas las aéreas (Meijers y Stead, 2004). El proceso de sinergia entre sectores va creando, paralelamente, sus propias reglas – formales e informales- a partir de las cuales se mueven los distintos actores. Dicho proceso involucra cuestiones como la fijación de prioridades, la asignación acordada de responsabilidades, la decisión de qué y cuántos recursos movilizar, etc.

El involucramiento de diversos actores busca entonces enfrentar la complejidad de los problemas sociales a partir del desarrollo de distintas dimensiones como justicia, equidad, bienestar, participación (Martínez Noguera, 2010). Esto nos remite a una forma específica de abordar los problemas: el enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, la integralidad de las intervenciones es lo que permite hacer efectivos los mismos, ya que busca dar respuestas simultáneas a problemas que coexisten y que no pueden ser atendidos siguiendo un orden lineal*: "(…) los programas adoptan la lógica de un sistema basado en la integralidad que consiste en diversos servicios, complementarios entre sí, que llegan en tiempos comunes a las mismas personas"* (Cunnil Grau, 2009: 8). En este sentido, la integralidad como coordinación intersectorial nos habla, por una parte, de una gestión que articula sectores para proveer bienes y servicios que permitan hacer efectivos derechos:

> para que las políticas y los programas de protección social sean efectivos y conformes a los derechos humanos, han de ser parte de estrategias nacionales que promuevan una visión multidimensional del bienestar y una efectiva coordinación entre actores, superando la lógica institucional sectorialista. (Cecchini, S; Filguiera, F; Martínez, R; Rossel, 2015: 336).

Pero por otro lado, habla también de una forma de abordar un problema, de definirlo y a partir de ahí, pensar la forma de trabajar para darle respuesta. El supuesto necesario detrás de todo esto es una visión holística de sus acciones por parte del Estado, que busca superar la tradicional sectorialidad de su organización, lo que de alguna forma se convierte en una crítica a lo sectorial (Cunnill Grau, 2005):

> Los reduccionismos que "recortan" el accionar estatal sobre problemáticas complejas en líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias en su atribución de monocausalidad al problema de agenda pública, encuentra su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupa (Acuña, 2010: 9).

Retomando el recorrido del capítulo anterior, podemos encontrar algunos datos que remiten a esta forma de entender la integralidad. Decíamos que el primer tramo que abordamos estuvo marcado por el modelo neoliberal, que con un Estado reducido al mínimo encontraba en las políticas sociales focalizadas y descentralizadas, la forma de dar respuesta a las demandas de sectores cada vez más grandes de la sociedad que veían perder su capacidad de empleo, el deterioro de las condiciones del mismo y el crecimiento de los niveles de pobreza. En este marco, tomaron relevancia la implementación de medidas puntuales, compensatorias para aquellos grupos que quedaban por fuera del mercado de trabajo y que se encontraban en situaciones críticas.

Mencionamos a su vez ejemplos de estas estrategias: el programa Trabajar y el Barrios Bonaerenses. El primero se comenzó a implementar en marzo de 1996 con el propósito de reducir la pobreza a través de la creación de empleo subsidiado. Éste promovía básicamente la creación de puestos de trabajo de baja remuneración, destinados a trabajadores desempleados de barrios pobres, a partir de involucrarlos en proyectos de pequeña escala radicados en el propio ámbito barrial. A partir de esto, se proponía reducir la pobreza, no sólo proveyendo empleo remunerado sino dinamizando los intercambios comerciales en ese ámbito. Su puesta en marcha se gestionó con fondos propios del gobierno nacional, pero la llegada del financiamiento externo permitió la expansión del mismo (Chiara y Di Virgilio, 2008). El segundo comenzó a implementarse a fines de 1996 con el propósito de contribuir al ingreso familiar de jefes y jefas de hogar desocupados y aumentar su empleabilidad, a través de su capacitación en la ejecución de proyectos de mejoramiento de la infraestructura barrial. Estaba financiado con recursos del presupuesto provincial y se implementaba en forma descentralizada a través de los municipios, los que debían aportar los insumos necesarios para la efectivización de los proyectos. Los beneficiarios se incorporaban a equipos de trabajo o realizaban actividades en organizaciones sociales con base territorial, a cambio de percibir una remuneración mensual (Chiara y Di Virgilio, 2008).

Esto PTC pueden ser pensados como un punto de partida para entender la integralidad como coordinación interesectorial. El por qué de esto tiene que ver con que sus características las transformaban en acciones que involucraban distintas áreas estatales. Se superaba así la sectorialidad propia del modelo de organización burocrático weberiano, especialmente por su cada vez menor capacidad de respuesta.

Ahora bien, creemos que es válido hacer una salvedad en ese punto. Podemos pensar que el cambio que implicó buscar superar la sectorialidad y la segmentación de las respuestas estatales a las demandas sociales, no tuvo que ver necesariamente con un cambio en la visión sobre la forma en que debían enfrentarse las problemáticas de la ciudadanía. Si lo que se buscó con este nuevo enfoque fue tratar de aglutinar esfuerzos dispersos y atomizados que no estaban dando los resultados esperados, había detrás de este cambio un intento de mejorar, en materia de eficacia. Al operar desde distintos sectores con delimitados campos de acción, aparecen distintas formas de conceptualización con lógicas propias, sin un entendimiento que avanzara en comprender que los problemas sociales –en especial durante este periodo, la pobreza- podían ser resultado de procesos más amplios y multidimensionales.

Ese entendimiento de las demandas sociales como multidimensionales, especialmente las relativas a la pobreza, la desigualdad y la precarización laboral, empezó a mostrar rasgos más sólidos en el segundo tramo del período analizado. Los discursos que sostenían que para avanzar en la integralidad como modo de gestión era necesario algo más que articular dependencias de gobierno ganaron fuerza y lo hicieron a partir de problematizar los objetos de las intervenciones en política social, esencialmente, la pobreza. Estos procesos de redefinición trajeron aparejados abordajes interactivos -no sólo conjuntos- de las áreas de gobierno y concepciones holísticas de acción estatal, que repensaron el lugar del Estado. En este marco, desde 2003 hubo una revalorización del rol estatal, que emprendió políticas criticando la focalización de los ´90, buscando volver a la universalización de la cobertura a partir de pensar la política social en términos de derechos.

Ahora bien, plantear la integralidad entendida como coordinación intersectorial implica pensar exclusivamente en las articulaciones que se dan en el marco de dependencias

gubernamentales, entre las "*que surge integralidad a partir de concertaciones entre actores y sectores o, de mayor contundencia, de la alineación estratégica de las políticas y los programas públicos" (*Acuña, 2010: 10). Cuando los actores involucrados en el abordaje de un problema complejo pertenecen también a otros sectores, como por ejemplo la sociedad civil; cuando las políticas *"movilizan la intervención de un mayor número de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y reinterpretación de sus contenidos"* (Martínez Noguera, 2010: 15) creemos que es útil pensar la integralidad a partir de otro concepto: el de participación, la segunda dimensión que proponemos analizar, agregando por último una cuestión más relativa a esto y a los PTC.

En su objetivo de presentarse como medidas compensatorias para miles de personas y por las características que mencionábamos en párrafos anteriores, estos programas también sirvieron como grandes promotores de la organización y el activismo social, involucrando en el proceso mismo de la política pública a gran parte de la sociedad civil que históricamente había sido maginada de los procesos de decisión. Sin embargo, que no se entienda que fue gracias a los PTC que la sociedad adoptó otro rol; simplemente queremos señalar que estrategias como las señaladas sirvieron como vías para que la integralidad tomara también otro sentido.

2.1.2 Integralidad a partir de la participación

Así como hay quienes entienden que la coordinación (especialmente la intersectorial, como ya vimos) es lo que permite tener abordajes integrales, hay otros que plantean que la integralidad se logra a partir de la participación de actores que van más allá de los exclusivamente gubernamentales.

En tanto parte del proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, concebimos a la participación como la articulación de actores que tiene lugar en el contexto de políticas estatales orientadas a intervenir sobre problemas sociales (Catenazzi y Chiara, 2009). Siguiendo este planteo, entendemos que supone:

> i. la presencia del Estado, aunque no como un actor único, sí como un actor central en el entramado de actores; ii. la presencia de actores diversos aunque a la vez, implica (o puede implicar) un recorte de actores del entramado en función del problema que se pretende resolver; iii. la identificación de aquellos momentos claves en el proceso de implementación de la política que constituyen oportunidades para la participación; iv. la direccionalidad o sentido en torno al cual se propone generar un cambio en relación al problema sobre el cual se interviene; y por último, v. la definición conjunta y voluntaria, así como la explicitación de las reglas de juego en torno a las cuales los actores se ponen en relación con relación a una determinada "cuestión". (Catenazzi y Chiara, 2009; 2).

Dicho esto, y en virtud de pensar la integralidad a la luz de la participación, tenemos que poder identificar qué es lo que la vuelve un concepto clave para muchos autores. Señalemos entonces algunas cuestiones.

La primera de ellas tiene que ver con postular que los problemas sociales complejos a los que se busca atender a partir de plantear intervenciones y políticas integrales, son construcciones sociales, por lo que es necesario que en su resolución se involucren numerosos actores. Pero ya no solamente de la esfera gubernamental, sino también de la sociedad civil, sean estos particulares, grupos organizados, etc. Articular entre los mencionados actores y los intereses que cada uno de ellos persigue–intereses a veces comunes, a veces contradictorios, incluso al interior del propio Estado- es fundamental para poder avanzar soluciones integrales. Especialmente porque en la dinámica participativa no sólo se pueden consensuar mejores estrategias, sino que se puede ver mejor cuál es la historia y el recorrido de la cuestión que se quiere atender, pensando así al objeto de intervención como parte de un proceso que, al igual que el problema, es una construcción social.

Así, la participación expresa activamente la voluntad de una sociedad que quiere ejercer en forma directa su función de crítica y control sobre el Estado. Por eso es intrínsecamente política: se traduce en un rol activo de disputar lo público, su agenda, su financiamiento, sus acciones y sus resultados (Cunnil Grau, 2009). Los procesos de formación de la política social definen el alcance de los derechos; por lo tanto, la participación requiere insertarse y ser parte de los procesos, para que pueda erigirse en un derecho que reconozca a la sociedad como una esfera de acción autónoma y con un papel público (Cunnil Grau, 2009). Y es necesario sumar otros actores para que las mejoras tengan lugar desde una dimensión

colectiva, pensando así a la gestión como el punto capaz de articular al Estado con la sociedad civil (Chiara y Di Virgilio, 2008) y no meramente en un sentido técnico:

> En programas [que] involucran en la gestión a distintos actores gubernamentales y de la sociedad, las actividades previstas en los mismos se manifiestan a través del conflicto, la negociación y el compromiso; comportamientos que tienen una naturaleza básicamente política y que están lejos de responder a un diseño racional previo. (Chiara y Di Virgilio, 2005: 32)

Vale señalar también que cuando se promueven espacios de articulación entre distintos actores, se recogen experiencias pasadas de participación entre las que pueden encontrarse éxitos y fracasos, que en muchos casos han configurado los intereses que ahora se expresan en relación a la cuestión a atender. Es decir, los actores muchas veces consensuan en torno a una agenda que los precede, como base de las demandas que ahora sostienen. En este marco, la participación social es un fenómeno que debe ser entendido atendiendo a la coyuntura: *"(…) la participación no puede ser definida en abstracto, sino que se inserta en fenómenos históricos modelados por los actores a lo largo del tiempo y, en consecuencia, es también resultado de otras políticas públicas"* (Catenazzi y Chiara, 2009: 3).

Pensar entonces la integralidad a partir de la participación, nos remite a una forma de gestión que ya no sólo busca dar respuestas a problemáticas sociales a partir de articular actores gubernamentales de diversos sectores, sino que pone énfasis en el hecho de que si los problemas sociales son construcciones, las respuestas a éstos también deben serlo.

Ahora bien, la multiplicidad de actores participantes, así como la diversidad de puntos de decisión y de necesidades de aprobación, provocan efectos diversos en parte por la pluralidad de objetivos, en parte por las diferentes trayectorias, recorridos y decisiones inesperadas (Aguilar Villanueva, 1996). En este marco, no desconocemos que cuando en alguna etapa del proceso de políticas públicas intervienen diversos actores que mediante decisiones colectivas aprueban o vetan cursos de acción, la toma de decisión estatal tiene un peso diferente al del resto de los involucrados. Su centralidad cuenta con un respaldo institucional, que hace que las repercusiones de su accionar en la sociedad sean mucho más extensas que las de otros actores (Chiara y Di Virgilio, 2008). En estos casos podemos de hablar

de participación regulada, ya que la posibilidad de que actores sociales distintos de los gubernamentales puedan formar parte de los procesos de intervención parece estar enmarcada en límites que anticipan de alguna forma el resultado final de dichos procesos. En este sentido, la participación parece limitarse a la consulta, la opinión, etc. y no a un proceso definido desde las bases (Clemente, 2016) que se sitúa en el centro de toma de decisiones de la política pública.

Siguiendo con esto último, pero volviendo al análisis del recorrido del primer capítulo, podemos comenzar por preguntarnos si otra de las características de la política social en la década del ´90, como fue la desestatización, implicó o no una apertura a la participación de otros actores en el proceso de políticas públicas. Decíamos que junto con la focalización y la descentralización, la desestatización fue un rasgo preponderante de la política social argentina durante los años ´90, que se manifestó en la transferencia de responsabilidades del Estado hacia diferentes actores, como ONGs y empresas:

> Al igual que en otros sectores de políticas, estos cambios estuvieron acompañados por un replanteo de responsabilidades respecto del mercado y por la configuración de complejos arreglos público –privados para la prestación de los servicios sociales y la provisión de bienes. La intervención de organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la gestión de recursos públicos, la inclusión de agentes del sector privado en distintas alternativas de gestión de la salud y la educación son algunas de sus expresiones. (Chiara y Di Virgilio, 2005: 36)

Decíamos también que los PTC ya mencionados, en su objetivo de dar contención a grupos cada vez más grandes y vulnerables, constituyeron una oportunidad para muchos de empezar a desplegar estrategias de participación organizada[12].

> En el momento más agudo de la crisis de 2001, las organizaciones sociales territoriales fueron protagonistas privilegiadas de la demanda, dada su relevancia como expresión de la conflictividad social. Los comedores y las organizaciones de desocupadas/os

[12] En este punto, vale hacer referencia a los Consejos Consultivos, que constituyeron ámbitos participativos asociados a la puesta en marcha del ya mencionado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y que " garantizaban, al menos en el discurso, la descentralización operativa del programa (…) debían estar conformados por actores representativos de cada jurisdicción. Los gobiernos municipales debían realizar una convocatoria pública y se debía garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provinieran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales)" (Di Virgilio y Camou, 2009: 15)

> demandaron y gestionaron dos tipos de recursos (planes alimentarios y transferencias monetarias) que fueron las principales respuestas a la conflictividad a comienzos del período (Arias, 2019: 36).

Y esto no fue menor. Con la historia conocida, la sociedad organizada fue un actor central de esos tiempos y en los años venideros. Se dejaba atrás el foco individualista para tomar lo social como eje, no sólo organizativo sino también explicativo de situaciones, coyunturas y recorridos; y probablemente, las consecuencias de las políticas económicas implementadas en la década el ´90 en nuestro país, hubieran tenido peor impacto en la sociedad sin lo colectivo como actor central.

Ahora bien, a partir de 2003 las intervenciones holísticas emprendidas desde el Estado pusieron en valor muchas de esas experiencias colectivas de organización y participación. Si bien podríamos mencionar numerosos casos, las cooperativas de trabajo fueron uno muy ilustrativo de esto, en un marco donde –como ya señalamos- la inversión estatal en obra pública se volvió central, no sólo por el aumento sostenido del gasto público en la misma, sino porque también era una forma de reivindicar el rol del Estado en cuanto a provisión de servicios esenciales. Y las cooperativas de trabajo no sólo son ilustrativas por el lugar que tomaron en relación a la obra pública, sino también por algo central que, si bien no es tema de este trabajo, no podemos dejar de mencionar como característico de este periodo: el volver a poner al trabajo como eje estructurador de la sociedad, dando respuesta a las demandas centradas en la recuperación del empleo de una gran parte de la población: *"la estrategia de colocar al empleo como centro articulador de las políticas sociales se constituyó inicialmente en el principal mecanismo dirigido a intervenir en la cuestión social"* (Alonso y Da Costa, 2011: 3).

A lo anterior se sumó la cooperación internacional y agencias multilaterales de crédito externo, que también promovieron el involucramiento de otros actores en los programas y proyectos que financiaban. Su agenda empezó a poner especial énfasis en concebir estrategias integrales para reducir la pobreza, que tuvieran a la participación como concepto eje. Y así como sucedió con la coordinación intersectorial, la introducción de la integralidad en las acciones tuvo que ver con mandatos de eficacia, es decir con modificar cuestiones operativas

para mejorar los magros resultados de la política social. Las estrategias participativas y coordinadas podían garantizar una mejora en la calidad de los proyectos financiados y por ende, una mejor respuesta a las demandas sociales.

Pero los nuevos actores sociales traían consigo sus saberes y dinámicas, que tenían referencias espaciales propias, lo que nos pone en condiciones de plantear el último de los conceptos ejes que nos ocupa: el de territorio.

2.3 Integralidad a partir del territorio

El tercer y último concepto en el que vamos a centrarnos para pensar la integralidad es el territorio. Pensarlo como eje de una política integral tiene que ver con entender que, aun cuando las intervenciones y políticas públicas involucren a diversos actores de todos los ámbitos, sólo en el terreno puede captarse la complejidad de los problemas sociales.

Así, planificar políticas públicas a partir del territorio permite hacer un recorte de los problemas sociales que atendiera a la realidad coyuntural de la cuestión y los situara espacio-temporalmente, captando especialmente la cotidianeidad de las relaciones entre los actores y entendiendo que las problemáticas de desigualdad social son también espaciales. Y así como la focalización centraba sus acciones en los individuos, poner en juego el territorio permitía atender los contextos en que esos individuos y familias se relacionaban.

Justamente en vinculación con esto último, otra de las cuestiones que se señala en relación al territorio como eje fundamental de la integralidad, es que este permite captar dinámicas– entre actores, entre distintas cuestiones a atender, entre posibles soluciones- que no pueden ser captadas si no se accede a él. El territorio, como espacio de organización y referencia espacial, permite conocer las dinámicas propias de los actores en el lugar donde suceden y permite que se recojan las particularidades que debe tener el proceso de políticas públicas:

> (l)a mirada atenta sobre los actores del territorio permite reconocer en qué escenarios actúan, en función de qué intereses se mueven y cómo negocian con otros actores las

> decisiones de interés colectivo en función de una visión de conjunto (…) que siempre está en disputa[13] (Catenazzi, 2011: 112).

Esa posibilidad de acceder a dinámicas complejas es lo que lo asocia a la integralidad, porque esa intencionalidad de no segmentar las demandas sociales y sus posibles respuestas es lo que la distingue de políticas sectoriales.

Paralelamente, la redistribución territorial de los bienes y servicios que proveen políticas públicas, programas e intervenciones sociales, constituye un proceso clave para mejorar la accesibilidad a los mismos. El contacto entre los servicios y las personas y la atención a las características y particularidades de cada contexto son fundamentales. En este esquema, la incorporación de los análisis de situación que permitan vincular las condiciones de vida de los grupos sociales con los problemas prioritarios y las estrategias de resolución resultan instrumentos clave (Gerlero, Augsburger, Duarte, Gómez y Yanco, 2010)

> porque resulta imprescindible prever sucesivas redefiniciones a su formulación inicial derivadas de la sucesiva especificación que sufre una propuesta que se desarrolla con algún grado de descentralización. Las dificultades y obstáculos encontrados, para alcanzar objetivos difíciles de discutir en sus contenidos, están expresando ciertas condiciones del nivel local de implementación (Chiara y Di Virgilio, 2008: 32)

Ahora bien, es necesario señalar que poder acceder a estas dinámicas y conocer los problemas sociales como se dan en la realidad plantea también algunos –a veces varios- retos. Quizás el más importante de ellos sea que incorporar dinámicas territoriales requiere pensar nuevas formas de coordinación vertical y horizontal para procesar demandas. Pero aún así, parece prevalecer para muchos que es en el escenario territorial donde termina de definirse y captarse la complejidad de las demandas y donde logra superarse la sectorialidad en las formas de atenderla; y que es necesario plantear una gestión que supere la desarticulación de las intervenciones, para que éstas no refuercen la fragmentación socio-espacial.

Retomando el recorrido del capítulo 1, podemos ver que en el primer tramo señalado, la focalización propia de la política social actuó en el sentido opuesto a esto último.

[13] No desconocemos que, en muchos casos, el territorio es además de escenario, objeto de disputa en sí mismo.

> También intervinieron las políticas sociales focalizadas que contribuyeron a profundizar la fragmentación socio-territorial, especialmente cuando los criterios de focalización fueron rígidos y arbitrarios, y no tuvieron en cuenta la dinámica social preexistente en dichos territorios (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2014: 191).

Esto no fue casual. La desarticulación de las intervenciones primó, fragmentando y segmentando el territorio, reforzando fracturas territoriales preexistentes o creando nuevas (Di Virgilio; Arqueros y Guevara, 2014). Sin embargo, así como la focalización y su desapego a lo territorial impulsaron dinámicas de fragmentación y segmentación socio-espacial, otras de las características de los ´90 pueden pensarse en el sentido opuesto, es decir, acercando a las intervenciones estatales a los territorios locales. Nos referimos a la descentralización:

> Los procesos de descentralización suponen replantear la relación entre la administración y el poder, y en consecuencia reorganizan las relaciones entre el Estado y los actores de la sociedad. Se orientan a producir un cambio en el lugar donde se toman las decisiones de un órgano central hacia instancias subnacionales (provincias y municipios) más cercanas a la población, bajo el supuesto de que dicho cambio va a someter a estas instancias a un mayor y más efectivo control de parte de la población (Chiara y Di Virgilio, 2005: 27).

Un ejemplo de este tipo de intervenciones lo constituyó el *Programa Mejoramiento de Barrios* (PROMEBA) un programa que, a través de la ejecución de proyectos integrales (ejecución de infraestructura pública y privada, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental, promoción social, regularización del dominio de los inmuebles, acciones para el fortalecimiento del capital social y humano) y articulando adecuadamente con otras operatorias que pudieran desarrollarse en los barrios intervenidos, buscaba la transformación de importantes sectores urbanos depreciados.

Este tipo de estrategias configuró un reposicionamiento del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar social. Y este nuevo rol tuvo otra característica que avanzaba en términos de abordajes complejos: había una estrecha colaboración interinstitucional, tanto entre agencias del gobierno nacional como entre éstas y los gobiernos subnacionales, generándose una sinergia que buscaba potenciar los alcances y resultados de las políticas y programas (Vilas, 2013).

De esta forma, el impulso que se le dio a la obra pública desde el 2003 puede pensarse también en términos de integralidad asociada a territorio. Varios de los programas que se desarrollaron durante esos años fueron diseñados desde visiones más holísticas, que buscaban de forma paralela avanzar en cuestiones intersectoriales, participativas y que tuvieran en cuenta la especificidad local del contexto donde tenían lugar las intervenciones. Así, la inversión estatal en obra pública, con el territorio como elemento fundamental permitió "adaptar" las estrategias, considerando la especificidad del contexto, la población destinataria y las relaciones políticas y sociales que la atravesaban. Pero permitió además avanzar en otra cuestión que señalábamos en relación a la integralidad y que tiene que ver con el cumplimiento efectivo de derechos. Ejemplos como el tendido de redes de agua potable y cloacas, o la ampliación de los servicios de salud y educación implicaron una valorización del estado como proveedor de servicios pero fundamentalmente, implicaron un avance en términos de posibilitar a la sociedad el acceso a derechos de forma efectiva.

> Las acciones que se llevan adelante durante el kirchnerismo en materia de asistencia se fundamentan en la transformación del modelo neoliberal. Ello se expresa desde el cambio radical de los modos de nominación de las/os destinatarias/os (se destierra el término "beneficiarios" para pasar a hablar de "sujetos de derechos") hasta la apuesta por la territorialización de las acciones, en contraposición a los programas uniformes derivados de las recomendaciones de los organismos internacionales (Arias, 2019: 34).

Capítulo 3

Breves reflexiones a modo de conclusión

Este trabajo se emprendió bajo el convencimiento de que es necesario revisar las propias prácticas y las formas que éstas toman para poder pensar mejores intervenciones. Creemos que el recorrido que nos permitió llegar hasta acá cumplió con ese objetivo. Pero no sólo eso. Haber puesto en diálogo un recorrido histórico con conceptos teóricos nos posibilitó comprender de forma concreta algo que a veces repetimos en términos de abstracción: las políticas públicas y las intervenciones son procesos sociales.

En este marco, el avance de lo integral como concepto central de muchas políticas sociales postcrisis 2001 no puede abordarse sin conocer las características que tomó la política social en el período inmediato anterior. Como ya expresamos, las reformas neoliberales de los ´90 fueron acompañadas de un modelo de política social asistencialista, focalizada, descentralizada, desestatizada y desarticulada que no impidió que continuaran profundizándose los problemas sociales producto de la estrategia económica implementada.

> La evidencia empírica disponible en la región da cuenta de cómo las reformas estructurales aplicadas durante los años ‘80 y ‘90 transformaron el modelo de acumulación, la lógica de distribución de la riqueza y también las capacidades y oportunidades de la población, las que hoy revisten un fuerte carácter residual. Asimismo, la pobreza y la indigencia se profundizaron por la aplicación de las políticas neoliberales heterodoxas que transformaron la lógica de funcionamiento del Estado en materia económica, política y social. Como corolario, mujeres y varones sufrieron la aplicación de estas políticas de múltiples maneras (Pautassi, 2007: 1)

Fue la objeción a esas características lo que permitió pensar en otras formas de dar respuesta a la cuestión social. En este sentido, se buscó trascender el enfoque de los ´90 avanzando hacia uno de protección social, que superara el concepto de pobreza en un sentido restringido. Pero esa trascendencia se sirvió de las mismas características que buscaba superar como base para emprender la nueva orientación de las políticas sociales.

Así, parte de la respuesta a la focalización fue la coordinación; la desestatización permitió avanzar en términos de participación; y la descentralización acercó la política pública

a los territorios. En este marco, la integralidad a partir de 2003, en cualquiera de sus sentidos, puede pensarse como un concepto que recupera contenidos conocidos, pero que los resignifica, estructurando una nueva forma de respuesta a los problemas sociales:

> la era kirchnerista puede ser vista como la transición hacia una nueva economía política de la política social, que en cierto modo recupera elementos de la vieja matriz sociopolítica argentina e incorpora importantes innovaciones (Alonso y Da Costa, 2011: 7).

Pero esa nueva respuesta, esa nueva política social postcrisis 2001 fue posible gracias a algo central: la recuperación de un Estado fuerte, no en cuanto a tamaño sino en relación a las capacidades del mismo, de manera que pudiera ejercer su poder de intervención. Así, la preponderancia del Estado tomó

> (…) un lugar central en las políticas públicas, abandonándose un papel pasivo donde los gobiernos esperaban soluciones a medida que las economías crecían y tan solo era necesario aplicar programas para compensar a los sectores más empobrecidos. En la nueva perspectiva se proclama la necesidad de un papel activo del Estado, y nuevos compromisos gubernamentales (Gudynas, Guevara y Roque, 2008: 4)

La recuperación de esa capacidad de intervención del Estado recuperó también la noción de éste como garante de derechos, como quien está obligado y tiene la responsabilidad de garantizarlos:

> No sólo es posible diseñar y promulgar políticas que promuevan la equidad entre hombres y mujeres a partir de considerarlos titulares de derechos, sino que a estas alturas del desarrollo democrático constituyen un imperativo de política (…) los derechos humanos se definen y aplican como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir a fortalecer las instituciones democráticas (Pautassi, 2007: 2-3).

La política social a partir del 2003 avanzó en este sentido. Los programas sociales característicos de los ´90, que se estructuraban sobre un principio asistencial, no generaban derechos en el beneficiario. No había oportunidad de acceso a numerosas prestaciones para todas las personas, sino que era necesaria una demostración de pobreza para ser receptor de tal o cuál beneficio.

> Ejemplos más que significativos de la ausencia de una perspectiva de derechos han sido los programas sociales focalizados implementados a partir de la década del '90 en adelante en toda América Latina. En primer lugar, se caracterizaron por irrumpir como una estrategia directa en contra de las políticas de cuño universal, al buscar definir a priori una población objetivo o meta, donde establecía como "título de derecho" (entitlement) para acceder a una prestación social el carácter de pobre de toda pobreza o persona en alguna situación de vulnerabilidad (Pautassi, 2007: 14)

Quizá la noción de desmercantilización - que no habíamos mencionamos hasta ahora- pueda ser útil para analizar lo anterior, dado que a partir de 2003 se observaría un avance en este plano, manifestándose en la adquisición con carácter de derecho de las prestaciones a las que se accede y permitiendo el acceso a las mismas a sectores antes excluidos.

Esping Andersen define a la desmercantilización como el proceso que se produce cuando se prestan servicios como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado (Esping Andersen, 1993), lo que no es simplemente ausencia de mercado, sino que implica la satisfacción de necesidades y su reconocimiento como derechos. Es decir, es un proceso político-institucional, y no meramente económico, ya que algo adquiere carácter de derecho cuando existe una institución a la cual recurrir para exigir su cumplimiento, y en esto está necesariamente involucrado el Estado. En este sentido, el Estado a partir de 2003 en nuestro país tuvo cierto potencial desmercantilizador, ya que avanzó en una desmercantilización de las necesidades a partir de políticas que proveían satisfactores –bienes y servicios- como un reconocimiento de derechos.

Fue la integralidad de las intervenciones, ahora sí entendida como un concepto polivalente que se fue construyendo en un proceso que incorporó múltiples dimensiones, la que dotó a gran parte de la política social del potencial desmercantilizador. Porque como decíamos a lo largo de este trabajo, entender la complejidad de las demandas exigió redefinir los problemas y las acciones que debían encararse para darles respuesta.

En este sentido, no es posible satisfacer necesidades a partir de reconocer los derechos si no hay un Estado que se coordine al interior y piense nuevas formas de coordinación vertical y horizontal para procesar demandas; y que involucre a diversos actores en sus intervenciones, entendiendo que la desmercantilización entraña siempre "*un proceso de*

socialización y politización de la vida" (Danani, 2009: 37) que reconoce la condición colectiva de ésta; que considere que las características y particularidades de cada contexto son fundamentales para vincular la política social con las condiciones de vida de la población; y cuya gestión pondere la redistribución territorial de los bienes y servicios que proveen políticas públicas, programas e intervenciones sociales para mejorar la accesibilidad a los mismos. Y que no olvide que

> resulta fundamental tener claro que el desarrollo de un marco de derechos en las estrategias de desarrollo debe tener en cuenta que si este se aplica sobre las bases de un modelo económico vulnerable –como el modelo heredado de los '90, a pesar de las recuperaciones post-crisis y el actual ciclo ascendente de las economías regionales– se consolidaría una suerte de "ficción ciudadana" en lugar de un marco de derechos en un modelo económico sólido (Pautassi, 2007: 22).

Epílogo

Para finalizar, quisiéramos hacer referencia a la idea origen de este trabajo: la revisión de la propia práctica por parte de ejecutores de una política pública social vinculada al hábitat entendida desde sus inicios como integral.

Dicha política estaba basada[14] en una metodología de compromiso y participación de distintos actores, que los involucraba en mesas de gestión compuestas por organismos del Estado, organizaciones barriales, empresas de servicios públicos, empresas constructoras, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. El hábitat se concebía como una entidad multidimensional en la que el territorio como sector urbano constituía una unidad espacial compleja, donde se impulsaba que las problemáticas fueran abordadas superando la tradicional sectorialidad. En este sentido, los equipos de trabajo se planteaban como interdisciplinarios y contaban entre sus miembros con abogados, arquitectos, ingenieros, sociólogos, politólogos, trabajadores sociales, contadores, administradores y biólogos. Asimismo, cada proyecto que se implementaba se hacía a partir de los 5 ejes fundamentales: integralidad, interdisciplinariedad, participación, progresividad y complementariedad.

El pensar en el rol que nos cabía como implementadores se transformó en algo crucial cuando entendimos que nuestro accionar y nuestra forma de entender la práctica moldeaba algunas de las características que tienen los servicios públicos, bienes y prestaciones que otorga el Estado. Y que la diversidad de profesiones, recorridos, ideologías, etc. que cada uno traía hacía que las representaciones de la política pública que ejecutábamos fueran distintas y que las decisiones que tomábamos respecto de la implementación dieran forma a diferentes tipos de intervenciones. En este marco, lo integral significaba para cada uno de nosotros algo distinto, lo que no era menor porque por nuestro rol muchas veces somos hacedores de políticas públicas, que definimos los cursos de acción que las orientan.

[14] Se habla de la política en pasado dado que en la actualidad las características de la misma han cambiado.

Si las políticas públicas pueden pensarse teóricamente de una forma pero muchas veces la práctica hace necesaria la revisión de esa teoría para lograr mejores resultados, quisimos con este trabajo volver nuevamente a lo conceptual. No para definir desde lo teórico las intervenciones más adecuadas, sino para tener nuevas herramientas para seguir debatiéndolas y repensándolas.

Queda ahora compartir estas páginas con quién tenga interés en seguir mejorando las acciones del Estado.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2010) Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una Introducción. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Acuña, C.; Repetto, F. (2007) Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) México D.F.: Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación, Porrúa-EGAP-CERALE.
- Aduan, W. (2004) Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el Desafío de la Efectividad. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alonso, G. y Da Costa, V. (2011). Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010. Ponencia preparada para su presentación en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en la Ciudad de Resistencia, Chaco, el 6, 7 y 8 de julio de 2011.
- Arcidiácono, P. (2011). El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Recife: 6 y el 11 de Septiembre.
- Arias, A. (2012). Problemas y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Arias, A. (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. ConCienciaSocial Revista digital de Trabajo Social (UNC), Vol. 2.
- Barreto, M. (2006). La interdisciplina en el abordaje académico del hábitat social "informal": fundamentos, líneas de acción y obstáculos a partir de la carrera de arquitectura. Revista INVI, N°56.
- Bloj, Cristina (1998) De las necesidades y derechos a las políticas. Investigación antropológica y políticas sociales. Nueva Sociedad n° 156.
- Cabrero Mendoza, E. (2006) "De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", ponencia presentada en el Seminario Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Carballeda, A. (2002) La intervención en lo social. Buenos Aires: Editorial Paidos.
- Castell, M. (2000). Globalización, sociedad y política en la era de la Información. Bitácora, 4-I sem: 42-53.
- Catenazzi, A. (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales, en Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano. Buenos Aires: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del Interior – BID. En http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/gmypi-el-territorio-como-entrada-a-los-proyectos-integrales.pdf
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009) La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización, enChiara y Di Virgilio (Orgs.) Manual de Gestión de la Política Social. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la UNGS.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Cecchini, S; Filguiera, F; Martínez, R; Rossel, C. (2015). Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005) Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo Libros: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) (2008) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007) Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. Gestión y Política Pública, Vol. XVI, N°2.
- Clemente, A. (2017) El abordaje integral como paradigma de la política social. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: SEDESOL.
- Coraggio, J. L., y Arancibia, I. (2014) Recuperando la economía: entre la cuestión social y la intervención social. Cuadernos de Trabajo Social, 27(1): 211-221.
- Cunill Grau, N. (2005) "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Cunill Grau, N. (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. Revista Gestión y Política Pública Vol. XXII, N° 1 , p. 5-46.
- Cunill Grau, N.; Fernández, M. y Manríquez, M (2013) La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. Polis, Revista Latinoamericana, Vol. 12, Nº 36, 2013, p. 289-314
- Di Virgilio, M. y Camou, A. (2009). Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: Las especificidades del nivel local en el Conurbano Bonaerense (Argentina), en Política Pública y Democracia en América Latina: Del análisis a la implementación. México; EGAP-ITESM/ Miguel Angel Porrúa.
- Di Virgilio, M.; Arqueros Mejica, M: y Guevara. T (2014). Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio, en Pando, D y Walter, J. (comp.) Planificación estratégica. Nuevos enfoques y desafíos en el ámbito público. Buenos Aires: SAAP – CERALE.
- Esping-Andersen, G. (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Esping-Andersen, G. (2000). Un nuevo examen comparativo de los distintos regímenes del Bienestar: Editorial Ariel
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009). La política social de la Argentina democrática: 1983-2008 - 1a ed. – Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Ferrer, A. (2012) La construcción del Estado neoliberalen la Argentina. París. En http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a04_aFerrer.pdf
- Gerlero, S; Augsburger, A; Duarte, M; Gómez, R; Yanco, D. (2010). Salud mental y atención primaria. Accesibilidad , integralidad y continuidad del cuidado en centros de salud , Argentina: Rev Argent Salud Pública, 2011; 2(9):24-29

- Girón, A. (2008) Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina, en Lechini, G. (comp.) La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Gudynas, E; Guevara, R; y Roque, F (coordinadores) (2008). Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los Gobiernos progresistas de América del Sur. Montevideo: CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social).
- Hardy, C. (2004) "Sociedades latinoamericanas y políticas sociales.", en Hardy, C. (Ed.). Equidad y Protección Social. Santiago de Chile.
- Keiser, Lael R. (2010). 'Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program'. Public Administration Review. 70(2): 247-257.
- Kessler, G. (2009) "Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?" Artículo presentado en el Seminario internacional RC2001 FONCyT 2009 "Reactualización de los debates sobre la estructura y la movilidad social", IIGG/FSOC/UBA.
- Martínez Nogueira, R. (2005) "Coordinación interinstitucional", conferencia dictada en INDES-Guatemala. Ciudad de Guatemala.
- Martínez Nogueira, R. (2010) La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Mattos, R. (2001) Os sentidos da integralidade: algunas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos, enPinheiro R, Mattos RA, organizadores. Os sentidos da integralidad en a atenção e no cuidado à saúde. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro/ABRASCO, p. 39-64.
- Mattos, R. (2004) A integralidade na prática (ou sobre a prática da integralidade). Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, Vol.20, N°5.
- Meijers, E. y Stead, D (2004) Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review. Berlin: Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration.
- Merlinsky, M. G. (2008). Agregando Valor a los Estudios de Caso: Reflexiones desde la Trastienda de la Investigación. La Plata: I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales "Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social". 10, 11 y 12 de diciembre.
- Oszlak, O. (1977). 'Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal'. CEDES/G.E CLACSO. 8.
- Pautassi, L. (2007). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos, en Erazo, X. Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales, Vol. 2. Madrid: LOM.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). 'Implementación'. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prudkin, N.; Cataldo, C. y Heras, M. (2011). Un enfoque desde el Estado para el desarrollo sustentable. Disponible http://www.vocesenelfenix.com/content/un-

enfoque-desde-el-estado-para-el-desarrollo-sustentable. Fecha de acceso: 26 de abril de 2017.

- Repetto, F (2009). Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. Salvador de Bahía: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Repetto, F. (2005) "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.
- Repetto, F. (2012). La dimensión política de la coordinación intraestatal: una mirada desde la protección social. Buenos Aires: Voces en el Fénix. En http://www.vocesenelfenix.com/content/la-dimensi%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-coordinaci%C3%B3n-intraestatal-una-mirada-desde-la-protecci%C3%B3n-social
- Repetto, F.; Vilas, M.; Potenza Dal Masetto, M. (2006). Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina" (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Rofman, A. (2016). Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Saravi, G. (2006) De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Schuster, F., Pérez, G., Pereyra, S. y otros (2002) Informes de Coyuntura no. 3.La trama de la crisis: Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Skocpol, T. (1989) El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, en Acuña, C. (comp.) (2008) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Sojo, A. (2000) "La reforma de gestión: imperativo para elevar la productividad de la política social", en Soto, S. (Ed.). Política social: vínculo entre Estado y sociedad. San José de Costa Rica: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/FLACSO/Banco Mundial.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en Bañón, R. y Carrillo, C. (comp.) La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad.
- Varesi, G. (2010). La Argentina posconvertibilidad: Modelo de acumulación. Problemas del desarrollo, 41(161), 141-164.
- Varesi, G. (2016). Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. Problemas del Desarrollo, 47 (187) 63-87.
- Vilas, C. (2011) Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina. Lanús: UNLa.
- Vilas, C. (2013). Estrategias de acumulación y estrategias de política social, en R. Castronovo, coord., Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre. Buenos Aires: EUDEBA.
- Weber, M. (1964). Economía y sociedad. España: Fondo de Cultura Económica.
  - http://www.promeba.gob.ar/. Fecha de acceso: 26 de abril de 2017.