

Artículos seleccionados

Asistencia, promoción e integralidad tumultuosa: la intervención de CICs en Matanza y Rosario entre los años 2007 y 2017

Diego Marcelo Carivenc*

Fecha de recepción:	2 de marzo de 2020
Fecha de aceptación:	26 de abril de 2020
Correspondencia a:	Diego Marcelo Carivenc
Correo electrónico:	diegocarivenc@gmail.com

*. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales - UBA.

Resumen:

Se trata de un resumen de una investigación que se realizó sobre dos Centros Integradores Comunitarios (CICs), de las localidades de Villa Palito (La Matanza, Buenos Aires) y Bella Vista (Rosario, Santa Fe), con la finalidad de registrar qué tipo de institución constituyeron en dichos territorios, a partir de analizar formas de trabajo desarrolladas por sus actores intervinientes, valores que se pretendieron transmitir y el tipo de sujeto que interpelan.

Estos elementos, que componen una parte fundamental de lo que Dubet (2006) llama Programa Institucional, adquieren sentido en la medida que se comprenda además el contexto de las instituciones que se analizan, por lo que fue necesario dar cuenta de los territorios en que se emplazan dichos CICs, la composición general de los sectores populares de nuestro país desde una comprensión histórica, especialmente la del subsector que se reproduce por fuera de las

relaciones formales del empleo y finalmente particularidades del Estado argentino y su política social. Con la información recabada en campo a partir de la realización de entrevistas, de observaciones y del análisis documental, se fundamentó la tesis de que los CICs son instituciones territoriales de asistencia social (una nueva estatidad en términos de Oscar Oszlak) que se estructuraron a partir de la concepción central de la política asistencial Argentina: asistir y promover a poblaciones en situaciones de pobreza, con un agregado particular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación del período de gobiernos kirchneristas (que es cuando se diseñan e implementan los CICs): el enfoque integral.

Palabras clave: Estatidad - Programa Institucional - Territorio.

Summary

It is a summary of an investigation was done based upon two Community Integrator Centres (CICs), from the areas of Villa Palito (La Matanza, Buenos Aires) and Bella Vista (Rosario, Santa Fe), with the purpose of registering the kind of institution that were constituted in such territories by analyzing working methods implemented of the intervening actors, values and principles that were pretended to transmit, and the kind of subject to interpellate.

These elements, that compose a fundamental part of what Dubet (2006) mentions as Institutional Program, make sense as long as it is also understood the institutions context that are analyzed, reason why it was needed to give importance to the territories where the CICs are placed, the general composition of our Country popular sectors from a historic comprehension, specially the one from the subsector that is being reproduced outside the boundaries of formal employment, and finally particularities of Argentinian State and its social politics.

With the information gathered in the field thru the interviews done, observations, and documental analysis, it was supported the thesis that the CICs are territorial institutions of social assistance (a new State in terms of Oscar Oszlak) that were structured through the central conception of the Argentina's asistencial politic: assist and promote populations in poverty situation, with a particular aggregate of the Ministerio de Desarrollo Social de la Nación from the Kirchneristas government period (when CICs are designed and implemented): the integral focus.

Key words: State - institutional program - territory.

Introducción

El presente artículo se basa en la investigación para la Tesis de Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA¹, que se desarrolló sobre dos Centros Integradores Comunitarios (Villa Palito-Matanza y Bella Vista-Rosario), con la finalidad de registrar, analizar y comprender qué tipo de institución lograron conformar dichos dispositivos en los territorios mencionados, a partir de identificar el sujeto interpelado, valores que se pretendieron transferir y las tareas desarrolladas por sus equipos de trabajo y actores implicados en su gestión cotidiana.

La investigación nos llevó a indagar sobre otros elementos que nos permitieran conocer en profundidad y de manera contextualizada nuestro objeto de estudio, como el Estado conformado post crisis del 2001, características de la política social y particularidades de los sectores populares producto de la hegemonía neoliberal y del ciclo de gobiernos kirchneristas, que es cuando se desarrollan los CICs en todo el país.

Realizamos diecinueve entrevistas a actores relevantes del proceso de construcción y gestión de los CICs: ex funcionarias/os nacionales del período 2003-2015, agentes locales que trabajaron y trabajan en ellos, veci-

1. Tesis de Maestría para optar por título de Magister de la Maestría en Políticas Sociales (UBA-FSOC): "Asistencia, promoción e integralidad tumultuosa: la experiencia de los CICs de Villa Palito (La Matanza) y Bella Vista (Rosario) entre los años 2007 y 2017". Jurado confirmado. A la espera de nueva fecha para defensa oral (30 de marzo suspendida por DNU de cuarentena).

nas/os que participan de sus actividades, funcionarios municipales y referentes de organizaciones sociales. También hicimos observaciones en campo sobre las actividades y prestaciones desarrolladas y analizamos documentos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), que fue su Ministerio coordinador. Lo mismo hicimos con documentos e informes de los municipios implicados y recabamos información particular sobre aspectos sociales, económicos, políticos e institucionales de los territorios de contexto próximo de dichos CICs (Matanza y Rosario).

El motivo de la elección de estos dos CICs radica en que fueron construidos en la primera etapa de los años 2005 y 2006, poniéndose en funcionamiento en el año 2007, por lo que contaban con diez años de funcionamiento al momento de realizar nuestra investigación en terreno, que se hizo en los años 2017-2018. Por otro lado, fue relevante que obtuvimos contactos y facilidades para investigar sobre ellos localmente.

Destacamos que ambos CICs están ubicados en dos distritos gobernados durante años por dos fuerzas políticas distintas, con esquemas de entender y practicar la política, la gestión del Estado y la implementación de políticas sociales de formas diferentes (no radicalmente contrapuestas, sino distintas) como son el peronismo en La Matanza y el socialismo en Rosario².

En la gestión de estos CICs, la presencia municipal fue tan importante como la presencia del Gobierno Nacional y la de otros actores locales: organizaciones sociales, cooperativas, parroquias, referentes barriales, etc.

Con el cúmulo de información relevada nos definimos a enmarcar nuestro trabajo para el periodo comprendido entre los años 2007 y 2017, porque son los años donde más claramente tuvimos datos e información sobre antecedentes, problemáticas abordadas, actores intervinientes, recursos utilizados, actividades y prestaciones desarrolladas, etc.

A partir de la articulación lógica de todos estos elementos (de orden macro y micro social), concluimos por un lado que su origen, devenir e institucionalización incipiente, nos permiten afirmar que ellos son nuevas instituciones estatales de intervención social, que contribuyeron y contribuyen a relegitimar el Estado, es decir,

que son una nueva estatidad (Oszlak, 1978). Y por otro, que en la puesta en marcha del Programa Institucional (Dubet, 2006) de los CICs, se pusieron en juego determinadas capacidades estatales que los constituyeron como instituciones de asistencia y promoción desde un pretendido enfoque integral para población en situación de pobreza, como forma de abordaje estatal para superarla.

En el presente artículo, intentaremos resumir las dos grandes ideas de nuestra investigación de manera de dar cuenta del eje temático propuesto por Debate Público para este número.

Qué es un CIC

Brevemente, trataremos de explicar qué son estos espacios físicos de manera que se pueda entender aquí cuál es nuestro análisis.

Los Centros Integradores Comunitarios (CICs) son espacios físicos, edificios de 317 mts², 547 mts² y 820 mts² (mínimo, básico y máximo respectivamente), que se construyeron y funcionan en todas las provincias, a excepción de la CABA. Son construcciones que se han desarrollado a partir de las Presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, encontrándose su coordinación general en la órbita del MDSN. La construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento implicó la articulación y coordinación de varios ministerios entre sí (Desarrollo Social, Planificación Federal, Trabajo y Salud), en conjunto con los gobiernos provinciales y municipales de los lugares en los que se edificaron. El financiamiento fue producto del presupuesto nacional (no de préstamos de organismos internacionales) y sus ubicaciones determinadas producto del cruce de indicadores para priorizar territorios con índices de vulnerabilidad social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Septiembre de 2007).

En los CICs se trabaja en el plano de la Atención Primaria de la Salud (APS) y se atienden las especialidades de clínica, pediatría, ginecología, odontología, psicología y funciona un sector de farmacia y administración. En función de recursos locales (aportados generalmente por los municipios), hay experiencias de atención en oftalmología y traumatología. Cuentan además con un

2. Cuando terminamos de redactar el documento de la Tesis, se produjo la elección a Intendente de Rosario y el socialismo perdió la elección interna de su frente político y dejó de gobernar la ciudad después de 25 años. Hay quienes estiran esa cifra a 30 años, porque cuentan como socialista al Intendente que ganó la elección en 1989 pero luego se pasó al menemismo. El partido socialista cuenta desde 1995, con Hermes Binner.

área social donde se dictan cursos de capacitación laboral, terminalidad educativa (como el Plan Fines, todavía vigente), de artes y se realizan acciones de asistencia social, entre las cuestiones más destacadas. Asimismo, son sede de jornadas o eventos populares en el marco de los territorios, donde se dan festejos como los relativos al día de la primavera, entre otros, y fueron un espacio permanente de implementación de acciones gubernamentales de inscripción a programas tales como la AUH, Progresar y Pensiones. Con el paso de los años, los CICs se complementaron con playones deportivos (construidos por las mismas cooperativas de trabajo que los construyeron), de aproximadamente 10 x 40 mts² lo que potenció el desarrollo de prácticas deportivas y recreativas.

Destacamos este aspecto porque funcionaron como política generadora de trabajo e ingresos, dado que fueron construidos en su totalidad por cooperativas de trabajadoras y trabajadores desocupadas/os³.

Otro elemento importante de dicha política fue la convocatoria a la participación social de actores del territorio a través de la constitución de Mesas de Gestión Local por CIC, que tuvieron una suerte dispar, aunque podemos afirmar que las mismas se fueron perdiendo con el cambio de gobierno operado a partir del año 2015. Sobre esta cuestión particular, si bien la hemos profundizado particularmente en nuestra Tesis, aquí la retomaremos en el siguiente punto, porque es uno de los elementos que contribuyeron en su momento a la legitimidad e institucionalización de los CICs.

Asimismo, en la implementación de los CICs se desplegaron muy diferentes y variadas estrategias para proveerlos de recursos humanos y materiales, a fin de garantizar su funcionamiento, siendo no siempre sencilla su resolución.

Resumiendo, nosotros planteamos que los CICs están estructurados sobre cinco componentes. El primero está vinculado a su ubicación territorial, que estaba determinada por necesidades básicas insatisfechas (relativa a infraestructura barrial, habitacional, sanitaria, educativa, asistencial, de ingresos, etc.), generando a su vez la interpelación de un subsector de los sectores populares, el de los que se reproducen centralmente en la economía informal, excluidos del mercado formal del empleo,

constituyendo el sujeto interpelado de nuestros dispositivos de análisis.

El segundo refiere a la articulación de diferentes organismos del gobierno nacional entre sí y con los gobiernos municipales y provinciales como la ingeniería institucional que los permite y ejecuta.

El tercero alude a la conformación de cooperativas de trabajadoras y trabajadores desocupada/os para construirlos, con las que luego se desarrollaron diferentes estrategias de contención y continuidad, algunas claramente mejores que otras, como el Programa "Argentina Trabaja" (AT), que les dio previsibilidad y continuidad, más allá de críticas legítimas.

El cuarto se basa en la implementación de una política de atención primaria de la salud, de asistencia y promoción social de manera permanente a través de diferentes servicios, actividades, proyectos y prestaciones. Siendo el quinto la convocatoria a la participación de esas comunidades territoriales para que participen de su gestión cotidiana.

Estos elementos, implementados y combinados de manera ideal, nos permiten considerar que los CICs pretendieron instalarse como una referencia estatal de política social en territorios de pobreza persistente (Clemente, 2016), con un propósito central: asistir y promover a dicha población, desde un pretendido enfoque integral, como forma de abordaje para superar la situación de pobreza.

De la crisis del 2001 y el origen de esta nueva estadidad asistencial

Una de las preguntas relevantes de nuestra investigación de Tesis fue qué política social era necesaria para dar cuenta de una sociedad estructuralmente transformada por 25 años de neoliberalismo, luego de la crisis del 2001-2002. Allí registramos que las respuestas iban a depender del tipo de posicionamiento político con relación a qué tipo de sociedad se quiere construir, a cuál es la idea de sociedad futura (Vilas, 2012), sin olvidar la importancia que tiene además la definición de lecturas, posicionamientos e intereses sobre el presente, sobre qué es un problema social y que no, a cuáles se consideraran sus elementos constitutivos, etc.

3. Calculamos sin temor a equivocarnos que con las cooperativas CICs podemos estimar que más de 32 mil personas desocupadas obtuvieron trabajo e ingresos, a partir de la siguiente cuenta: 625 CICs se construyeron con por lo menos 3 cooperativas, cada una de 16 personas y 175 CICs (los del Plan Ahí), se construyeron con 1 cooperativa también de 16 personas cada una ($16 \times 3 \times 625 = 30.000 + 16 \times 175 = 2800$).

Planteamos en este marco la gravedad de la situación que afrontó el país en aquella coyuntura y tomamos a Basualdo (2011) porque consideramos que estuvo en juego en lo más álgido de aquella crisis la dirección intelectual y moral de los sectores dominantes (es decir, consideramos que en aquellos meses álgidos se vivió una crisis orgánica en los términos de Gramsci), lo que permitió a nuestro entender una legitimidad aunque sea mínima (porque también sostenemos que la salida política pudo haber sido por “derecha” aún en aquella coyuntura), para que el Estado volviera a desplegar y fortalecer sus intervenciones en diferentes áreas hasta ese momento de manera inédita. En términos económicos, sociales y políticos⁴.

En este sentido, volviendo al campo de las políticas sociales, sostenemos que en el ciclo de gobiernos kirchneristas se fueron desarrollando una serie de políticas que conformaron un mosaico de posiciones no siempre armonioso pero que sin embargo se destacaron por su masividad, territorialidad, integralidad y una pretendida universalidad a través de políticas de transferencia de ingresos.

Al respecto, destacamos brevemente que la AUH significó una novedad importante porque permitió recuperar el derecho a la asistencia de las poblaciones en situación de pobreza (Arias, 2012). Esto supuso además poner en tensión aquello que sostiene esta autora como el elemento central del Programa Institucional de la política asistencial Argentina: la asistencia y promoción. Desde este último componente, se intenta promover la salida de la población en situación de pobreza a partir de potenciar capacidades individuales, grupales y comunitarias, más allá del contenido de las políticas/prestaciones asistenciales.

Los CICs datan como política nacional del año 2004 y los inscribimos en el mosaico de políticas mencionadas: con una fuerte extensión territorial (más de 800 CICs en todo el país, que tiene aproximadamente 2400 municipios, es decir, casi el 30 por ciento cubierto), un abordaje asistencial y promocional con un pretendido enfoque integral que el MDSN fue intentando profundizar con el correr de los años.

En nuestra investigación sostenemos que los CICs son un dispositivo que contribuyó a relegitimar al Estado en

territorios vulnerables sobre todo en los primeros años siguientes a la crisis del 2001-2002, porque dieron cuenta de necesidades de atención primaria de la salud, de asistencia social y de trabajo/ingresos. Ex funcionarios/os nos dieron diferentes testimonios al respecto:

“Alberto me decía que por ejemplo en Tío Rolo y en Cerámica en una ciudad como Rosario, en esos dos barrios fue la primera vez que con el CIC hubo presencia estatal permanente.” (Entrevista con ex Coordinador Nacional de CICs, 2 de diciembre de 2018)

“Se pensó instalar a los CICs con una perspectiva estratégica desde un principio, porque nos parecía que con 500 edificios⁵ íbamos a poder decir: el Estado está presente en los barrios con mayores niveles de necesidades, no se sí todos, pero claramente era un número muy alto sí tenés en cuenta como se venía dando la política social hasta ese momento (...).” (Entrevista a ex Secretaria de Estado, 7 de diciembre de 2018).

Con estos testimonios, queremos graficar la importancia política que tuvo tanto para el Estado como para el territorio el despliegue de esta nueva institución estatal, que pasa a conformar el aparato institucional del Estado y le permitió (junto a otras instituciones y políticas) articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales. Los CICs son parte de nuevas materializaciones e intervenciones del Estado en la sociedad, como las UDAI de la ANSES o las Universidades nacionales emplazadas en el conurbano bonaerense, entre otras, desplegadas en el período temporal analizado.

Oszlak (1978) sostiene que el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de las cuestiones sociales que exigen la intervención mediante políticas o tomas de posición. En el proceso social, el Estado va adquiriendo en cada etapa histórica un conjunto de atributos que le permiten articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales, que este autor denomina estatidad. El desarrollo de las instituciones estatales es solo uno de los atributos de la estatidad (el otro es el perfeccionamiento del estado como relación social en tanto imposición de una cierta estructura de relaciones de poder y control ideológico de la dominación), pero el desarrollo del aparato insti-

4. También en el plano civil, pero esto no fue objeto de nuestra investigación, como el matrimonio igualitario, identidad de género, etc.

5. Aclaración nuestra: por 500 CICs se refiere a los que se proyectaron construir en el primer gobierno, el de Néstor Kirchner, a través de un convenio firmado con los gobernadores de aquellos años; este número fue ampliado luego hasta llegar a 800 o un poco más al llegar al año 2015.

tucional es su característica más notoria. Resultando así que la estatidad, está estrechamente ligada a las cuestiones sociales y a la formación de la agenda del Estado.

Por eso sostenemos que los CICs junto a otras instituciones y un abanico de políticas económicas y sociales (con centralidad en la generación del empleo, el fortalecimiento del salario, el mercado interno, la AUH, el AT y otras, anteriores a este último, destinadas a cooperativas de trabajo y a la economía social⁶) fueron parte de esta nueva estatidad que permitieron la salida y posterior estabilización a la crisis del 2001-2002, que hemos definido orgánica en los términos de Basualdo (2011).

Estas políticas sociales que mencionamos estuvieron destinadas particularmente para el amplio sector social que fue excluido de las relaciones formales del mercado de trabajo y que, desde hace muchos años ya, se reproduce en la informalidad laboral. En esta lógica de política social se inscribió el componente de cooperativas que construyeron los CICs o los playones deportivos a lo largo de todo el ciclo de gobiernos kirchneristas, de manera de dar cuenta de dicha situación sociolaboral.

Por otro lado, destacamos la importancia como política institucional que tuvo para el MDSN la convocatoria a la participación de los actores locales del territorio a la gestión cotidiana de los CICs y que tomamos como otro elemento que contribuyó a su legitimidad. Consideramos central en este sentido la estrategia general del primer gobierno kirchnerista de incorporar a la gestión del Estado a referentes de grandes organizaciones sociales y de desocupadas/os, como forma de legitimarse en un contexto inicial de fuerte conflictividad social (Semán y Ferraudi Curto, 2016).

En diferentes documentos institucionales del MDSN (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Septiembre de 2007; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Noviembre 2010; UNESCO-MOST, Noviembre de 2015) registramos la importancia de la participación social en las Mesas de Gestión de los CICs y hemos podido detectar también la realización de encuentros regionales y nacionales (año 2010 en Embalse-Córdoba y año 2011 en San Martín-PBA) para la capacitación y el fortalecimiento de quienes integraban las Mesas de Gestión, promovidos desde dicho Ministerio. Asimismo, los

equipos técnicos entrevistados para la Tesis nos afirmaron que en cada uno de los momentos importantes de la implementación de los CICs (la construcción edilicia, el momento del armado del proyecto de equipamiento del edificio y su efectivo equipamiento, la inauguración al público, la supervisión de funcionamiento cotidiano) trabajaban con autoridades provinciales y municipales formas y estrategias de convocar a la participación social de la comunidad.

Integrantes de una mesa de gestión local podían ser talleristas del CIC, empleadas/os municipales con desarrollo de sus tareas en el CIC, militantes de la UCR de Santiago del Estero, del PJ de Santo Tomé Corrientes, las/el Secretaria/o de acción social del municipio o su secretaria/o, militantes de Barrios de Pie o del Movimiento Evita, bibliotecaria/os, maestras y maestros, referentes de iglesias evangelistas, estudiantes universitarios politizados, vecinas y vecinos que tuvieron al CIC como su primer ámbito de participación pública, política, etc.

Pero también hemos registrado que con el paso del tiempo, esta modalidad de participación (las Mesas de gestión) fueron entrando en tensión con las autoridades municipales primero y en franco retroceso a partir del contexto político institucional abierto desde finales de 2015, al quedarse sin el soporte nacional que las alentaba y en buena medida las iba sosteniendo (el MDSN).

Al decir de un ex Director Nacional de CIC la complejidad evidente y de difícil resolución provenía de la disputa por la dirección política del CIC que se daba entre dos actores claves en la gestión de la política social territorial: los gobiernos locales y las organizaciones del territorio. Mientras el kirchnerismo duró en el gobierno, estas tensiones pudieron ser administradas, pero debemos remarcar la paradoja que en el momento de retroceso popular del periodo 2016-2019, la sostenibilidad y dirección de los CICs por lo menos en los dos casos analizados corrió por cuenta de los municipios de La Matanza y Rosario.

No obstante, definimos a los CICs como Instituciones del Estado porque han integrado actores de los territorios que analizamos y atendido ciertas demandas sociales en su seno, con epicentro en las sanitarias, las asistenciales y las que podríamos denominar de capaci-

6. La lista de políticas excede claramente a esta breve lista.

tación (de oficio, educativas, artísticas), dotándolos de legitimidad. Es decir, en estos CICs, encontramos un sujeto que interactuó e interactúa cotidianamente con ellos en función de necesidades, recursos y respuestas.

En este sentido, podemos decir que fueron y son un actor en dichos escenarios, otro de los atributos que constituyen a las Instituciones del Estado (Oszlak, 1978), que a veces terminan asumiendo posiciones contrarias o diferentes a las de otras instituciones estatales, lo que configura y resalta su carácter político y de disputa.

El Programa Institucional de los CICs: Asistencia, promoción e integralidad tumultuosa

Podemos sostener entonces que estos dos CICs se han institucionalizado por la información relevada en terreno, tanto en Villa Palito (Matanza), como en Bella Vista (Rosario) y conformaron una nueva entidad generada por el Estado posterior a la gran crisis de principio del siglo XXI.

La investigación nos brindó además algunas claves sobre la triada compuesta por el sujeto interpelado de los CICs, valores que se pretendieron transmitir y formas de trabajo de sus equipos.

De allí sostenemos que el Programa Institucional de los CICs se basaría a nuestro entender en lógicas asistenciales, promocionales e integrales (que nosotros calificamos como tumultuosas), como forma de abordaje estatal de las manifestaciones de la cuestión social de la población.

La identificación del sujeto del CIC, nos permitió encontrar un determinado sentido al desarrollo de sus prestaciones, como la atención sanitaria, que se vuelve neurálgica para el sector poblacional que no cuentan con protecciones del empleo formal, como son las obras sociales. Así entendemos el desarrollo de esta infraestructura sanitaria estatal en territorios que no contaban con este servicio o que lo tenían de manera deficitaria.

El CIC de Villa Palito con sus 540 mts² reemplazó a la salita de salud que estaba en el barrio, según nos relató una trabajadora social, ampliando los servicios que prestaba. De esta forma además, se pudo reducir la asistencia de los vecinos de Villa Palito al Hospital Paroissien en lo que refiere a la atención del primer nivel. Dicho

hospital está fuera del barrio, al otro lado de la ruta 3.

En el caso de Rosario, la ubicación territorial del CIC Bella Vista se dio en el medio de un proceso que desarrollaba la Secretaría de Salud municipal de readecuación de espacios comunitarios para la provisión de asistencia sanitaria, mejorando notablemente de esta forma las posibilidades que tenía el Municipio de brindar dicho servicio.

Asimismo, la identificación del sujeto interpelado nos permitió entender el desarrollo de talleres educativos, de oficio y capacitación en los dos casos analizados. Estas prestaciones, como las de APS, las categorizamos como de promoción social, que fueron diseñadas para potenciar capacidades individuales, grupales o de la comunidad para superar la situación de pobreza. Nos relataban por ejemplo:

“(…) había una muy fuerte impronta juvenil en el CIC, con toda una batería de acciones para ellos, desde clases de reggaetón, de teatro y cine a talleres de capacitación en oficios varios, que eso lo teníamos de martes a viernes, por la tarde, tarde.” (Entrevista a funcionario municipal de Rosario, 5 de Octubre de 2018)

“(…) la gente te decía, y sigue diciendo, es el lugar donde te atendes y además tal cosa. Uno manda al hijo a plomería, el otro a la orquesta, el otro viene a bailar, y eso va armando. El Fines, en fin. Después el municipio también vio que de esa forma la gente estaba acá.” (Entrevista a tallerista del CIC Villa Palito, 19 de Septiembre de 2018).

De manera complementaria, los CICs han desarrollado acciones que enmarcamos en lógicas de asistencia, pensadas para que estas poblaciones no empeoren sus condiciones de vida y puedan sobrevivir a la situación de pobreza.

Registramos que este tipo de acciones asistenciales, son tomadas por las/os equipos de trabajo como base para el desarrollo de estrategias promocionales. Es decir, que sin la asistencia, no podrían realizar aquello que consideran estratégico, que es lo que potencia capacidades.

Podemos mencionar como acciones asistenciales en estos CICs al suministro de medicamentos (en la etapa analizada a través del Programa Remediar, del Ministerio de Salud de la Nación), de leches para mujeres en pe-

río de lactancia, de alimentos a través de programas municipales y de insumos para la resolver situaciones puntuales/individuales como sillas de rueda, muletas, mobiliario para el hogar (colchones, etc.).

Según destacan los equipos entrevistados de ambos CICs, estas prestaciones permiten trabajar con las personas que las reciben la implementación de otras acciones que consideran más estratégicas o promocionales, como son charlas de salud, formación en oficios, inscripciones en talleres de índole formativos o recreativas, donde la clave estaría puesta en la transmisión de saberes y conocimientos que las/os potencien.

Incluso nos relataban desde el CIC de Bella Vista Rosario por ejemplo que trabajaban en romper cierta relación o vínculo individual en lo asistencial, al planificar calendarios de vacunación de manera mancomunada con referentes de los comedores populares del barrio, de manera de llegar organizada y colectivamente a quienes habitan en la parte del fondo del barrio, lejos de la avenida Perón (que es la avenida donde se ubica el CIC, en la entrada del barrio).

Arias (2012) sostiene que la práctica asistencial en Argentina está enfocada sobre individuos, (aunque su sentido es profundamente social, al integrar socialmente y sostener de esta forma el todo social) y es conceptualizada como transitoria y puntual, como respuesta a demandas y no como un fin en sí misma.

Esta lógica tendría efectos a su vez sobre la percepción de quienes conforman los equipos profesionales y equipos de trabajo de las políticas sociales, que valorizan o destacan más a las prácticas denominadas promocionales, que suponen hoy a lo colectivo y al territorio como ámbito de intervención, permitiendo un ascenso o progreso social a partir de la potenciación de capacidades, saberes y experiencias de los sectores con los que interactúan.

Consideramos que esta concepción que podríamos decir clásica de la asistencia y la promoción la encontramos en el CIC de Villa Palito, donde nos resultó relevante un cierto orden político y organizacional, basado en el proceso de urbanización del propio barrio⁷. Este proceso fortaleció a los actores locales (cooperativas, parroquia, referentes políticos) como al nivel local del

estado, por lo menos en lo que hace a su legitimidad allí. Aquí no vemos disputada su conducción política sobre el rumbo y las acciones del CIC, a diferencia de lo que describiremos en el caso de Rosario Bella Vista. Desde las diversas acciones que se desarrollan en este CIC (que recogimos de lo que plantean la promotora de salud, el equipo de salud mental, una tallerista de las orquestas musicales, la referente del área social) hay una valoración destacada en la transmisión de valores que acompañan a la prestación o el taller que se realiza, que se reconocen como importante pero que sirven como base para aquello otro que es más valorado por sus equipos de trabajo: promocionar a las/os sujetos, a las familias o la propia comunidad de la situación de pobreza, a partir del fortalecimiento de sus capacidades.

En el caso de Bella Vista Rosario, registramos cierta competencia, desconfianza y disputa política entre la gestión municipal y el MDSN, sobre todo desde el año 2012 en adelante, al calor de la intensificación de la disputa política nacional que se traducía en el plano de las relaciones locales entre el municipio y los actores del territorio (que adscribían políticamente al kirchnerismo) y participaban en la Mesa de Gestión Local, impactando sobre dos elementos constitutivos del enfoque integral: la intersectorialidad y la participación social (Clemente, 2017).

Esta autora señala que el enfoque de la integralidad fue innovador y superador de la descentralización neoliberal, pero reconoce que la noción de integralidad tiene debilidades estructurales atribuibles en principio a sus múltiples y ambiguas aplicaciones, a vincularse con más de un campo (ambiental, sanitario, habitacional, etc.) y utilizarse desde muy diferentes inscripciones políticas ideológicas. Critica que la integralidad queda expresada como positiva per se, como si su enunciación garantizara un resultado o un plus en sus productos o resultados finales.

Los elementos en común de las políticas sociales integrales son: el carácter participativo e intersectorial, la escala comunitaria y barrial del abordaje, la pretensión de articular lo individual y familiar con lo colectivo y la preocupación por generar institucionalidad allí donde la jurisdicción y el equipamiento previo no lo facilita. De ahí la importancia renovada de los Centros Integradores Comunitarios (CICs) como dispositivo que posibi-

7. Para finales del año 2014, el proceso de urbanización de Villa Palito-Almafuerte desarrollado por el Gobierno Nacional y la Municipalidad de La Matanza, generó aproximadamente 1.350 viviendas, apertura de calles, asfalto, extensión de red cloacal y agua, entre las cuestiones más destacadas. Habitan allí 1.700 familias, un poco más de 10 mil personas, en un espacio de 47 hectáreas (Fernández Escobar, 2014).

litaron relacionar lo micro con lo macro, favoreciendo el acceso de la población a los recursos de las políticas sociales (universalistas y sectoriales).

El objetivo de las políticas sociales integrales estuvo dado por mejorar la calidad de vida cotidiana de los sectores populares, en el marco de una etapa política de agenda redistributiva más amplia. Por esto mismo, Clemente (2017) plantea que este tipo de políticas sociales deberían ser evaluadas por el registro de la intersectorialidad estatal en sus respuestas, en los efectos redistributivos concretos y materiales de sus resultados y por el grado de consenso multisectorial de sus acciones.

En el caso del CIC Bella Vista Rosario se desarrolló una integralidad tumultuosa porque la intensidad de la disputa política impactaba en aquellas dos cuestiones centrales que hacen al enfoque integral: la intersectorialidad y la participación a escala local.

Algunos testimonios como los siguientes, nos permitieron estas reflexiones:

“(…) podían venir de lugares que no estaban dentro de nuestra área de referencia, y ahí un poco eso se confundía, se generaban conflictos. No estuvo claro eso, hasta donde llegaba el área de influencia del CIC. Después tampoco tenemos que desconocer los intereses políticos, creo que eso también fue conflictivo. Hubo veces que las discusiones provocaron repliegues de algunos equipos, porque perdías la capacidad resolutoria del problema. Los colores atravesaron y complicaron un poco.” (Entrevista a médica pediatra del CIC Bella Vista, 4 de octubre de 2018)

“(…) sí pero ellos participaron y se descolocaron por la presencia en un barrio, donde ellos eran los que tenían presencia en los barrios, porque acá la Provincia tuvo siempre dificultades de meterse en los barrios, siempre prevalecieron las políticas municipales, sobre todo en salud. Y también para no perder el poder, esa siempre fue la disputa con Nación.” (Entrevista con trabajadora del MDSN en Rosario, 5 de octubre de 2018)

“Yo creo que el municipio primero lo vio como un elemento vinculado a tener un lugar que le permitía desarrollar políticas locales, nacionales en x lugar que le interesaba. Evidentemente integrar un espacio de participación donde esta-

ban organizaciones sociales, vecinos, programas nacionales, municipales, el municipio en algún momento se sentía interpelado, porque no se hablaba solamente de las pensiones, de las capacitaciones, sino también decir bueno: si vamos a trabajar sobre la economía popular, la municipalidad va a habilitar tal cosa?, para que se pueda comercializar, el municipio va a aportar para que haya una feria?, digo cosas básicas. Cómo decir las discusiones sobre cuestiones sanitarias, el municipio de Rosario tiene una historia sobre la gestión de salud y los CICs generaban también sobre la cuestión de salud un ida y vuelta sobre formas de atención por ejemplo que hacía que a veces a la municipalidad le generaba cierta complejidad política y ciertos momentos de demanda que era real pero que la administraba de la manera que decían las autoridades municipales.” (Entrevista a ex Coordinador de CDR Rosario del MDS, 21 de diciembre de 2018).

Para sintetizar, podemos afirmar que encontramos similitudes entre los dos CICs en los tipos de territorios en los que se emplazan, en el sujeto que interpelan y en la importancia de la implementación de algunos servicios y prestaciones para dichas poblaciones, especialmente sanitarias, educativas y aquellas destinadas a capacitaciones (de oficios, artísticas, etc.).

Estas coincidencias nos permiten sostener que estamos en presencia de intervenciones estatales que pretenden construir o devolver capacidades individuales y/o comunitarias que permitirían o facilitarían mejores condiciones para la salida de la situación de pobreza.

El centro de la intervención estaría dado en la construcción de sujeto/comunidades con capacidades (físicas-sanitarias, educativas, laborales y hasta en un punto organizativas) para mejorar posiciones sociales.

Asimismo, pudimos registrar que valores especialmente destacados por parte de la gestión del MDSN que diseñó los CICs y los ejecutó en todo el país, tuvieron algún tipo de correlato en estos dos CICs, sobre todo los ligados al trabajo y el cooperativismo, el organizacionismo social y la potenciación de las capacidades de las personas y sus familias.

Como telón de fondo, tendríamos la gran concepción trabajo-céntrica de la sociedad y el Estado Argentino, en el sentido de que este interviene para generar las condi-

ciones necesarias para el desarrollo de capacidades laborales de la población.

Por otro lado, encontramos diferencias importantes en la modalidad de intervención de los municipios y en cómo se dieron las relaciones con actores locales desde dichos niveles de gobierno, donde suponemos que lo político terminó jugando un papel destacado. Esto a su vez impactó en la manera de llevar adelante el trabajo de parte de las/los equipos y del conjunto de actores que intervienen en la cotidianidad de los CICs, donde registramos que en el caso de Bella Vista tenemos un enfoque integral tumultuoso y en Villa Palito un enfoque clásico de la asistencia y promoción de las acciones que se desarrollan.

Reflexiones finales: la supremacía de lo político en la política social

A nuestro entender, nuestros hallazgos tienen un denominador común: la política. No habría nueva estatidad sin ella ni podríamos entender su Programa Institucional sin su atravesamiento.

¿Hubiera habido CICs si la resolución de la crisis del 2001-2002 hubiera tenido otro desenlace político institucional; si la salida hubiera sido por derecha?. Difícil, sino imposible saberlo, porque arriesgamos que la historia es contrafáctica.

Pero sí hemos podido registrar que estos dispositivos territoriales, Instituciones para nosotros, son producto de un proceso político que las pensó como parte de una estrategia de reconstrucción de la autoridad estatal en el territorio, de manera de empezar a recuperar legitimidad, aquello tan sagrado y constitutivo del Estado.

Los atributos del Estado, su estatidad, que despliega y que al mismo tiempo le permiten erigirse como autoridad y reproducir un conjunto de relaciones sociales contradictorias.

Sobre esa base de desarrollo de nuevos atributos estatales se fue conformando aquel mosaico de políticas sociales que caracterizamos como masivas, territoriales, integrales y de una pretendida universalidad a través de políticas de transferencia de ingresos, con las que se pretendió dar una vuelta de página de la focalización, propia de la década del 90, el espejo político con el que se disputó en todos los planos en este período.

Los CICs, de despliegue masivo y territorial, desarrollaron una estrategia de trabajo para población en situación de pobreza desde una lógica asistencial, promocional e integral, que observamos en el desarrollo de prestaciones sanitarias, educativas, artísticas, recreativas, deportivas, de capacitación en oficios y de generación de ingresos a través de las cooperativas de trabajo CICs, que los construyeron y luego fueron siendo absorbidas por el AT.

Luego afirmamos que lo político también terminó impactando en los modos de relación entre los niveles de gobiernos y que, en este caso particular, los grados de disputa intensificados a partir del año 2008 y el 2012, fueron mellando y complejizando la necesaria articulación institucional que garantiza el funcionamiento cotidiano de los CICs, particularmente en el caso de Rosario. De allí que definimos esta integralidad como tumultuosa, dado que este enfoque implica la participación de múltiples actores en el desarrollo de la política social.

El registro de un cierto orden territorial e institucional en el caso de Villa Palito de La Matanza, nos llevaron a caracterizar su abordaje en el clásico esquema de asistencia y promoción.

Para terminar, nos parece que algunas de estas categorías (estatidad; Programa Institucional: sujeto, valores, formas de trabajo), pueden contribuir al estudio de los CICs teniendo en cuenta contextos territoriales y aspectos de orden general-nacional, desde una perspectiva histórica.

Bibliografía

- Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de Asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Clemente, A. (2016): *La pobreza persistente como un fenómeno situado*. Notas para su abordaje. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 6 (10), 13-27.
- Clemente, A. (2017). *El abordaje integral como paradigma de la política social*. Notas, reflexiones y claves metodológicas. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Dubet, F. (2006). *El Declive de la Institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Fernández Escobar, I. (2014). *Proceso de urbanización: análisis comparado de Villa Palito y Las Antenas*. Exposición en XI Simposio de la Asociación internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55349>
- Gramsci, A. (1971). *El Materialismo Histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Ediciones Nueva visión.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Septiembre de 2007). *Políticas Sociales en Acción. LA BISAGRA. Memoria/ Verdad/ Justicia/ Organización Social*. Buenos Aires, Argentina: Artes Gráficas URANO S.R.L.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular* (Tomo I). Buenos Aires, Argentina: Artes Gráficas URANO S.R.L.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Noviembre de 2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular* (Tomo II). Buenos Aires, Argentina: BRAPACK S.A. industria gráfica.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, *Estudios CEDES*, 1, (3).
- Semán, P. y Ferraudi Curto, C. (2016). Los sectores populares. En Kessler, G., *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura* (pp. 141-162). Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno
- UNESCO-MOST (Noviembre de 2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI. Una mirada popular*.
- Vilas, C. (Octubre de 2012). Qué Estado para un desarrollo con equidad? *Voces en el Fénix*, (18), 20-25. Recuperado de <http://www.cmvilas.com.ar/attachments/article/76/Que%20Estado%20para%20un%20desarrollo%20con%20equidad.pdf>

