

**Universidad Nacional de La Matanza****Unidad Académica: Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales**

Código: **55 A/161**

Título del Proyecto: **La gestión social en el Municipio de La Matanza. La intervención de la Secretaría de Desarrollo Social**

Programa de Investigación: **PROINCE**

Directora del Proyecto: **Clara Razu**

Integrantes: Acosta, Zulma; Cuello, Beatriz; Elvira, Fernanda; Fusca, Nicolás; Lareu, Laura; Martín, Lorena; Monticelli, Juan Martín; Mugica, Nancy; Parrotta, Alejandra; Torres, Claudia; Yovan, Martín

Fecha de inicio: 2012/01/1°

Fecha de finalización: 2013/12/31

Resumen: El presente proyecto, de carácter exploratorio-descriptivo se propone colaborar con las líneas de investigación actual, en torno a la gestión de los gobiernos locales metropolitanos, poniendo énfasis en áreas estratégicas, como son aquellas que gestionan la política social.

La gestión de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza es el universo identificado por el presente proyecto de investigación, para profundizar en el conocimiento de dimensiones centrales de la gestión.

Este proyecto se propone:

- Caracterizar, desde la perspectiva de distintos actores involucrados, la intervención de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza a partir de los planes, programas y proyectos que gestionan sus distintas áreas.
- Describir, desde la perspectiva de distintos actores involucrados, la intervención territorial de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza y su articulación con otras áreas y niveles de gobierno y con otros actores sociales del territorio.
- Identificar nuevas alternativas de acción que colaboren en el proceso de rediseño organizacional de la Secretaría de Desarrollo Social en directa consonancia con sus objetivos estratégicos.

Se espera que el desarrollo de la investigación colabore no solamente en una mejor comprensión del área de estudio sino también que permita la formulación de novedosas preguntas que orienten otras líneas de trabajo investigativo en la temática de la gestión de la política social en gobiernos locales de áreas metropolitanas.

Palabras Claves: **Políticas Sociales, Desarrollo Social, Gestión Social, Gobierno Local, Abordaje Integral**

Área de conocimiento: Sociología - Código de Área de Conocimiento: 5000

Disciplina: Problemas Sociales - Código de Disciplina: 5008

Campo de Aplicación: Problemas Sociales - Código Campo de Aplicación: 5008



Título del Proyecto: **La gestión social en el Municipio de La Matanza. La intervención de la Secretaría de Desarrollo Social**

**Resumen:**

El presente proyecto, de carácter exploratorio-descriptivo se propone colaborar con las líneas de investigación actual, en torno a la gestión de los gobiernos locales metropolitanos, poniendo énfasis en áreas estratégicas, como son aquellas que gestionan la política social.

La complejidad de la demanda social, como así también la necesidad de la articulación intersectorial para la implementación de la política pública en los gobiernos municipales trae al escenario de la intervención en lo social, a múltiples actores y prácticas que, en el territorio, se relacionan de modo cotidiano.

La gestión de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza es el universo identificado por el presente proyecto de investigación, para profundizar en el conocimiento de dimensiones centrales de la gestión.

Este proyecto se plantea caracterizar la gestión no solo desde los lineamientos operativos (planes, programas, proyectos que implementa) sino especialmente desde su accionar en el territorio. Estas preocupaciones permitirán, además, identificar nuevas alternativas que colaboren en la reformulación y redefinición de diversos aspectos de la gestión de la Secretaría.

La perspectiva cualitativa del estudio, permitirá la recuperación del discurso de los distintos actores públicos y privados involucrados en la gestión de esta área del gobierno local. El trabajo de campo se centrará en la recolección de información a partir de entrevistas individuales y grupales, y grupos de discusión. Las distintas miradas de los funcionarios, técnicos, referentes de organizaciones y ciudadanos destinatarios de la política pública local serán analizadas dando cuenta del complejo entramado de subjetividades que construyen una realidad que pretende ser conocida y comprendida.

Se espera que el desarrollo de la investigación colabore no solamente en una mejor comprensión del área de estudio sino también que permita la formulación de novedosas preguntas que orienten otras líneas de trabajo investigativo en la temática de la gestión de la política social en gobiernos locales de áreas metropolitanas.

**Palabras Claves: Políticas Sociales, Gestión Social, Gobierno Local, Abordaje Integral**



## **INFORME FINAL**

### **1. Introducción**

El presente proyecto, de carácter exploratorio-descriptivo se propuso colaborar con las líneas de investigación actual, en torno a la gestión de los gobiernos locales metropolitanos, poniendo énfasis en áreas estratégicas, como son aquellas que gestionan la política social.

La complejidad de la demanda social, como así también la necesidad de la articulación intersectorial para la implementación de la política pública en los gobiernos municipales trae al escenario de la intervención en lo social, a múltiples actores y prácticas que, en el territorio, se relacionan de modo cotidiano.

La gestión de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza fue el universo identificado para profundizar en el conocimiento de dimensiones centrales de la gestión.

Nos planteamos caracterizar la gestión no solo desde los lineamientos operativos (planes, programas, proyectos que implementa) sino especialmente desde su accionar en el territorio. Estas preocupaciones permitieron, además, identificar nuevas alternativas que colaboren en la reformulación y redefinición de diversos aspectos de la gestión de la Secretaría, y que serán profundizadas en un proyecto que continuará a éste durante los años 2014 – 2015 en el marco del Programa PROINCE, al que hemos denominado ***La articulación y la intersectorialidad en la gestión de la política social. La Secretaría de Desarrollo Social y los actores del territorio en La Matanza.***

La preocupación de los científicos sociales por profundizar en el conocimiento de las temáticas vinculadas y asociadas a la gestión social, a la gestión de la acción social desde el ámbito de lo público y de lo público- privado ha crecido, a la par de la riqueza de las intervenciones de los actores sociales en la realidad social. (Chiara, M. y Di Virgilio, M. 2009).

El conocimiento de la temática de la gestión social ha ganado multidimensionalidad, no solo por la creciente complejidad de la realidad social sino



además por el modo en que la gestión ha redefinido su modo de intervenir, “su direccionalidad y su trayectoria”.

Una de las tipologías utilizadas por algunos estudios, para la caracterización de la gestión social del Estado ha sido la de los modelos de gestión. Estos estudios vinculan el estilo de gestión con la concepción que el estado tiene de la realidad, y del modo en que éste se vincula con dicha realidad. Esto ha permitido definir gestiones según modelos de estado. Arroyo se refiere a la relación e incidencia que el estilo político tiene generando modelos de gestión que van de una idea centralizada de la acción social en la que el único responsable y decisor es el Estado, hasta un modelo descentralizado o de gestión asociada en los cuales se da una mayor co-responsabilidad de otros actores públicos y privados (Arroyo, D; Mimeo. S/F).

Siguiendo con esta misma línea de pensamiento, la preocupación y el interés en los estudios de estos temas se han dirigido a otros dos aspectos importantes.

Uno, la caracterización de los distintos tipos de actores (públicos en sus diversas manifestaciones y niveles, privados tanto del sector productivo de bienes y servicios como la sociedad civil organizada en un creciente y diverso número de organizaciones y corporaciones). Actores que emergen para interactuar en la gestión de lo social, con diversos grados de pertenencia e intereses.

El segundo, es el tipo de vínculos que se tejen en la gestión de lo social: Las estrategias de articulación, la gestión de lo social desde una lógica intersectorial, los desafíos de la coordinación de intereses, objetivos y recursos. Estos elementos están presentes tanto en los nuevos estudios de la gestión de social, como en el modo en que la realidad demanda ser intervenida.

Las temáticas más asociadas a los aspectos operativos de la gestión de lo social y a los distintos instrumentos de la planificación y programación han tenido en los últimos años un desarrollo y un interés creciente.

Todo lo referido a estudios de caso sobre programas y proyectos que ponen el énfasis en la gestión de lo social, en la modalidad de implementación de los mismos, están referidos a propuestas nacionales y provinciales, y estos han aportado caracterizaciones de experiencias, evaluaciones del impacto de la gestión, entre otros objetivos de conocimiento.



Se mencionó anteriormente al Estado en sus distintos niveles. En el nivel municipal, el gobierno local ha tenido en los últimos años un crecimiento vertiginoso tanto en su grado de responsabilidad para la atención de la demanda social como en lo que ha sido denominada “la gestión de la proximidad”. (Chiara, M. y Di Virgilio, M. 2009)

A la par de las intervenciones en la realidad social, han crecido y se han multiplicado por la diversidad de enfoques y perspectivas los estudios sobre el rol del gobierno local, los impactos de la descentralización y el municipalismo, la relación municipio- provincia y nación en la implementación de las políticas públicas; la importancia del territorio sus recursos y actores para el sostenimiento y viabilidad de la gestión local del desarrollo. (Tecco, C: 1997).

Otros estudios han permitido la caracterización de la gestión social del municipio desde una idea de “régimen local de implementación”. Este modo particular de gestión se vale de la necesaria articulación para el rediseño de las políticas y programas definidos desde esferas nacionales y/o provinciales.

Es posible encontrar estudios y análisis de la organización y administración del municipio. No se puede perder de vista que el gobierno local reproduce –para su organización y administración- la lógica de la sectorialidad de la política y más allá de que se trate de municipios del área metropolitana, ciudades intermedias o pequeñas comunidades presenta una estructura organizativa con forma de áreas, secretarías, direcciones, coordinaciones, entre otras aperturas posibles.

La presente investigación se ubica en el contexto de los estudios de la gestión social de los gobiernos locales en áreas metropolitanas. Este recorte contextual le da una relevancia e interés por los motivos mencionados en el punto anterior, es decir el creciente protagonismo de los gobiernos locales en la gestión de la política social. (Arocena, J. 1995) Este crecimiento en la intervención del gobierno local permite profundizar la reflexión, la discusión y el estudio de muchos temas pendientes aún. Entre ellos, cabe identificar a la construcción de la agenda social local y los imperativos del desarrollo local con inclusión social.

Este trabajo se desarrolló en el territorio de La Matanza, Municipio ubicado en el área metropolitana de Buenos Aires que tiene entre sus muchas particularidades la



de ser el municipio más poblado de la Argentina según el último censo nacional (1.750.000 habitantes aproximadamente, INDEC, 2010).

Nos ocupamos del estudio de la gestión del Municipio de La Matanza, focalizando en una de sus áreas más relevantes y estratégicas para la atención de la demanda social, como es la Secretaría de Desarrollo Social que tiene como finalidad “contribuir al logro de la equidad, la protección y la promoción de derechos, fortaleciendo la calidad de vida de las **familias matanceras**, potenciando la acción comunitaria y la participación social.” (Documento institucional de la Secretaría de Desarrollo Social. Año 2012). Cabe mencionar que al inicio de este trabajo esta Secretaría se encontraba iniciando una nueva gestión de gobierno, con redefiniciones de su estructura y líneas de intervención.

Los grupos poblacionales priorizados para su intervención son los niños, adolescentes y jóvenes, como así también las mujeres en situación de vulnerabilidad social. Los problemas que son atendidos por distintas áreas y programas que se mencionarán más adelante son: discapacidad, situaciones habitacionales de emergencia, alimentación, deporte y recreación, previsión social.

La Secretaría prioriza una estrategia de abordaje territorial, reconociendo a la comunidad y al barrio como espacio privilegiado de interacción de la vida cotidiana de los sujetos y de desarrollo de las principales estrategias de resolución de los problemas mencionados, en articulación con otros actores sociales.

La promoción y protección integral de los derechos de las personas son parte del marco referencial que define para su accionar.

La Secretaría está organizada en Subsecretarías y Direcciones que dan cuenta, por un lado, de la diversidad de problemáticas que atiende y, por el otro de la escala de su gestión teniendo en cuenta las dimensiones del territorio de La Matanza.

**SUBSECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL** (Coordinación técnico política de las delegaciones de desarrollo social).

**SUBSECRETARÍA DE PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES Y PREVISIÓN SOCIAL** (Área pase de transporte; Área legal; Área servicio social; Área instituciones, Área pensiones)



**SUBSECRETARIA DE DEPORTE, TURISMO Y RECREACION** (Deporte Social; Programa Colonia de vacaciones; Juegos Deportivos Buenos Aires La Provincia; Ligas municipales y predios deportivos municipales)

**DIRECCION DE PLANIFICACION** (Área planificación; Área de mejora habitacional; Área de asistencia social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Programa de Autoproducción y Gestión Agroalimentaria, Programa Municipal de prevención y asistencia de la violencia familiar y de género)

**DIRECCIÓN DE ACCIÓN SOCIAL**

**DIRECCIÓN DE PROGRAMAS INTEGRALES DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN DE FAMILIAS** (Plan Mas Vida y Programa Comadre, Área de promoción infantil comunitaria: Comedores)

**DIRECCIÓN DE POLITICAS DE GÉNERO**

**SISTEMA INTEGRAL DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO** (Dirección de Coordinación del Sistema Integral de los Derechos del Niño; Programa Municipal de Acogimiento Familiar; Consejo Municipal de los Chicos y Jóvenes de La Matanza; Programa PODES-Programa de Responsabilidad Social Compartida ENVION - Chicos con Menos Calle-Propiciar)

**DELEGACIONES DE DESARROLLO SOCIAL** (Aldo Bonzi, Ciudad Evita, González Catán, Laferrere, Manzanares, Rafael Castillo, Ramos Mejía, Tablada, Tapiales, Villa Celina, Virrey del Pino, Lomas del Mirador, Isidro Casanova y San Justo)

**CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS - CIC** (Barrio Almafuerde, Barrio 2 de Abril, Barrio Las Antenas)

Los objetivos de investigación que guiaron el presente proyecto fueron:

- Caracterizar, desde la perspectiva de distintos actores involucrados, la intervención de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza a partir de los planes, programas y proyectos que gestionan sus distintas áreas.
- Describir, desde la perspectiva de distintos actores involucrados, la intervención territorial de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza y su articulación con otras áreas y niveles de gobierno y con otros actores sociales del territorio.
- Identificar nuevas alternativas de acción que colaboren en el proceso de rediseño organizacional de la Secretaría de Desarrollo Social en directa consonancia con sus objetivos estratégicos.

La evaluación del cumplimiento de los objetivos que se plantearon inicialmente así como el análisis de los productos construidos ha nutrido un nuevo proyecto, donde



el equipo de investigación buscará profundizar en aquellos aspectos que se han abordado parcialmente y que requieren de nuevas aproximaciones por sus características y por el contexto en el que se encuentran.

Este informe final dará cuenta particularmente del primer objetivo delimitado, reconociendo las limitaciones que hemos encontrado con el segundo y tercer objetivo, los que no han podido ser alcanzados en su totalidad dada la complejidad de la unidad de análisis y el escenario en el que se desenvuelven los diferentes actores, cuya dinámica no ha sido favorable al trabajo de campo que se planteara oportunamente<sup>1</sup>.

A modo de guía para el trabajo realizado la hipótesis planteada fue “La gestión de la política social del municipio de La Matanza requiere de un permanente proceso de articulación multiactoral, a fin de atender adecuadamente la compleja demanda social del territorio.”

Para el presente estudio aplicado, de alcance exploratorio – descriptivo se realizó un diseño metodológico cualitativo en el que se trabajó con datos primarios (Vieytes, R; 2004).

La metodología cualitativa permitió comprender la realidad social desde los actores capaces de determinarla y ser determinados por ella, en el marco de la construcción colectiva. Los conceptos de *campus* y *habitus* (Bourdieu, P; 2000), el primero como espacio de conflicto y de competencia en el que las relaciones objetivas son constitutivas del espacio social, y el segundo como la historia, los hábitos y costumbres, el conocimiento incorporado que es determinante para la construcción de estrategias de los actores y de sus prácticas, serán centrales para el posicionamiento desde el que este estudio pretende entender lo social.

Por esto, se buscó acceder a diferentes informantes que se consideraron clave para comprender la gestión de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza y su intervención en el territorio a través de las técnicas de observación y entrevista en

---

<sup>1</sup> Por esto, buscando alcanzar los objetivos que guiarán el accionar de una nueva etapa el equipo se ha replanteado la estrategia de abordaje del objeto de estudio, planteando un escenario flexible que se orientará con mayor precisión una vez concluido el informe final de la investigación que lo antecede. Ver Protocolo de Presentación Proyecto de Investigación. PROINCE. Septiembre 2013. UNLaM. Título del Proyecto: **La articulación y la intersectorialidad en la gestión de la política social. La Secretaría de Desarrollo Social y los actores del territorio en La Matanza.**





profundidad en la búsqueda de recuperar sus perspectivas sobre dicha gestión, sus fundamentos, estrategias, metodologías e instrumentos técnicos operativos. La información se ordenó y clasificó en matrices cualitativas que permitieron identificar relaciones entre dimensiones de análisis. Es importante destacar que la propuesta metodológica fue flexible favoreciendo el acercamiento a los actores sociales y sus prácticas, como así también a la aparición de nuevos interrogantes producidos en la interacción con ellos.

## **2. Desarrollo**

### **2.1. Marco Teórico**

Las acciones de gobierno, lo que entendemos como política pública, se entienden en tanto decisiones y objetivos que un gobierno toma a partir de reconocer las demandas de la sociedad, y de definir que los problemas sociales expresados son prioritarios para los ciudadanos como para el Estado.

Ahora bien, ese reconocimiento de las demandas sociales, como así también ese conjunto de decisiones que los estados toman y que transforman en acciones concretas de política pública expresan una visión de la realidad y reflejan también un posicionamiento del mismo Estado respecto de su responsabilidad en la atención de lo público.

La configuración de este posicionamiento es comprendida como una construcción socio-histórica condicionada por diversos factores que, analíticamente, podríamos identificar como dimensiones.

Diversos autores han profundizado acerca del modo en que los estados modernos han ido construyendo este posicionamiento, este vínculo entre lo estatal y lo societal y el modo en que se toman las decisiones. Decisiones que podríamos nominar según las fases o momentos: fase de extracción, de acumulación, de distribución y de redistribución de la riqueza.



Para introducirnos en el tema, tomaremos el planteamiento de Susana Torrado (2010). La autora revisa el modelo de estado, tomando su dimensión histórica y para ello identifica dos variables que de modo constante son centrales para comprender la conformación de los diferentes modelos de Estado, denominados modelos de acumulación (siempre desde la concepción capitalista): la dimensión económica y la dimensión política. Las orientaciones económicas y las políticas suelen tener gravitancias distintas en esta referencia al modelo de Estado.

Torrado presenta dos dimensiones claramente presentes en los sistemas capitalistas como son: el régimen social de acumulación y el régimen político de gobierno. “Un régimen social de acumulación constituye el conjunto complejo de los factores territoriales y demográficos, de las instituciones, de las prácticas o estrategias que, en un determinado momento definido por coordenadas de lugar y tiempo, inciden coherentemente en el proceso de acumulación del capital entendiendo a éste último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión.” A esta dimensión se le entrecruza la denominada como régimen político de gobierno, el cual menciona los sistemas políticos institucionales: gobierno de facto, gobierno democrático. Esta ecuación permite mostrar cómo en la historia Argentina moderna se distinguen varias etapas con la gestación de modelos de Estado diferente

Por qué creemos que es importante hacer referencia a este tema para introducirnos en el desarrollo de la gestión social y en la gestión de procesos de desarrollo desde lo local?

Por un lado porque para analizar modelos de desarrollo local, motorizados e impulsados por gobiernos locales, resulta necesario entender el marco global de ese proceso de desarrollo. Entendemos que lo local se enmarca en lo nacional (sin desatender un contexto regional e internacional mayor, aunque no vamos a referirnos aquí a ello) y que las apuestas de la gestión desde lo local también se comprenden mucho mejor desde las oportunidades y condicionantes que se generan desde el modelo de Estado supralocal o nacional.

Además, entendemos que las relaciones que se construyen entre la sociedad y los gobiernos, y que quedan expresadas en un modelo de Estado, se dan así estemos refiriéndonos al estado nacional o bien a los estados provinciales o locales.



Nuestro equipo de investigación ha construido un avance de su marco teórico, partiendo de la consideración de que es necesario a los fines analíticos realizar una priorización de categorías, entre las múltiples posibles y que esta priorización (o comúnmente llamado “recorte”) de dimensiones del fenómeno de estudio, supone una “operacionalización” en nuevas dimensiones.

Las principales categorías de análisis que estamos planteando parten de la centralidad del desarrollo local como proceso gestionado por los gobiernos locales. En este sentido hacemos referencia a los planes estratégicos de los gobiernos locales como instrumento de gestión para el desarrollo local. Estos procesos de desarrollo local con una fuerte centralidad en el territorio como elemento fundante nos permite adentrarnos en el enfoque de la intervención territorial. La gestión de la proximidad.

Nos referimos también a las distintas visiones (más administrativistas y más integrales) de la Gestión Social. Vinculado a los procesos de la gestión social integral y retomando la complejidad de las demandas sociales nos detenemos en la gestión local de la política social y sus estrategias de asociatividad.”

Otro elemento de análisis en el marco de nuestro trabajo tiene referencia con la planificación en su dimensión más teórica e instrumental. Sobre esto nos referimos al trabajar los instrumentos de la planificación y la producción y registro de la información, como insumos para la toma de decisiones en el proceso de intervención. Solo a los fines de tomar algunas de las demandas centrales de las agendas de los gobiernos locales, desarrollaremos “Género y Políticas Públicas” y “Políticas de niñez y de adolescencia,” siendo éstas dos de las más relevantes en la Gestión de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza, caso de nuestro estudio.

### **2.1.1. Acerca del desarrollo local**

A continuación nos referiremos brevemente a la idea de desarrollo, dimensión local vs. dimensión global y desarrollo endógeno, para luego adentrarnos en los instrumentos de planificación del desarrollo en el ámbito territorial. Definir qué es el desarrollo local es una tarea que muchos autores se han dado, sin lograr hasta el momento un acuerdo definitivo respecto a ello. Esto, sin embargo, es propio de la dinámica teórica de las ciencias sociales, donde diversas disciplinas y perspectivas se entrecruzan ante los fenómenos, dejándonos frente al desafío permanente de



construir, desde marcos referenciales específicos, definiciones conceptuales y operativas que nos sean útiles a la hora de pensarnos frente a situaciones concretas de análisis y acción.

El desarrollo no es sinónimo de crecimiento. Es un concepto normativo, constituido de la carga valorativa que le asigna quien lo está definiendo, y desde esa idea nos propone cuestionarnos la objetividad de aquellas condiciones “deseables” para los seres humanos en términos de bienestar (Boisier, S; 1999).

Max Neef (1999), en su propuesta de Desarrollo a Escala Humana, afirma que el desarrollo “se sustenta y se concentra en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado”. De esta forma el autor avanza en la subjetivación del desarrollo y señala como motor de éste la utilización de la sinergia entre actores individuales y grupales del territorio.

Otro autor, que se constituye en referencia para estos temas, como es el caso de Buarque define el desarrollo (en Boisier, S; 1999) como “un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover un dinamismo económico y una mejoría en la calidad de vida de la población (...), inserto en una realidad más amplia y compleja con quien interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas”. Por otro lado, Arocena (1997) afirma que “el desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano”. Vemos como todos los autores nos acercan a lo local desde lo global, y a lo global desde lo local, identificándolos como conjuntos complementarios entre sí. Calafati (1998) afirma que “un sistema local es un “sistema abierto”, se hace necesario entender sus procesos en términos de un determinado patrón de interacción entre el “sistema” y su “entorno””.

Reconocer esta interacción permanente entre el sistema local y global, no debe, sin embargo distraernos de la dimensión que adquiere el desarrollo endógeno. Vazquez Barquero (2001) sostiene que “la política de desarrollo local permite alcanzar de forma eficiente la respuesta local a los desafíos de la globalización, lo que convierte



a la teoría del desarrollo endógeno en una interpretación para la acción.” Este autor considera que esta acción se da cuando la sociedad civil, mediante el desarrollo local, enfrenta el aumento de la competencia en los mercados. “El desarrollo de formas alternativas de gobernación económica, a través de las organizaciones intermedias y de la creación de las asociaciones y redes públicas y privadas, permite a las ciudades y regiones incidir sobre los procesos que determinan la acumulación de capital y, de esta forma, optimizar sus ventajas competitivas y favorecer el desarrollo económico”. Arocena (2002) afirma categóricamente que “nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inscripto (...), pero en el análisis de lo local se encuentran aspectos que le son específicos, que no son el simple efecto de la reproducción a todas las escalas de las determinaciones globales”.

Acordando entonces que el desarrollo es un concepto subjetivo, normativo y axiológico, que lo local define y es definido por lo global en una dinámica permanente de mutuo condicionamiento, y destacando la dimensión endógena del desarrollo, entendemos el desarrollo local como todo proceso de intervención en la realidad de un territorio socialmente construido, llevado a cabo de forma participativa por los actores que allí se vinculan sinérgicamente, con el objetivo de resolver los problemas de la sociedad local para el mejoramiento de su calidad de vida; realizando acciones deliberadas y estratégicas sostenibles producto del consenso social y el aprendizaje colectivo, y generados desde cierta matriz sociocultural, determinados desarrollos socio productivos y en contextos políticos específicos.

Afirmamos que se trata de un proceso de intervención, “proceso en cuanto devenir social, históricamente condicionado” (Domecq, R; 2001), y “de intervención” en términos de la utilización planificada de dispositivos para redireccionar ese devenir hacia la imagen futura deseada.

Consideramos que ese proceso de intervención debe darse en un territorio, al que caracterizamos como “socialmente construido”, tomando distancia de una mirada que lo identifique como un “lugar”, una porción circunscripta por límites naturales y/o políticos – administrativos. Acordamos con Domecq cuando lo presenta “no como pasiva unidad geográfica de intervención sino como sustento de un proceso deliberado de construcción social orientado a la mejora de la cohesión social, la calidad de vida y la competitividad”. El autor nos presenta al territorio como un escenario dinámico, que a lo largo de la historia ha sufrido diferentes modificaciones que incidieron en su conformación, y que no se trata de modificaciones homogéneas, sino que “cada



colectividad, cada territorio procesa estos cambios según su historia, sus capacidades, sus competencias y según el modo en que gestiona la participación y el consenso.”

El territorio no es un recipiente donde ocurre la realidad. El territorio es la realidad, realidad construida socialmente por los actores locales que allí se encuentran “cara a cara”, interactúan, negocian y son activos en la toma de decisiones, generando las sinergias que fortalecen la gestión de sus acciones. El desarrollo debe promover y fortalecer, para ser sustentable, las confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos en estos actores. Las personas (y las instituciones) sumarán al éxito de las iniciativas en la medida que las perciban que “como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida”. De esta forma el proceso será viable, mostrándonos el grado de compromiso asumido por la comunidad.

Domecq se refiere a la “dificultad por parte de las instituciones públicas y de la sociedad civil para procesar los cambios recientes, entendiendo por cambios recientes, aquellos que de manera general están asociados con la aceleración del proceso de globalización a partir de 1989 y los que específicamente se vinculan con las transformaciones de Argentina y de su entorno sub-regional.” El autor cita entre otros la incertidumbre, como estado permanente, la relevancia del tema ambiental, la debilidad creciente del Estado – Nación, la exclusión que se manifiesta como fenómeno social generalizado y los cambios en las modalidades de socialización. Estos temas son mundiales, pero son en el territorio, en lo local donde se manifiestan concretamente. Es aquí “donde es más evidente la necesidad de asociarse para competir – para convivir – en un mundo global, para preservar valores y calidad de vida y para atender colectivamente el compromiso humano y ambiental con las generaciones futuras. (...) El desarrollo local puede así ser visto como la manera en que una comunidad, territorialmente definida, enfrenta estos problemas. El desarrollo local se diferencia – se identifica – por las capacidades y por la singularidad social económica y cultural para procesar dichos condicionamientos y para definir participativa y consensuadamente su estilo de desarrollo.”

Retomando a Buarque el “El desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de que los actores de la sociedad local se estructuren y se movilicen, en base a sus potencialidades y su matriz cultural, para definir y explorar sus prioridades y especificaciones, buscando sus competencias en un contexto de rápidas y profundas transformaciones”. Los procesos de desarrollo



tienen profundas raíces institucionales y culturales, donde los actores tienen una cultura y formas y mecanismos que son propias. Acordamos con Bosier cuando plantea que “cada sociedad alienta el desarrollo de formas específicas de organización e instituciones que le son propias, y que facilitarán o dificultarán la actividad económica debido a que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional y, por supuesto, no siguen siempre las prescripciones teóricas de los modelos económicos.”

Cuando incorporamos a nuestra definición de desarrollo local el quehacer de acciones deliberadas y estratégicas intentamos hacer referencia centralmente a la necesaria planificación que la intervención requiere para consolidar un proyecto común entre los actores. Esta planificación deberá contener la identidad colectiva de la cual la sociedad local es portadora, y a su vez ser promotora de la producción de nuevos valores y bienes localmente gestionados. La planificación local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa, y exige un conocimiento de las distintas realidades que se entrecruzan en el territorio, privilegiando procesos participativos en la identificación de los problemas y en el planteo y ejecución de las estrategias para abordarlos, desde un marco de negociación permanente. Esto requerirá de la articulación de todas las iniciativas individuales, llevando a la concreción de instituciones adecuadas para lograr la integración en una única racionalidad local, por supuesto no carente del conflicto como eje central (Arocena, J; 1997).

Domecq destaca también estos aspectos señalando que estos procesos de intervención encuentran en los compromisos y relaciones entre actores herramientas para la acción. “Sin estos compromisos y relaciones no existe desarrollo local ni competitividad. Tampoco existe si los compromisos y relaciones carecen de sentido, si no identifican las prioridades, si no acuerdan los proyectos, si no definen las normas. Si se pretende “hacer todo”, es que todavía no ha comenzado el proceso de desarrollo local. Hacer desarrollo local implica optar, implica respaldar con compromisos las opciones; es acordar con los actores sociales involucrados los proyectos que se implementarán. Supone demostrar su consistencia técnica y su viabilidad económica. La formulación técnica debe acompañar la decisión política.

Cuando decimos que la intervención en el territorio debe darse a través de acciones sostenibles, entendemos que éstas no pueden ignorar los límites impuestos por los recursos, deben adaptarse a ellos desde la concepción de desarrollo sostenible. Thiel (2001) define el desarrollo duradero como “aquel que satisface las



necesidades presentes sin correr el riesgo de que las futuras generaciones no puedan satisfacer las suyas. En el debate actual se añade a esta demanda respecto de las necesidades de las próximas generaciones, también la exigencia de justicia social para la generación actual. Dicha pretensión no forma parte en sentido estricto de la discusión ecológica, pero el concepto de desarrollo sostenible constituye, en la discusión política de hoy, una amalgama de exigencias ecológicas y sociales”.

Incluimos también en nuestra definición la necesidad de que el desarrollo local se de en un marco de aprendizaje colectivo. “La consistencia y dinámica de este proceso descansará en el aprendizaje colectivo y obviamente en las capacidades sociales de organización”. Este aprendizaje, “es la antítesis de la formación de élites. El aprendizaje colectivo implica una mejora generalizada de las capacidades y competencias de la gente, necesarias para participar socialmente en las transformaciones que la involucran.” (Domecq, R; 2002)

Domecq nos introduce en las variables explicativas centrales para abordar el aprendizaje colectivo: sensibilización, realización de seminarios/talleres, cursos formales y participación. Toda intervención deberá profundizarlas de acuerdo a las características propias de cada territorio, identificando las particularidades que deberán asumir para constituirse en herramientas sólidas que aporten a la construcción de un proceso de desarrollo local.

Finalmente, nuestra definición incorpora los condicionantes que hasta aquí el desarrollo local ha identificado como indispensables: cierta matriz sociocultural, determinados desarrollos socio productivos y contextos políticos específicos. Muchos autores señalan que estas condiciones son necesarias para pensar una acción social deliberada. Vázquez Barquero (2001) señala como fundamental un sistema institucional evolucionado y complejo, indicándonos el trabajo en redes como una estrategia que no puede ignorarse. Incorpora la idea de que “un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales, usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político – administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”.





Podemos completar esta idea con el aporte de Arocena (1997) quien nos dice que “no es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebre el potencial de iniciativa de un grupo humano”.

Pensar que el desarrollo social solo es posible en un territorio donde se de una determinada matriz social, cultural, económica y política, nos coloca en el desafío de explorarla, describirla y explicarla aún más, para constituir la en una herramienta de diagnóstico que nos permita analizar la viabilidad de este proceso, y de acuerdo a ésta profundizar en el diseño de estrategias diversificadas y multidimensionales para continuar promoviendo el desarrollo local, no como una receta estandarizada sino como nuevas construcciones ante diversos territorios. El desafío es mayor si pensamos que nuestra actuación puede comenzar varios pasos antes y generar aquellas condiciones factibles de ser promovidas, que comiencen a acercar la situación actual de un territorio a este punto de partida fundamental para la ejecución de un proceso de desarrollo local exitoso.

### **2.1.2. Acerca de la gestión territorial de la proximidad**

La gestión exitosa del desarrollo local, tal como lo estamos comprendiendo de las ideas anteriormente planteadas, supone capitalizar la proximidad del Estado y de su gestión a un territorio cargado de las particularidades que también venimos mencionando (lo social, lo cultural, lo económico, lo político). En este sentido, diversos autores refieren a lo que conocemos como “el enfoque de la intervención territorial desde la gestión de la proximidad”.

Hemos tomado la decisión de presentar a estos dos procesos (intervención territorial –gestión de la proximidad) de modo asociado, en tanto entendemos la incidencia que uno tiene sobre el otro. Plantear un tipo de intervención desde la valorización que el territorio genera, posibilita una modalidad de gestión pública en lo social, cercana, próxima.

Dicha relación supone entender y reconocer a un Estado encarnado en una realidad territorial, que confía en otros actores y que asocia sus propias capacidades gubernamentales a las sociales, dialogando e interaccionando por un lado, con distintos niveles de gobierno (sea éste nacional, provincial o municipal según el caso),



entre distintas organizaciones del mundo privado y con la sociedad civil en su conjunto. Es el recupero de la iniciativa de los actores territoriales, pudiendo así formalizarse instancias de cooperación, procesos de toma de decisiones de forma colectiva, deliberaciones para construir visiones compartidas, realización de consultas vinculantes por temas o problemas de la agenda social. Es lo que Daniel Arroyo denomina gestión asociada (2002), o bien gestión compartida entre la sociedad organizada y el Estado (en este caso y en el marco de nuestra investigación, estamos priorizando la mirada sobre el estado local).

La relevancia de lo territorial en la gestión, también ha cobrado mucha importancia a partir de los procesos de descentralización de la política pública desde los ámbitos centrales a los locales. En esa secuencia, que significó el traspaso, el traslado de responsabilidades, servicios, prestaciones, recursos desde áreas nacionales o centrales a otras subnacionales / regionales / locales / territoriales, el territorio se convirtió en el lugar de llegada, en el lugar donde ha impactado claramente este proceso de descentralización. Es así que afirmamos que el Estado “hace” al territorio en tanto es un actor que incide fuertemente con sus prácticas.

La idea de un Estado encarnado en una realidad territorial nos obliga como primera cuestión a definir “territorio” y “territorialidad” como categoría social, como herramienta al servicio de la gestión social. En esta definición resultará interesante traer a cuenta qué elementos del territorio se venían valorando desde diversas perspectivas de intervención social. Algunas visiones de la acción social, han realizado un recorte sesgado y restringido de la idea de territorio, asociándolo casi exclusivamente a la espacialidad física, a la dimensión de la realidad objetivada bajo la denominación por ejemplo de “domicilio”, “residencia”, “localidad”, “provincia”, “barrio”.

Otras visiones han ido superando y completando la noción de territorio, planteando la dimensión de espacio construido socialmente; espacio producido y productor de prácticas, normas y múltiples representaciones sociales. Aquí podemos asimilar la idea de territorio, como campo, tal como lo plantea Rosana Guber (1991)

Algunos investigadores (Spataro, M; 2008) aportan a estas visiones, el concepto de territorialidad humana, mostrando el vínculo entre el hombre y su entorno, entre la sociedad y su ambiente físico y recordándonos ese proceso de mutua transformación que se produce no solo en el plano de lo físico y biológico sino fundamentalmente (para nuestro interés) en lo simbólico y cultural. Transformaciones



que se dan en un tiempo y en un espacio y que se expresan en forma de procesos naturales y fenómenos sociales múltiples y complejos.

Precisando aún más en el concepto que nos interesa, presentamos tal como lo refiere Ocampo Marín (2005), la idea de territorio urbano. El autor menciona que “el territorio es el constructo social, una valoración, una fabricación, un producto, un espacio tatuado por la historia y la cultura, que se construye a través de prácticas y estrategias, percepciones y la manera de leerlo que tienen los miembros del grupo que lo constituye”. Son ilustrativos los elementos que el mismo autor presenta para comprender la configuración del territorio urbano. Elementos profundamente imbricados pero que, a los fines analíticos, desglosamos para su clara comprensión.

En primer lugar el territorio reconoce un elemento físico, un espacio en la geografía, delimitado por lo que comúnmente llamamos frontera. Si bien muchas de las fronteras que conocemos suelen ser naturales (un curso de agua, una montaña), son reconocidas por los sujetos como culturales. La frontera colabora en la conciencia territorial de una comunidad, en las distintas estrategias identitarias de esos habitantes. Otro elemento está dado por el tipo de organización social y productiva entendiendo al conjunto de actores que definen una trama relacional cargada de racionalidades, intereses, puntos de vista, poder, hegemonías que tensionan dichos vínculos. Un tercer elemento es el conjunto de normas, valores y representaciones sociales que expresan un universo de significados compartidos y que muestra aquel patrimonio simbólico de todo territorio además de dar sentido al modo en que los sujetos se mueven en él y se apropian (o no) de él. Y, por último, mencionamos a la historia como elemento que congrega al conjunto de trayectorias singulares y colectivas de los habitantes de un territorio. Esta historia deja huellas con formato de tradición, de rituales, costumbres diversas que actualizan permanentemente acontecimientos fundantes de ese territorio.

El territorio es así entendido como un tipo de espacio con atributos de apropiación y de autorreferencia. Territorios, es algo más que un lugar físico. No solo los transitamos, los llevamos puestos. Allí hay huellas, paisajes, sonidos, olores, lugares de encuentro y de desencuentro. Las familias, los sujetos en sus itinerarios e interacciones llevan sus territorios auestas como una vestidura, en sus maneras de pensar, de emocionarse, de ver el mundo e intervenir en él.



Esta configuración multidimensional del territorio puede ser complejizada aún más, con el aporte que Catenazzi (2007). Ella caracteriza al territorio con el atributo de la “escala”. Escala como tamaño que sufrirá modificaciones tanto en lo físico como en lo simbólico, según sea el valor de dicha escala. Por otro lado, define al territorio como red o como área claramente continua y delimitada. Estas dos posibilidades son centrales al momento de pensar el territorio en el diseño de la política<sup>2</sup>.

Adentrándonos ya en lo que refiere al tema de la intervención entendemos que esta acción influye, afecta, controla y a la vez interpela a cada uno de estos elementos que conforman el territorio. La misma autora, haciendo referencia a un estudio de Sack (1986), resalta la incidencia de este tipo de intervenciones territoriales en las relaciones de poder dadas.

La intervención territorial también puede ser entendida desde diversas perspectivas. “Es habitual que muchas intervenciones sociales del Estado se den desde criterios administrativos y jurisdiccionales vinculados al control territorial (por ejemplo el domicilio de las personas) sin tener en cuenta otras cuestiones. Estas visiones no tienen en cuenta el uso que la población le da “al espacio”. La población construye caminos de acceso y utilización de los recursos sociales, más allá del lugar físico que habite. Este enfoque relacional da visibilidad pero tensiona otros aspectos que van emergiendo cuestionando los lugares instituidos. Estas estrategias de la población, de los habitantes, que comúnmente son usuarios y/o destinatarios de la gestión pública interpelan decisiones institucionales, definiciones de áreas programáticas, priorizaciones territoriales, entre otras cuestiones a considerar. Estas distancias entre las concepciones, nos permite introducir el tema de la gestión de la proximidad entendida en su plano de lo espacial o territorial y en su plano organizacional en términos de gestión de lo que los autores denominan “redes territoriales” al servicio de la articulación y la integración.

Vamos delimitando cada vez más nuestro universo de categorías más significativas y que se asocian más claramente a nuestro objeto de estudio. Decíamos que la gestión del desarrollo social pone en valor un modo singular de relación entre el estado y la sociedad, un modo más próximo y cercano de atención de las demandas

---

<sup>2</sup> Aparece aquí un tema transversal a la política: la focalización territorial y la escala de las intervenciones, cuestiones que desarrollaremos más adelante.



sociales y otorga al territorio cualidades más simbólicas que físicas como escenario de la gestión local del desarrollo. Decíamos también que hay diversas miradas sobre el desarrollo aunque la que impacta en las condiciones de vida de la población es la única que puede ser definida (desde la perspectiva que asumimos) como desarrollo local o desarrollo social. Gestionar el desarrollo social es adentrarnos en las categorías asociadas con la gestión social.

### **2.1.3. Acerca de la gestión social**

Partimos de la consideración que el concepto de “la gestión social”, tiene un exhaustivo desarrollo teórico y puede ser analizado desde diversas dimensiones, pero a los fines de nuestra investigación vamos a detenernos solamente en una aproximación del concepto, entendiendo que existen diversas definiciones no solo porque éstas provienen de distintos marcos paradigmáticos sino también porque este concepto, como muchos otros en las ciencias sociales, ha ido evolucionando y se ha ido complejizando a la luz de lo que la práctica concreta tanto de las organizaciones como de los actores, fue manifestando. En este sentido veremos que algunas de las transformaciones en las visiones, son aquellas que discuten las similitudes y diferencias de los conceptos de gestión y de administración y también las que ponderan el alcance que la gestión social tiene en tanto para algunos es un proceso propiamente procedimental y para otros es un proceso eminentemente político (que incluye a lo procedimental como una dimensión más).

Vinculando el concepto de gestión y de administración con distintos momentos y modelos de Estado, podemos mencionar todo el debate que se generó en torno a la capacidad de gestionar que tuvieron los países denominados “subdesarrollados” en relación con sus posibilidades y capacidades para iniciar un proceso de desarrollo “virtuoso” como el de los países “desarrollados”. Al menos así se plasmó el planteo de la teoría hegemónica del desarrollismo que imperó en la década del '50 y '60 del siglo pasado y que tuvo importantes influencias en nuestra región como parte del bloque de países del denominado “tercer mundo”. Veremos cómo esta teoría que impulsaban los países del primer mundo se terminó traduciendo en un conjunto de recomendaciones que los organismos internacionales de ayuda (no casualmente con sede en Estados Unidos y Europa) ofrecieron a los países pobres y subdesarrollados. Muchas corrientes de las ciencias sociales acompañaron esta visión del desarrollo y aportaron marco referencial de sustento de recetas y modelos para mejorar la gestión.



Cabe mencionar que frente a la crisis generalizada en el abordaje de problemas sociales en esa época, las respuestas que los gobiernos presentaron a través del consejo de los países del primer mundo y los organismos internacionales fueron estandarizadas, utilizando alguno de los dos modelos ya conocidos. Por un lado, el Modelo Clásico Weberiano Deductivo, que define el objetivo teóricamente, encuentra la solución menos costosa que se replique rápidamente y es gestionada de manera estandarizada. Se instrumenta siempre mediante la organización jerárquica y está basada en reglas de arriba hacia abajo. Por otro lado, el Modelo Inductivo que espera aprender de la experiencia y replicar buenas prácticas, más allá de los contextos particulares. Ambos tuvieron fuertes debilidades por reduccionistas y por pensar en recetas universalmente válidas.

Los resultados obtenidos no fueron los esperados y la causa del fracaso fue adjudicada, entre otras, a la incapacidad de los países en desarrollo para lidiar con la corrupción, con la pobreza persistente, por tener serios problemas de administración, y por lo tanto no brindar buenos servicios públicos. “Se han hecho muchas crónicas sobre las presuntas causas de esta pobre performance: oficiales públicos y sus trabajadores persiguiendo sus propios intereses en vez de buscar el bien común; gobiernos gastando y contratando gente desmesuradamente; prácticas clientelísticas extendiéndose, con trabajadores contratados y despedidos por clientelismo y lealtad política en vez de por mérito; trabajadores escasamente entrenados recibiendo poco entrenamiento específico; todo ello en el marco de programas y políticas mal concebidas que creaban múltiples oportunidades para sobornos y corrupción” (Tendler, 1994).

Como decíamos anteriormente, esta mirada sobre la situación dio lugar a un cuerpo doctrinal por parte de los organismos internacionales dirigido a limitar el “daño” que entendían que el sector público puede causar, basándose en la reducción de su tamaño, eliminando políticas sociales y subordinando a las instituciones públicas, sus funcionarios y trabajadores a las presiones del mercado y a incentivos para lograr objetivos.

Cuando estas soluciones “casi mágicas” empezaron a fallar, se buscaron otras alternativas que también se aplicaron como remedios. La intensificación de las recetas, apuntando a la mayor capacitación, aumentando recursos y proponiendo nuevas tecnologías más simples y apropiadas; pero como los problemas eran



estructurales, de fondo y no de forma, los incentivos aplicados no surgieron efectos positivos. La amputación, o más conocida como privatización, pensando en que la competencia promueve la eficiencia, pero el debilitamiento del Estado no fortaleció en forma automática al mercado y el remedio también fracasó. Por último, la reforma en las políticas, que le dio más poder a la tecnocracia, pero no tuvo en cuenta la infraestructura organizacional formal e informal, ni los recursos materiales, ni la capacidad de gestión, que implica no sólo “el hacer”, sino el “cómo hacerlo”.

Sabemos que todas estas ideas gestadas desde el mundo desarrollado, sentó las bases para todos los procesos que se dieron en el tiempo desde los años 70 hasta fines de los 90, en el marco de los modelos de Estado liberales y neoliberales.

En este sentido, vale mencionar cómo las diferentes actividades de una organización pública, especialmente en el área de gestión social enfrentan el resultado de un proceso empírico que no puede ser contenido en estructuras rígidas, no existen aspectos definitivos cuando la acción de la gestión social en su carácter puntual pretende impactar en una realidad que es parte de un proceso multidimensional y complejo.

Los procesos de trabajo, el estilo comunicacional, las conductas, los diferentes elementos, los métodos, las herramientas, aún más, todo lo que se refiera al espacio físico o virtual, dependen de la influencia que su propia existencia provoca, no son una presencia estática a lo largo del tiempo, sino que complementan, suman y derivan en acciones que surgen de su propia competencia, se retroalimentan de la realidad. Sin embargo es responsabilidad de quienes gestionan, encontrar la adecuación de la forma estructural de organización que mejor pueda entenderse, adecuarse e involucrarse con la gestión pretendida.

Si bien desde el concepto más llano de la organización como sistema, ellas se adaptarán a las exigencias del contexto, en el ámbito público esto no ha funcionado siempre así, más aún cuando nos introducimos en la estructura burocrática de Max Weber, donde el objetivo de este tipo de estructura no es la adecuación a fin de responder a las demandas externas, a pesar de mencionar objetivos organizacionales y objetivos individuales, sino establecer un sistema de control social, entendiendo como adaptación, lo contrario, “todos deben adaptarse a este modelo”.



Pero no solo el Estado sino también las organizaciones se encontraron con dificultades frente a la gestión de las iniciativas sociales: distintos modelos y fuertes desacuerdos en la orientación y los instrumentos acordados para gestionar, la complejidad de la gestión que conjuga la acción de actores públicos y privados, sumado a destinatarios que no tenían la suficiente organización, poder e influencia para hacerse escuchar. Por otro lado, las instituciones del ámbito social se encontraron con un estado de congestión crónica, pocos recursos humanos, físicos y tecnológicos, y la confluencia en ellas de muchos grupos de interés, que complejizaba la gestión.

De esta forma, se puso en evidencia las múltiples dificultades para la gestión, para la articulación, para la coordinación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno, la baja efectividad en relación a la transformación que se esperaba generar en el objeto de intervención y especialmente las limitaciones para garantizar el ejercicio de los derechos sociales (Chiara, Di Virgilio, 2009).

Dado que la práctica profesional y/o social, se encuentra dominada por conceptos, estos problemas que emergían en el ámbito del hacer fueron necesariamente problematizados y conceptualizados en el ámbito académico. Es así como comienzan a aparecer alternativas de gestión que incluían categorías como empoderamiento, accountability, gerencia social, entre otros., impregnados de una lógica empresarial basada en la eficiencia y eficacia que tornaron el debate de la gestión a una perspectiva técnica de gerenciamiento y evaluación, donde son los “programas” los que emergen jerarquizados perdiendo entidad la noción de “política”. Sin embargo, es fundamental remarcar la diferencia, mientras que la política pública es el conjunto de la toma de posición del Estado frente a una cuestión de interés de la sociedad, los programas son una construcción técnica que tendrá mayor o menor capacidad para expresar la complejidad del problema social. Desde esta perspectiva, la categoría de gestión se despolitiza y no solo pone el énfasis, sino que es vista solo como el conjunto de procesos a través de los cuales se articulan los recursos en búsqueda de la eficiencia y eficacia (Chiara, Di Virgilio, 2009). De allí que es usual, cuando pensamos la gestión en el ámbito de lo social, pensar solo en programas y proyectos, y confundir la implementación de los mismos con su gestión. Actualmente los anteriores conceptos están siendo revisados, entendiendo que los mismos no han sido suficientes para identificar las formas organizacionales que pueden materializar la diversidad y complejidad de la realidad social. La gestión es nuevamente objeto de estudio y análisis.





En otras perspectivas, la gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social, operando como un espacio de mediación entre los procesos macros y la vida cotidiana de la gente (Chiara, Di Virgilio. 2009). Esta visión pone el foco en el lugar donde se constituye la demanda y alude a los problemas políticos que tienen lugar en la dinámica de la gestión.

Las nuevas conceptualizaciones integran los dos enfoques por considerar que por separado no pueden dar cuenta de que no hay política por encima de la dinámica general de la sociedad ni por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación.

Entendemos entonces que, la gestión social para ser comprendida debe ser pensada como una dimensión de lo político. La gestión no es solo implementación sino que es todo el proceso necesario para que un propósito de transformación social se concrete. Por lo tanto, es en su totalidad un proceso político, un posicionamiento ético político que define direccionalidad en las acciones.

No es mera administración, es una dinámica de cambio, que incluye una combinación de políticas, instituciones, procesos, mecanismos, herramientas e información para manejar conflictos, buscar consensos y tomar decisiones informadas hacia un propósito de valor público.

Cuando hablamos de gestión, hablamos de estrategias basadas en una visión, en cursos de acción y flujos de información relacionados con un propósito, en instrumentos y habilidades para comprometer acciones y recursos acumulados hacia una dirección determinada. Un proceso dinámico que desarrolla en el tiempo una cadena de decisiones sujeta a la interacción de individuos e instituciones en contextos particulares. Como vemos, la gestión no es propia de un momento determinado, sino que, se desenvuelve a lo largo de todo un proceso de intervención. Implica fases interrelacionadas: establecimiento de la agenda, toma de decisiones, diseño, aprobación, implementación, sostenibilidad. Es superadora del momento de implementación.

Se gestiona en un tiempo y espacio determinado y para una población cultural y socialmente específica, por eso la gestión se pregunta, ¿Dónde? ¿Cuándo? introduciendo al análisis, el contexto. No es ingenua, y busca una explicación que



avance sobre lo evidente, la gestión se desarrollará en todo momento y a lo largo de nuestro accionar dentro de una organización.

Los equipos de gestión, tanto de organizaciones no gubernamentales como agencias de gobierno comparten el objetivo de generar valor, generar resultados valiosos para aquellos que tienen autoridad sobre los recursos que administran (Marck Moore, 1998). En sociedades democráticas, generar valor público significa valor para los ciudadanos, esto es, reconocer los elementos que la ciudadanía colectivamente en una determinada sociedad y en una circunstancia política, económica y social específica reconoce como valioso. No obstante cuando hablamos de público no nos referimos a una agregación de preferencias individuales sino a una decisión colectiva. Claramente el valor público surge de la arena pública, respecto a que es valioso, prioritario y que debe ser producido para el conjunto social.

El objetivo de la gestión no es solo la adecuada entrega de bienes y servicios, sino que busca impacto mas allá, es el valor público lo que debe surgir de respuestas eficaces a problemas relevantes para los ciudadanos. En la creación de valor público radica la noción de construcción de comunidad, ciudadanía, democracia, capital social y ampliación de oportunidades para los ciudadanos.

Este enfoque de la gestión basada en la generación de valor público proporciona diversos aportes. En principio, amplía la forma en la que se piensa y entiende el desempeño de las organizaciones que proponen promover el desarrollo. Nos obliga a pensar una evaluación cuya mirada supera los servicios generados y los impactos consecuentes, requiere de mirar la totalidad de los beneficios sociales tomando en cuenta los beneficios generados por los procesos y las relaciones entre los diversos actores, ciudadanos, gobierno, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Es decir, que en la gestión no sólo interesan los resultados de las intervenciones sino también los procesos aplicados para generar esos resultados, ya que la interacción entre las organizaciones y los ciudadanos generan un valor en sí mismo.

En síntesis brinda, una mirada sobre la amplia gama de beneficios sociales, un claro interés por los resultados y los procesos, una dirección estratégica, un incentivo para escuchar la voz de la ciudadanía, un interés genuino por dar respuesta en forma de resultados valiosos.



Intentando además generar efectos positivos como remover barreras de acceso a activos valiosos y que abren oportunidades, como la salud, educación, representación política y social, entre las más relevantes. Permitir el uso de esos activos y hacer efectivas las oportunidades para que no sean solo formales y aporta a relaciones de confianza que fortalecen el tejido social.

La gestión social con el objetivo en el valor público (y con particular énfasis en este momento socio histórico), busca profundizar los procesos de ciudadanía, avanzar en materia de derechos humanos y ciudadanos, constituyéndolos en el eje vertebrador de la intervención social. El desafío actual se encuentra en “la línea de la instauración, generación, difusión y exigibilidad de derechos de ciudadanía” (Melano, 2011).

Por lo tanto es necesario no confundir, tanto en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales como en la gestión de gobierno, la instancia de administración con la de gestión social. Efectivamente, dimensiones como la responsabilidad, las pautas, el valor y el control son distintas para ambas instancias.

La responsabilidad de la administración, se agota en la adecuada utilización de los recursos y en cumplir con los mandatos organizacionales y las normas, mientras que la responsabilidad de la gestión, como ya mencionamos, supera esta instancia persiguiendo la generación de valor público. Las pautas que guían las acciones y decisiones, en la primera, son las normas, regulaciones e indicaciones de las autoridades, mientras que las pautas que deben guiar las acciones y decisiones de la gestión son las necesidades y aspiraciones ciudadanas. La simple administración pondera como prioridad la buena y oportuna entrega de bienes y servicios, pero el valor de la actividad en la gestión estratégica radica no sólo en eso, sino también, en el beneficio obtenido de la buena y oportuna entrega de bienes y servicios. Finalmente, el control en una administración es vertical, siguiendo líneas de autoridad, pero si queremos avanzar a un nivel de gestión, el control es compartido, con base en compromisos y propósitos comunes.

En el marco de nuestra investigación, no resulta menor recuperar esta distancia de enfoque ya que no es solo una clasificación presente en el mundo de las ideas, sino que en las realidades de los gobiernos locales, en las prácticas cotidianas de su gestión del desarrollo local, estas miradas aparecen aún como tensión, como tránsito



de un modelo de gestión más administrativista hacia un modelo de gestión integral y de clara subordinación de la técnica a la política.

Otro desafío a tener en cuenta, es la necesidad de la organización de dividir esfuerzos entre la idea de generación de valor, la búsqueda y asignación de recursos y el mantenimiento de la legitimidad y sobrevivencia de la organización. Por último, pero sin intención de agotar la serie de desafíos a los que se enfrenta la gestión, la naturaleza del trabajo que busca la creación de valor requiere de una importante coordinación de redes y alianzas inter-organizacionales. Esto conlleva en sí mismo retos de comunicación, coordinación, conflictos de intereses, y necesaria territorialidad (tal como lo venimos planteando desde ideas anteriormente mencionadas), como procesos a atender y a sostener en la dinámica organizacional.

La gestión implica fundamentalmente construcción de viabilidad descubriendo estrategias y aportando todo movimiento tendiente a poner el objetivo al alcance. La gestión da soporte, corre los límites, no busca “hacer lo posible”, sino “hacerlo posible”. (Rovere, 2006).

Lo viable es otro de los conceptos asociados a la gestión social que necesitamos traer a esta discusión que enmarca nuestra investigación. La viabilidad es un atributo central en todo proceso de transformación, y, desde la perspectiva que abonamos, no es un atributo dado sino que es un valor de la gestión política que se construye. La construcción de viabilidad supone tres niveles de juego, donde el análisis va aumentando en profundidad y cantidad de variables a tener en cuenta. Un primer nivel considera fundamentalmente las debilidades y fortalezas propias; la estrategia es vista como una oportunidad de incrementar las opciones de nuestra gestión. En el segundo nivel, la mirada se pone sobre la coyunturas y el contexto; se basa en la detección de obstáculos y de facilidades en el ambiente que van a ser tenidos en cuenta en las intervenciones. El factor de vital importancia en este nivel es el análisis de las variantes neutras, es decir, variables que ningún actor controla en la situación, que podrían afectar positiva o negativamente la gestión. Un tercer nivel de juego incluyen las variables discrecionales. Esto es, cuando los obstáculos y facilidades no son solo circunstancias, sino sujetos que juegan en el mismo campo utilizando y controlando recursos de poder que pueden facilitar u obstaculizar voluntariamente la consecución de los objetivos. Las variantes discrecionales son aquellas que controlan otros sujetos en la situación, en este caso es necesario



conocer los oponentes y aliados que cooperan o confrontan con o sin reglas claras en el juego (Rovere, 2006).

El juego de estrategia permite varias alternativas, entre ellas pueden diferenciarse tres tipos o modos de relación entre actores: de coacción, de confrontación y de cooperación.

Cuando por efecto de la posición se obtiene una correlación asimétrica de poder, se obtiene una capacidad coactiva sobre otra fuerza que puede ser usada o no. En algunos casos esto puede significar el éxito, pero es necesario recordar que todo poder genera resistencia y el impacto debe ser medido. En los otros dos casos las fuerzas son similares y la opción se encuentra entre la confrontación y la cooperación. La confrontación es una estrategia que debe usarse en forma prudente y con una razonable probabilidad de prevalecer, ya que cambia las reglas de juego de la "convivencia" entre actores y fuerzas sociales. Por último, dos o más actores sociales pueden entrar en cooperación a través del difícil arte de construir acuerdos, concertar o negociar, donde ambas partes ganan. De todas formas, en las alianzas tácticas o estratégicas, los actores pierden parte de su "soberanía"; se elige perder grados de libertad para lograr sumar fuerzas y ganar colectivamente.

Las fuerzas colectivas y la predominancia de reglas de juego propias de la convivencia entre actores y fuerzas sociales, ha tomado mucho impulso en el vínculo actual entre el estado y la sociedad. La complejidad de los problemas sociales supone una necesaria integralidad en la mirada (para su comprensión más completa) y una asociación entre actores para generar respuestas más efectivas. El análisis teórico de estos actuales desafíos de articulación y asociativismo en la gestión, también se convierte en central para el marco de nuestro estudio.

#### **2.1.4. Acerca de la gestión social y las estrategias de la asociatividad**

Tal como venimos planteando, en la propia dinámica del desarrollo local, de la gestión social y de la predominancia de una gestión con mucha importancia de lo territorial, se manifiestan múltiples relaciones sociales. En el nivel interterritorial, el territorio se define como el espacio de identificación y encuentro de determinados actores sociales y económicos, mientras que en el nivel intra-territorial el territorio es el propio actor que se relaciona con otros actores territoriales estableciendo también



relaciones de poder e interdependencia. El concepto de “gobierno en red” es la condensación del gobierno relacional y territorial. Esta noción sugiere una nueva forma de regulación social por parte del Estado, a través de las negociaciones y los pactos que se producen entre un conjunto de actores interdependientes y que se relacionan entre ellos en un espacio físico y virtual que se denomina red (Brugué, 2008).

Aquí el énfasis está puesto en la naturaleza y alcance de los procesos de interacción activa entre grupos de actores más amplios que han ido construyendo metas comunes, y que apuntan hacia procesos integrales y territorializados.

Veníamos planteando que la gestión de la proximidad es un abordaje que recupera la dimensión espacial de las políticas sociales. Y desde esa mirada se derivan como temáticas de análisis y problematización y como dispositivos conceptuales y operativos la estrategia de focalización territorial y la escala de las intervenciones, cuestiones que profundizaremos. (Carré C., Deroubaix J.F. (2006)

Así, el territorio es visto y comprendido desde esta perspectiva como la nueva unidad de referencia y mediación de las acciones del Estado y el enfoque del desarrollo territorial plantea un modo de acción que valora tanto los atributos políticos y culturales de las comunidades y de los actores sociales allí existentes como los físicos y económicos. Esta perspectiva, permite valorar el potencial del territorio para la transformación social entendiendo el valor de un “territorio organizado”<sup>3</sup>.

En referencia a la valorización del territorio en el marco de nuestra investigación, la Región Metropolitana de Buenos Aires presenta características que hacen singular la gestión local de políticas sociales. Esta región está conformada por vastos municipios o ciudades intermedias que, por la dinámica socio-productiva que expresan son identificados como una región que excede la referencia del límite institucional y político de cada distrito. Los municipios del conurbano bonaerense constituyen un espacio de elevada complejidad para el desenvolvimiento de la gestión social de los gobiernos locales. La combinación de su densidad poblacional; la gran

---

<sup>3</sup> “*territorio organizado*”: da cuenta de la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. (Boisier, S; 2001, s/p)



cantidad de actores sociales, comunitarios y políticos que lo pueblan; la diversidad de su actividad productiva y comercial, las crecientes expectativas y demandas de la población resultan en un escenario de elevada relevancia política electoral, de diversidad político institucional que condicionan e intervienen en la gestión municipal de los asuntos locales.

La gestión social desde una mirada territorial se ha constituido, al menos desde los últimos años, en un conjunto de recursos (en sentido amplio) a través de los cuales se articulan relaciones políticas entre los actores en el entramado local, que tiene a los municipios como actores centrales. De esta manera, la gestión local de la política social se transforma así en un espacio complejo dominado no sólo por aspectos técnico-administrativos (valiosos y necesarios como ya lo mencionamos en su momento), sino también por aspectos políticos derivados de las estrategias orientadas a fortalecer la intervención y legitimidad de los gobiernos locales.

En este camino, perspectivas y temas tales como igualdad de género, consideración de los colectivos desfavorecidos (migrantes, personas con discapacidad, colectivos de la diversidad sexual), no discriminación, la equidad, la diversidad cultural, el empoderamiento o la participación, forman parte de la agenda de gobiernos y deben ser incorporadas como variables a los procesos de gestión pública. (Gaete Quezada, R; s/f).

Queremos resaltar que las variadas demandas sociales que asumieron los municipios en los últimos veinte años produjeron el desarrollo de una nueva agenda de los gobiernos locales y la asunción de nuevas responsabilidades sobre el territorio. Ambos factores transformaron las incumbencias municipales y demandaron a los gobiernos locales novedosas y creativas capacidades de gestión y de vinculación con los actores del territorio. En este sentido, las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más como multidimensionales, lo cual ha generado entre las distintas áreas de gobierno la tendencia hacia enfoques integrales que pongan en práctica estrategias de intervenciones intersectoriales.

La intersectorialidad es entendida como una estrategia que tiende a generar sinergias y complementariedades en la gestión de las diversas iniciativas públicas. A partir de ello, es condición y soporte material para alcanzar la integralidad en el abordaje de las problemáticas sociales.



Varios son los factores que condicionan este tipo de institucionalidad social. Entre otros; Intereses e ideologías de cada actor, así como coaliciones y correlaciones de fuerza entre ellos es lo que dará el rumbo de este tipo de estrategia. La institucionalidad política o estilo de gestión municipal dominante también actúa como condicionante, favoreciendo o estrechando, la institucionalidad de la intersectorialidad (Repetto; 2009, 180).

En su gestión territorial, la intersectorialidad conlleva aspectos políticos y técnicos. La idea de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente brinda el fundamento político de la misma. En tanto, valorar el abordaje sectorial como saber especializado, pero reconociendo su limitación para intervenir en situaciones que requieren abordajes más amplios, rescata la perspectiva técnica. De esta manera, la integración (dimensión política) entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales y permite compartir los recursos (visión técnica) que son propios de cada sector.

Desde esta perspectiva, es conveniente destacar los factores que participan en la configuración de una modalidad de gestión social local.

Un primer análisis señala que la modalidad de gestión municipal es el resultado de la interacción entre: las características del marco normativo que reglamenta las acciones de un municipio y los vínculos entre niveles de gobierno que se establecen a partir del mismo; la capacidad del Estado Local de movilizar los recursos necesarios para cumplir con sus competencias y hacer frente a las demandas de la sociedad y, por último, el perfil que asume el Estado Local mediante la modalidad de vinculación de los partidos políticos con la sociedad local. De esta forma, el modelo de gestión municipal vigente, es consecuencia de los condicionantes impuestos por cada una de estas tres variables y de la interrelación que se establece entre ellas. (Bennardis, 1999). Como señalamos anteriormente, estas relaciones tienen lugar en un escenario territorial con factores y relaciones que circunscriben e intervienen directamente o indirectamente en la gestión municipal las políticas sociales.

En otro estudio, Daniel Arroyo incorpora a las organizaciones de la sociedad civil como un actor central en el estilo de gestión municipal e identifica tres indicadores del modelo de gestión. Para el autor, la capacidad de los municipios para llevar adelante programas o políticas municipales se relaciona con el nivel de articulación que se dé en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles





de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Para lograr llevar adelante con “éxito” los programas sociales y productivos que apunten al desarrollo local es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles. (Arroyo, 2001).

Atendiendo el objeto de nuestro proyecto, nos interesa resaltar el estilo de gestión política y los diversos modelos de gestión que son posibles desde esta dimensión. De acuerdo al estilo político con el que gobierna el gobierno local, se pueden identificar tres estilos: modelo centralizado, modelo descentralizado y modelo de gestión asociada (Arroyo; s/f).

En el primero, el de mayor tradición en nuestro país, el Municipio es quien planifica y ejecuta todas las medidas que afectan al distrito sin articular o hacer participar en sus intervenciones a otros actores con intereses en lo local. Esto le permite mayor rapidez y eficiencia, pero compromete la sustentabilidad de las acciones. El modelo descentralizado hace especial énfasis en la cercanía geográfica con las demandas. Al definir las prioridades de la gestión favorecen la participación de los sectores afectados por las problemáticas. De esta manera, se busca atender la eficiencia, aunque se demore más tiempo la toma de decisiones y la consiguiente actuación. Por último, el modelo de gestión asociada valora la sustentabilidad de las acciones de gobierno y para ello propone que en la planificación y en la ejecución, trabajen en forma conjunta el municipio y las organizaciones sociales. Que definan que van a hacer (la estrategia) articuladamente, de manera asociada. (Arroyo; s/f).

Considerando que la gestión local se desarrolla en un entramado de variados y diversos factores<sup>4</sup> y actores que intervienen pugando por sus intereses (sectoriales, políticos, personales, económicos) en el proceso de diseño y gestión de políticas sociales en el nivel local, podemos comprender la gestión de las políticas sociales como un sistema abierto en una sociedad compleja. Esto lo explica bien Martínez Nogueira, al afirmar: “La gerencia de lo social no puede dejar de lado las condiciones y demandas de su contexto de operación, desconocer su inmersión esencial en lo político, alejarse de las cuestiones sustantivas básicas de las intervenciones sociales, ignorar la extrema diversidad de programas y la complejidad de las relaciones interorganizacionales, ni dejar de construir un conocimiento sistemático que permita

---

<sup>4</sup> Las Políticas Sociales Nacionales, la presión ciudadana, la presión política de los movimientos sociales también modifica y amplía la agenda de gestión local



acrecentar sus capacidades para enfrentar conflictos, tensiones e incertidumbres” (Martínez Nogueira; 2007:79).

Es en este sentido, y tal como venimos insistiendo en el desarrollo de nuestro marco referencia, que las capacidades de gestión municipal de las políticas sociales no se amplían únicamente por mayor capacidad de gestión técnica o instrumentos administrativos propios del gobierno local. Por esta razón, entendemos que el dispositivo para interpretar el contexto complejo en el que se desenvuelve la gestión social local está dado por las características que adquiere la “institucionalidad social”.

Repetto afirma que: “se interpretará la “institucionalidad social” como el conjunto de reglas de juegos formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad” (Repetto; 2004:121).

Es a partir de estas decisiones que por una parte se abre la necesidad de comprender la relación que se establece entre política y gestión pública en el ámbito local, ya que las lógicas de la acumulación política se redefinen ante la relocalización del lugar las demandas sociales y por ende, la creciente constitución del territorio como espacios de legitimación.

Al mismo tiempo, al incorporar en sus agendas locales la gestión de problemas y demandas relativas a la salud, la educación, la pobreza, el empleo, la vivienda, el tratamiento de los residuos, como así también los problemas de la niñez y la adolescencia y de género, los gobiernos locales han ido reconfigurando la agenda, la trama de actores, los modos de legitimación de su rol y las formas de acumulación política.

La intencionalidad política de los gobiernos locales por responder a las demandas sociales que hoy se presentan de manera más compleja requiere de un Estado activo, con capacidades de gestión suficiente, vinculaciones instituciones amplias que marca la tendencia de la constitución de lo que podríamos llamar formas de “estados sociales locales”. Desde esta situación los gobiernos locales transitan el



desafío de reconfigurar su rol, no con una mirada segmentada o sectorializada sino integral, sustentable, con un fuerte trabajo en la articulación público-privada resaltando sus funciones de promotor, facilitador, colaborador y, en los casos que se requiera, controlador.

Esta gestión que suma la articulación y la intersectorialidad como atributos de su dinámica, impacta en su dimensión más operativa. Es decir no es lo mismo pensar en “un modo” de direccionar una gestión social cuando el único actor relevante es el Estado, que diseñar una estrategia en la que necesariamente existen otros actores que gravitan en ese proceso permanente de toma de decisiones. A los fines de nuestra investigación es importante enmarcar y conceptualizar los elementos centrales de las estrategias de intervención, deteniéndonos en categorías propias de la planificación estratégica desde su marco más general hasta lo más instrumental y operativo y analizando a la vez las dificultades que transitan los gobiernos locales para asumir los desafíos de una gestión planificada y modernizada en sus dimensiones operativas e instrumentales.

#### **2.1.5. Acerca de la planificación de la gestión social. Las estrategias de intervención y la dimensión instrumental en la gestión**

Enfatizamos una vez más que la demanda que reciben los gobiernos locales de los ciudadanos es cada vez mayor, caracterizada por un alto nivel de diversidad y conflictividad, y dando lugar a nuevas definiciones respecto de sus obligaciones. La sociedad civil considera que éste debe dar múltiples respuestas y presiona en ese sentido, buscando incidir en el armado de la agenda local y en las soluciones que se darán a los problemas sociales. En este marco, que busca definirlo desde un nuevo rol, es que el Municipio debe darse una estrategia de abordaje, lo que será fundamental para dar direccionalidad a su intervención organizando su accionar en el territorio.

La metodología que utilice para ello dará cuenta de cómo lo realizará, junto a quienes, con qué niveles de participación social, entre otros aspectos centrales, dando cuenta finalmente de su perspectiva de desarrollo local, de su proyecto político y de su concepción de Estado Local y de ampliación de derechos ciudadanos. El Municipio deberá conocer la realidad, sus problemáticas centrales, solo así podrá establecer, las distancias respecto de la sociedad que considera deseable el modelo de localidad al



que aspira, y las estrategias de acción que intentará llevar adelante para lograrlo. Contar con diagnósticos específicos y de contexto actualizados es un eje central para la puesta en práctica de una estrategia de gobierno superadora de la inmediatez y la urgencia del día a día, que defina los puntos centrales de la política municipal (Arraiza, E. s/f) y de respuesta a todas las demandas sociales con objetivos claros y una propuesta de acciones concreta.

Las nuevas demandas, además, obligan al Municipio a nuevas agendas, donde las dimensiones económica, social y ambiental se hacen presentes y explicitan la complejidad de las políticas públicas para el desarrollo local. El liderazgo del gobierno local es fundamental para ello, ya que es quien debe garantizar un proceso de crecimiento económico con inclusión social y protección del ambiente. Su carácter de actor principal lo obliga a mejorar sus capacidades para favorecer la articulación con el sector privado y la sociedad civil. “Esto no es tarea sencilla en un marco en el que los municipios evidencian dificultades estructurales, que vuelven complejo su posicionamiento en relación con el nuevo rol que debieran asumir. Entre ellas, pueden mencionarse:

- Desarticulación en el trabajo entre áreas, lo cual dificulta la organización del municipio para constituirse en agente activo de la promoción del desarrollo económico-social en su zona de influencia.
- Bajos niveles de capacitación del personal municipal, jerárquico y de planta, que obstaculiza observar claramente este nuevo rol de municipio y sus beneficios.<sup>5</sup>
- Programas nacionales y provinciales que “bajan” a los gobiernos locales, sin ningún tipo de articulación con su estrategia, y sobre los cuales a éstos sólo les compete la coordinación.
- Carencia de información sistematizada sobre la realidad local que posibilite la toma de decisiones de los funcionarios.
- Definición de acciones y formas de procedimiento que priorizan objetivos cortoplacistas, sin considerar las ventajas de la planificación en el mediano y largo

---

<sup>5</sup>“En el municipio argentino ha predominado una visión formalista y administrativista de la acción municipal. Uno de los resultados más graves de esta perspectiva se pone de manifiesto en la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser nivel estatal con competencias relevantes, no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas”. (Cormick, H; 1997. En Gacía Delgado, D;)



plazo, con la correspondiente evaluación de la sostenibilidad de las decisiones.” (CIPPEC, 2005).

Frente a esta situación muchos municipios se valen de instrumentos de planificación que les permiten organizar las líneas de acción que deciden desarrollar en su territorio. Daniel Arroyo (2009) plantea cuatro instrumentos de planificación de diferentes niveles, que en el marco del desarrollo local permiten abordar la resolución de las problemáticas mencionadas<sup>6</sup>:

- Programa de Fortalecimiento Institucional: Se trata de una programación municipal interna que tiene como objetivo mejorar las capacidades de los trabajadores y funcionarios municipales y las condiciones en que prestan servicios, a través de acciones de capacitación, modificaciones de organigramas o reestructuración de áreas.

- Plan de gobierno: Esta instancia programática responde a las decisiones políticas del intendente y su gabinete municipal que determinan que problemas se priorizan y cómo se realizará la asignación de recursos para su resolución. No se realiza en un marco de consenso con otros actores, sino que es elaborado por el grupo gobernante.

- Programa Estratégico: Para encarar este tipo de programación se requiere que las diferentes acuerdos entre las áreas municipales y otros actores sociales, esto dará el sustento necesario a las acciones que se implementarán, ya que nacen y fortalecen el consenso logrado en torno a los problemas y las estrategias para sus resoluciones en el territorio.

- Plan Estratégico: Este instrumento, el de mayor nivel de planificación según el autor, debe surgir “de un diagnóstico integrado y supone la constitución de alianzas para un trabajo articulado entre el Estado Local, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en función de potenciar y promover las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región por lo que apunta al trabajo de los próximos diez o veinte años de esa comunidad.”

---

<sup>6</sup> CIPPEC enumera un quinto instrumento, el Plan Urbano.



“De esta manera, sea a través de programas municipales de largo plazo, o macro municipales –con definición de objetivos, políticas y estrategias sectoriales y grandes proyectos-; programas sectoriales basados en la economía local, salud, educación, seguridad pública, etc.; programas operativos anuales, en los que se incluyen prioridades territoriales y sectoriales; programas de acciones inmediatas, para animar la participación; programas de ordenamiento territorial–ambiental; de desarrollo institucional de la Municipalidad; programas catastrales, o prediales municipales; entre otros, comienzan a surgir las propuestas de uso de diferentes herramientas, que responden a la selección de una metodología de planificación, y se constituyen en elementos claves para el Desarrollo Local” (CIPPEC, 2005). Sin embargo, destacamos el Plan Estratégico como el mayor nivel de planificación, y entendiendo que es el resultado de un proceso complejo, multiactoral, no carente de conflicto, y que no es un punto de partida para “ver qué se puede hacer”.

La Organización Internacional del Trabajo (Rojas Morán, Luis; 2006) propone que un Plan Local o Plan Estratégico territorial contemple entre sus componentes los siguientes aspectos:

1. Visión de desarrollo: Entendida como una representación o imagen objetivo de lo que la región o localidad espera ser y tener en el futuro. Debe ser compartida por los diferentes actores y debe dar cuenta de su relación con el entorno macro regional y su rol en el país.

2. Diagnóstico: Es el análisis de los problemas y potencialidades más relevantes, relacionadas a las materias económica, social, cultural y ambiental que permitirán formular una propuesta de desarrollo económico y social. El área geográfica de referencia del diagnóstico es la jurisdicción de la municipalidad. Sin embargo, esta realidad sólo puede ser comprendida a partir de las relaciones que la localidad establece con entornos próximos y lejanos. Por ello, el diagnóstico local no debe ser entendido como algo lejano con las realidades y cambios que ocurren más allá de los límites físicos de la localidad. Debe constituirse en la base de un perfil de la localidad, que aliente procesos de desarrollo. Por ello, es importante que el diagnóstico no quede como un documento desconocido y sin trascendencia pública.

Se propone el desarrollo del diagnóstico, tomando en cuenta la obtención de información sobre los siguientes ítems:

- Tendencias históricas.



- Localización y demarcación geográfica. Proceso de urbanización del distrito.
- Economía.
- Población.
- Actores sociales y niveles de asociatividad.

3. **Objetivos Estratégicos:** Son los cambios, modificaciones o efectos que esperamos alcanzar en el mediano o largo plazo para el logro de la visión. Estos cambios se pueden conseguir a partir de la ejecución de una serie de acciones. Se basan en la intención de solucionar problemas reales y deben reflejar el impacto en la población o el espacio territorial, expresándose en términos realistas y factibles de alcanzar y no como deseos y buenas intenciones o utopías.

4. **Acciones concertadas:** Las acciones permiten el logro de los objetivos estratégicos y constituyen la mejor alternativa de un conjunto de opciones y cursos de acción previamente analizados y evaluados cualitativa y cuantitativamente; se traducen en actividades y proyectos debidamente priorizados.

El Municipio es, desde este enfoque, cada vez más responsable de la promoción de un desarrollo que supone concertación, promoción de nuevas capacidades e institucionalidades locales desde la capitalización de los recursos tangibles e intangibles que el territorio posea o genere.

Hasta el momento, tomamos los aspectos más conceptuales de la planificación como instrumento de la gestión y resulta necesario detenernos en la dimensión más operativa o instrumental que permite la producción de la información para los procesos de toma de decisiones y colabora también en la registración de esa información producida.

La producción y registro de la información es una dimensión de la gestión que permite generar los insumos para la toma de decisiones en el proceso de la intervención transformadora. Esta dimensión nos pone sobre el escenario de análisis, a lo que comúnmente conocemos como el conjunto de instrumentos y técnicas de la intervención. Partimos de la consideración de que los “instrumentos y técnicas” son una dimensión que solo puede comprenderse dentro de “la totalidad” de un proceso de gestión. Entenderlo, analizarlo como un listado de herramientas de trabajo, es una perspectiva demasiado tecnicista y alejada del posicionamiento que venimos planteando en tanto gestión social integral.



Decimos que las técnicas se despliegan allí donde ocurre la gestión cotidiana de las organizaciones e instituciones. La tensión será utilizarlas o como una receta o bien de modo creativo y efectivo, como un instrumento intencionalmente cargado de opciones epistemológicas, teóricas y ético políticas, opciones vinculadas con las dimensiones propias de todo proceso de intervención social. Dice Olga Vélez Restrepo: “El instrumental es el puente que conecta la INTENCION – CONCEPCIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE LA ACCION, contribuyendo al control, evaluación y sistematización y está presente en todos y cada uno de los momentos que conforman los procesos de la actuación profesional.”

Así, la mirada sobre la dimensión técnico instrumental, adquiere una visión más integral e integrada a todo el proceso de intervención social y vinculada al contexto político más global.

Si bien en esta instancia de avance del marco teórico de nuestra investigación, hemos transitado desde categorías de análisis que nos acercaron conceptos más teóricos hasta otros más instrumentales, nos parece oportuno y necesario recuperar la mirada de las ciencias sociales sobre algunas de las problemáticas sociales que son parte de la agenda institucional de los gobiernos locales y que son, además, algunas de las políticas de los municipios que presentan mayores desafíos por su envergadura en términos de población implicada, por la complejidad en el abordaje y por la novedad de las iniciativas que se van gestando.

La protección y promoción de derechos en términos de salud, perspectiva de género, empleo, educación, discapacidad, infancia, adolescencia y juventud, entre otros, cobraron un nuevo orden en las agendas locales. Esto está significando la consolidación de nuevos marcos normativos para la acción, además de proveer de estrategias y recursos para la protección y promoción efectiva de derechos.

Solo tomaremos dos de ellas, las que se encuentran abordadas desde la gestión de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza: las vinculadas al género y las que se dirigen a la atención de la problemática de la niñez y la adolescencia.





### **2.1.6. Acerca de la gestión de la política y el género**

Secuencialmente desarrollaremos en primer lugar algunas categorías vinculadas con el género y el modo en que analíticamente es comprendido desde distintas perspectivas y haremos luego referencia, a las características de la política y el género en la gestión de los gobiernos.

Para introducirnos en el tema podríamos plantear la siguiente pregunta ¿de qué hablamos cuando hablamos de género? Ana María Fernández (2009: 17) dirá que “hablar de diferencias de género implica necesariamente poner en visibilidad las relaciones de poder entre hombres y mujeres”. En este sentido, y siguiendo la lógica de esta autora, resulta interesante pensar que dichas diferencias se construyen históricamente y que, aun pudiendo variar como se explican dichas diferencias y que significaciones imaginarias se construyen acerca de los que es “ser varón” y “ser mujer”, habría algo que permanece, y es la voluntad de pensar las diferencias como esencias universales y por tanto condiciones inherentes y fijas para cada sexo. En este sentido, la misma autora expresa “a través de los sucesivos tiempos históricos, en función de las transformaciones tanto de los modos de producción como de las formas de gobernabilidad y la gestión de sus consensos, la subordinación femenina en Occidente ha cambiado sus figuras económicas, sociales, políticas y subjetivas [...]”.(Fernández, 1989:145).

El enfoque o perspectiva de género, son considerados para tener en cuenta el lugar y el significado que las sociedades dan al varón y a la mujer en su carácter de seres masculinos o femeninos; este significado varía según la cultura y el momento histórico. A su vez, como expresan Laje y Cristini (2011:31) “entendemos a la perspectiva de género como un dispositivo que permite a la sociedad discernir y denunciar los condicionamientos culturales que oprimen a las mujeres y promover las iniciativas que permitan liberarse de ellos, orientándose hacia la igualdad entre hombres y mujeres”.

Por tanto, las formas de subordinación que se fueron adoptando a través del tiempo, son el resultado de una trama compleja conformada tanto por las estrategias de las instancias hegemónicas y sus “necesidades” normativas, como las modalidades de ofensiva y resistencia de las mujeres.(Fernández, 1989).



Partiendo entonces de esta categoría de género, habría que poner también en consideración las diferencias de índole social dentro del mismo género, o sea que existen diversos tipos de objetivación-subjetivación, por ejemplo, entre mujeres de diferentes clases sociales, comunidades, etnias, religiones, etc. Estas diferencias, por tanto, resultan socio-históricas y se han construido en el marco de las relaciones de poder entre géneros. En el caso de los varones, por ejemplo, los macro y micropoderes que ejercen, se despliegan en muy diferentes dispositivos, según clase, etnia, grupo étnico, para mencionar algunos.

Ahora bien, si realizamos un breve recorrido histórico de la temática, puede decirse que la cuestión de género se tematiza tempranamente en nuestra sociedad, en el esfuerzo del sufragio femenino. La Unidad Feminista Nacional, por ejemplo, (en la década de los años 20) tendrá como objetivos la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, como el trabajo femenino, la eliminación de la trata de blancas y por supuesto el voto femenino, que se legaliza y legitima hacia el año 1947. (La Serna, 2011). En ese momento se contaba con luchas y esfuerzos de diversos movimientos y partidos políticos como el radicalismo, el socialismo y el peronismo, que favorecieron los logros que luego fueron legitimados.

En la década del 80, el género surge con una intensidad que no puede divorciarse de los sistemas de bienestar y los cambios que esto produce al interior de las familias y la sociedad.

Respecto del género, desde la recuperación de la democracia, se producen cambios importantes a nivel legislativo (patria potestad compartida, ley de divorcio, protección de la mujer frente a diversas formas de violencia, entre otras).

Durante el neoliberalismo, que encuentra su gestación durante la dictadura militar y la profundización del modelo en la década del 90, se desata un proceso regresivo en relación a las condiciones de vida social y material.

En este contexto de desigualdad y exclusión, y podríamos decir como resistencia a ello, se instrumentan diversas y nuevas formas de organización y representación que dan lugar a nuevos actores. La asociatividad asume el desafío de la defensa y la promoción de los derechos humanos en diversas áreas de la vida social y la perspectiva de género aquí asume también mayor protagonismo.



En la actualidad aparece nuevamente un activismo significativo, promovido tanto por organizaciones de la sociedad civil como por el mismo Estado, respecto de la igualación de derechos entre hombres y mujeres, como así también respecto de la promoción de derechos para personas del mismo sexo y familias homoparentales.

Por otra parte y respecto de la categoría de género, nos parece necesario incorporar también la noción de transgeneridad o neosexualidades, como un concepto que encierra identidades sexuales como transexualidad (los que sienten que nacieron con el sexo físico equivocado) ya sean preoperados/as, postoperados/as y no operados/as; crossdreseros/as, (anteriormente llamados travestis o travestidos/as), los que usan vestimenta del sexo opuesto con el fin de expresar mejor una identidad interior de crossgenero; personas intersexuales (anteriormente llamadas hermafroditas), entre otras identidades sexuales.

La crítica que se realiza a la perspectiva de género, desde la noción de transgénero, es que la misma mantiene la lógica binaria mujer-varón y que, si bien resultó un avance significativo respecto de la igualación de derechos, deben incluirse las nuevas identidades sexuales.

De este modo, como afirma Cabral (S/A,) “la perspectiva de género no sólo respeta a ultranza la disyunción normativa de atributos genéricos, sino que desconoce los alcances desmesurados que alcanza la violencia reguladora a la que es sometido lo femenino cuando no se trata de mujeres –la violencia sufrida por sujetos inarticulables para esa misma perspectiva, como travestis y hombres trans.”

Es interesante plantear el desafío de pensar estas categorías hacia dentro de la perspectiva de género, ampliando los umbrales de significaciones y construcciones sociales que se fueron conformando alrededor de dichas categoría y como incide ello, por tanto, en las relaciones de poder.

Centrándonos ahora en la perspectiva de género y las políticas públicas, cabe destacar que las agendas gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, contienen, cada vez en mayor medida, la necesidad de priorizar la importancia de igualdad entre hombres y mujeres, haciéndose eco, del tercer objetivo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000), que estipula que es necesario “promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer” (Laje y Cristini, 2011).



Ahora bien, resulta importante analizar entonces si estas premisas permanecen en un estadio formal, respecto de estar incorporadas en la legislación nacional e internacional o también logran materializarse en las acciones de gobierno, ya sean nacionales, provinciales o locales. Al respecto La Serna (2011:13) expresa “las políticas que toman en cuenta los aspectos de género, se basan en el reconocimiento de que las prácticas y las organizaciones en sus rutinas, requieren nuevos procedimientos para superar la desigualdad. Entre ellos, la inclusión de los actores implicados en la formulación de políticas públicas en las instituciones que toman decisiones, la desagregación de los indicadores por sexo, la evaluación de los impactos diferenciales sobre hombres, mujeres y en consecuencia, sobre otros grupos socioculturales, principalmente los más vulnerables”.

Resulta sumamente importante que la perspectiva de género se instale en todo el proceso de las políticas sociales (diseño, implementación y evaluación) teniendo como horizonte no reproducir las desigualdades antes mencionadas, dado que los procesos por los cuales las relaciones de género son socialmente construidas están asociadas a estructuras y prácticas organizacionales que suelen reproducir las desigualdades, tanto en los procesos de distribución de recursos, las responsabilidades, el poder y el tiempo.

Si partimos entonces de que la perspectiva de género debiera resultar transversal en el proceso de las políticas públicas, podrían proponerse la siguiente pregunta ¿de qué forma las políticas públicas reproducen las desigualdades de género, en tanto relaciones de poder?

En este sentido, encontramos habitualmente que muchos de los programas sociales dirigidos a la población femenina, en tanto mujeres y/o mujeres-madres, suelen reproducir dichas relaciones en tanto la asignación de roles y trabajos menos remunerados, o a través del desarrollo de programas orientados meramente a rol reproductor de las mujeres, o su papel social como consumidora de servicios comunitarios. Al respecto, acordamos con Burijovich (2011: 119) cuando expresa “[...] sin transformar las instituciones y el modo en que éstas representan los intereses y los aportes femeninos, la meta de la igualdad de género no podría lograrse”.

Siguiendo al mismo autor, podemos clasificar a las políticas de igualdad y equidad de género según políticas género sensitivas o género inclusivas y políticas transformadoras. Las primeras se refieren a la habilidad para percibir las diferencias



de género que expresan desigualdades, con el propósito de incorporarlos en estrategias y acciones. Las mismas buscan transformar el orden de género signado por la supremacía masculina, polivalente y multidimensional, para lograr la simetría fundamental en la equivalencia humana. Dichas políticas han cobrado aceptación internacional como políticas que son parte de un proyecto democrático y sostenible.

Por su parte, las políticas género transformativas tienen el propósito de no quedarse solo en la transformación de algunos tipos de necesidades e intereses diferenciales sino que procuran una visión integral del problema; se pretende entonces que las propuestas tengan un alcance global que transforme las relaciones de género en forma permanente.

A modo de ejemplo, si nos detenemos en el sector salud, podría decirse que incluir la mirada de género en esta área, implicaría incorporar el modo en que las asimetrías sociales entre varones y mujeres determinan diferencialmente el proceso salud-enfermedad-atención de ambos grupos genéricos (Tajer, 2012:18). O sea que las asimetrías jerárquicas entre los géneros, articuladas con otras diferencias sociales, son fuentes de inequidad que establecerán perfiles de morbimortalidad específicos, así como modelos de gestión de la enfermedad diferencial. Se establecen, entonces, vulnerabilidades diferenciales, relativas a los roles sociales que mujeres y varones pueden y deben cumplir en el marco del patriarcado, lo cual determina modos diferentes de enfermar, consultar, ser atendidos/as y morir. (Tajer, 2012).

Incorporar entonces la perspectiva de género en salud, tiene que ver con instalar una nueva mirada acerca de las diferencias y especificidades en salud de mujeres y varones desde una perspectiva de ciudadanía y derechos.

En este sentido resulta importante entonces, poder visibilizar estas desigualdades y vulnerabilidades diferenciadas para pensar estrategias que se orienten a promover relaciones más equitativas e igualitarias.

Para atender a las dimensiones subjetivas y objetivas de la construcción social del género, las intervenciones deberán proponer, por una parte resultados orientados a equilibrar la participación de ambos colectivos en la distribución de los beneficios; pero además o complementariamente, a transformar los prejuicios y privilegios que están detrás de las brechas de género.



En resumen, podemos decir que las políticas públicas debieran incluir y contener no solo la perspectiva de género en sus diagnósticos y posterior formulación, sino también perseguir objetivos de equidad de género. Ello implicará desarraigar y deconstruir los estereotipos de género que llevan a pensar políticas que reproducen o refuerzan dichos estigmas.

Asimismo, será necesaria, la articulación con otros sectores del Estado, para remover las barreras a la equidad de género (educativas, sociales, culturales, laborales, etc), en pos de políticas inclusivas y ciudadanas.

Se hace necesario también problematizar y complejizar la perspectiva de género en tanto la construcción social de las neosexualidades o transgénero, en función de incluir dichas categorías en el análisis y como consecuencia poder pensar políticas públicas que también incluyan dichas categorías, apostando a la igualdad de oportunidades y el respeto por los derechos humanos.

### **2.1.7. Acerca de las políticas de niñez y adolescencia**

La Convención Internacional de los Derechos del Niño vigente en nuestro país desde el año 1994, la Ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños y Adolescentes promulgada en el año 2005 y puesta en vigencia recién en el 2007 y la ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes sancionada el 28/9/2005 y promulgada el 21/10/05, Constituyen la concreción jurídica de años de debate en torno a la niñez y la adolescencia.

Este conjunto de derechos reemplaza al antiguo complejo tutelar de la Ley de Patronato, reemplazando la concepción del niño objeto de tutela por el de sujeto de derechos. La perspectiva teórica epistemológica de entender al niño como sujeto, es decir, como emergente de un proceso histórico y con pertenencia a un espacio constituye la centralidad del planteamiento de la perspectiva teórica que considera a los seres humanos desde una visión integral. Desde la misma se posibilita la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, procurando su máxima, plena e integral satisfacción, como ciudadanos y miembros de una familia y una comunidad, en donde el Estado interviene con políticas específicas.



Incorpora, además, el sentido de Infancia integrada por sobre el de infancia dividida, sin dejar por esto de reconocer “las infancias”. Redefine al niño como persona completa que está creciendo y no desde la perspectiva negativa de “menor”, donde el principio de protección viola o restringe derechos sino donde la protección implica reconocimiento y promoción de los mismos. La opinión del niño, de acuerdo a su madurez, cobra centralidad y cuando ha sido víctima de un delito no puede ser objeto de tratamiento judicial, sino que la Justicia actúa sobre el victimario. La nominación de menor en situación irregular es sustituida por el de adultos, instituciones o servicios en situación irregular, en donde estas instituciones cobran una nueva relevancia. El sistema judicial solo trata los problemas jurídicos con jueces diferentes para lo civil y lo penal y ya no los problemas asistenciales, que son tratados por órganos del Poder Ejecutivo descentralizados a nivel local.

Si bien, como manifiesta Carlos Eroles, dado que la Convención Internacional de los Derechos del Niño y su posterior incorporación a la Constitución Nacional, produjo un verdadero giro copernicano en la concepción del niño, atrás deberían haber quedado los viejos criterios y paradigmas: peligro, abandono, riesgo social. Pero esto no fue de este modo. Lo viejo y lo nuevo, lo positivo y lo negativo; la represión y la prevención aparecen aún hoy como conceptos vigentes en la práctica social de las agencias públicas y no gubernamentales, lo que muestra un escenario contradictorio. Podríamos decir que sus tensiones y contradicciones son las propias de todo proceso de transición de un paradigma a otro y de todo proceso que debe asumir las resistencias de las miradas, las prácticas y formas aprendidas (por décadas), de las instituciones, de los recursos humanos profesionalizados o no, y de la sociedad en su conjunto que sostiene aún un discurso ambivalente acerca de los derechos de los niños, adolescentes y del conjunto de las responsabilidades que se les asignan.

De cualquier modo, y aún en medio de las contradicciones en la convivencia de viejos y nuevos paradigmas, el salto cualitativo entre la ley de Patronato y la Ley de Protección puede sintetizarse como en el salto de la Asistencia a la Ciudadanía y de la Solidaridad a las Políticas Públicas.

Contextualizando con el universo de nuestra investigación, resulta necesario plantear el tratamiento que este tema tiene en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Allí, el proceso de institucionalidad del nuevo paradigma de protección integral ha avanzado en cuanto a la conformación de un aparato institucional que enmarca las rutinas esperadas, aunque parecería ser que esto no ha alcanzado para la



transformación de las rutinas en gran parte de los organismos del sistema de la protección integral. Lo cierto es que hacia adentro de algunos organismos se evidencian instancias que por distintos motivos obstaculizan el ejercicio de las nuevas rutinas esperadas.

Entre algunas de las dificultades pueden resaltarse situaciones de resistencias frente a los comportamientos esperados debido a la existencias de opiniones opuestas a la nueva normativa; situaciones de desconocimiento en los que no está claro que y como hacer; situaciones en los que no se puede desarrollar determinadas rutinas por carencia de recursos, solo para mencionar algunas dimensiones. Hay dificultades al momento de definir un modo de intervención en la dinámica individual/familiar de manera particular e incorporarla en una red de contención ampliada, en aquellos casos en que no se cuenta con preexistencia de redes locales.

A fin de construir un paradigma situado en nuestra historia, geografía y fundamentalmente en nuestra ideología y cosmovisión es necesario poder clarificar básicamente dos nociones: la naturalización de la idea del sujeto y la idea de pertenencia familiar y social. Para quienes han podido construir su yo en entornos culturales estructurados, no puede imaginarse la “ausencia” de un yo estructurado y una familia. Los da por sentados o preexistentes, por lo que lo que a la hora de diseñar políticas desde una idea de niño/adolescente es necesario desnaturalizar el concepto de sujeto y el concepto de grupo familiar y comunitario.

Los niños/as y adolescentes, para ser sujetos, deben armarse desde los vínculos y esto, no siempre está garantizado, muchas veces estamos ante un sujeto debilitado. Asimismo se naturaliza que nuestra sociedad está compuesta por grupos familiares y comunitarios no fragmentados con relaciones sanas y estructuradas y esto es, como mínimo, un supuesto ingenuo y descontextualizado de la realidad. Los niños/as y adolescentes son sujetos insertos, emergentes de una cultura una cultura como acumulación pero también como creación y también construcción de los significados que tiene para los sujetos y a la cultura se accede a través de vínculos primarios y sociales.

Para lograr esta re – vinculación, se hace necesario fortalecer los núcleos primarios ampliados y los espacios sociales de pertenencia. En los núcleos familiares y en las instituciones sociales se construye el aparato psíquico del sujeto. El sujeto, a





su vez, es el que crea y recrea las instituciones. Las Instituciones son formadoras de sujetos y los sujetos son formadores de Instituciones.

Familias, familias ampliadas, vecinos, padrinos y madrinan, tutores y militantes populares pueden acompañar o subsidiar los vínculos débiles de la cosanguineidad. Aquí es donde la norma produce el primer equívoco: para su progresiva adopción, habrá que revisar la implementación de artículos que, sin acuerdo entre poderes públicos, pueden generar un vacío que deja al niño expuesto a una mayor vulnerabilidad. El artículo 46 de la Nueva Ley es el mejor ejemplo de la necesidad de ir progresivamente hacia la reconstitución de lazos familiares diversos –que no naturalicen la familia patriarcal clásica- y la apertura de espacios sociales sostenidos desde las políticas públicas: “La internación y cualquier otra medida que signifique el alojamiento del niño en una institución pública, semipública o privada, cualquiera sea el nombre que se le asigne a tal medida, y aun cuando sea provisional, tendrá carácter excepcional y será aplicada como medida de último recurso, por el tiempo más breve posible, y debidamente fundada. El incumplimiento del presente precepto por parte de los Magistrados y Funcionarios será considerado falta grave”. Los jueces no encuentran la vía de salida –por la naturalización de la familia parental, el patronato y la internación clásica- , mientras los servicios sociales (locales/zonales) no logran dar con los sujetos y sus familias “dadas”.

Para que la internación no sea la moneda corriente, habrá que diferenciar este concepto del concepto de vínculo, mientras se fortalecen los espacios comunitarios de desarrollo infantil que promueven las organizaciones intermedias: clubes, escuelas, sociedades de fomento. En los núcleos familiares y en las instituciones sociales se construye el aparato psíquico del sujeto. El sujeto, a su vez, es el que crea y recrea las instituciones. Las Instituciones son formadoras de sujetos y los sujetos son formadores de Instituciones. El Estado debe garantizar los dispositivos que la propia comunidad genera, fortaleciendo canales de diálogo a través de Mesas locales (un concepto más amplio que el de Servicio Local instituido por la ley).

En término de generación de oportunidades es necesario poder comprender desde el Estado como opera la interdeterminación. Los sujetos interactúan en redes sociales: “El hombre sólo existe en la sociedad y por la sociedad...” (Castoriadis, 1981). Así, el sujeto comienza a estructurar su subjetividad en una comunidad de origen. La identidad primaria que allí se construye es reformulada por rupturas, duelos, deconstrucciones y construcciones posteriores. La identidad, organizadora de las



experiencias del sujeto, continúa estructurándose en su pasaje por instituciones sociales: en ellas, las certezas originales se pierden, los huecos son llenados con preguntas, nuevas certezas, y opera la filiación simbólica a una comunidad de objetivos o destino. Esta comunidad -la sociedad- compensa la pérdida fundacional con la promesa de un lugar que está esperándolo al sujeto: su “lugar en el mundo”. Esta promesa da sentido a la filiación simbólica.

A la luz de interrogantes, nos surge la pregunta acerca de cómo construir ese “lugar en el mundo” que posibilite recrear el ejercicio de los derechos, teniendo en cuenta que replantear los derechos de los niños implica detenerse, principalmente, en la igualdad como requisito ineludible del desarrollo pleno de los miembros de una sociedad. La problemática de la niñez no termina en las políticas y leyes destinadas a la niñez, sino que estas “terminan de jugar su viabilidad en un proyecto de país inclusivo, con políticas económicas redistributivas y un andamiaje institucional fortalecido” (Stuchlik; 2005).

El desafío del Estado, en particular en el ámbito local, será el de ser promotor y articulador de acciones y múltiples actores, de conformar núcleos de participación. “...En el caso específico de la implementación de la nueva ley esta conformación de núcleos participativos conlleva “salir de la práctica tutelar”, hecha cuerpo en muchos de los actores sociales relacionados con niños y jóvenes para pasar a una práctica en la que la definición de la situación tiene básicamente como actores centrales a los propios sujetos –niños, jóvenes y sus familias- y no a la definición unilateral de los “conocedores” sobre el tema...”<sup>7</sup>

En ese sentido, la perspectiva de la integralidad puede ser la estrategia que posibilite la construcción de una nueva mirada, una nueva gestión, un nuevo abordaje en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>7</sup> Ponencia en el V Congreso de Infancia en San Juan : “Procesos de Institucionalidad: desafíos en la conformación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños en La Matanza” – Autores: Fusca, Nicolás, Monath, Hernan y García Rodríguez, Conrado - 2012



## **2.2. Hallazgos y discusión**

### **2.2.1. Solvencia técnica y capacidad política**

“Cuando los estados son concebidos como actores, y no sólo como espacios donde meramente se reflejan las demandas e intereses de los actores socioeconómicos, deben gozar de la suficiente autonomía para definir sus propios objetivos” (Alonso, G. 2007). Siguiendo esta idea es que consideramos a la Secretaría de Desarrollo como un actor capaz de ser caracterizado en el sentido de su accionar, sus lógicas de intervención y su capacidad para definir sus objetivos y trayectorias para alcanzarlos. Encuentra en el proyecto político local la definición de su rol, donde le es adjudicada la tarea de llevar adelante las políticas específicas dirigidas a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía matancera. Para ello cuenta con múltiples áreas y programas destinados a implementar acciones y que constituyen un diverso abanico de capacidades que se destaca por su heterogeneidad.

Para alcanzar sus objetivos la Secretaría cuenta con solvencia técnico - administrativa. Los diferentes entrevistados manifiestan que los equipos de trabajo tienen solidez en estos aspectos, si bien señalan como veremos luego, que resultan escasos en varias ocasiones. Progresivamente se ha dado una profesionalización en quienes están a cargo de estos equipos y en quienes lo conforman. Se destaca que la convocatoria al momento de conformarlos o de realizar nuevas incorporaciones incorpora la definición de un perfil, donde la certificación de saberes pertinentes se constituye en un eje de selección importante. Cabe destacar la presencia creciente de graduados de las carreras que brinda la Universidad Nacional de La Matanza, sumando a las acreditaciones el conocimiento territorial que al del vecino se suma haber estudiado en esta institución.

*“... nosotros tenemos un espacio semanal de reunión si o si, una vez por semana un módulo tiene que tener una reunión de equipo, sí o sí. Y en la reunión de equipo tiene que ver no solamente con organizar la tarea, como una cuestión operativa, sino que también tiene que contar con instancias de evaluación y también tiene que ver con instancias de problematización, y les planteamos a los equipos que una vez por mes esa reunión tiene que ser de capacitación y esa capacitación podría darla el mismo equipo (...) Eso es un poco el diseño...” (Programa Envión)*



Las áreas que constituyen la Secretaría realizan tareas muy diversas entre sí. Aquellas que se dedican a tareas más asistenciales concentran sus equipos técnicos en los procesos de diagnósticos delegando la provisión directa de recursos, en algunas ocasiones, en personal administrativo. Esto requiere seguir circuitos que ya están preestablecidos y que si bien son puestos en valor por los entrevistados al concluir con la obtención del resultado buscado, también reciben críticas porque llevan tiempos que no siempre se condicen con las necesidades de la intervención.

*“... las trabajadoras sociales de delegación o de aquí cada vez que tienen que solicitar algún tipo de mejora habitacional sobre todo por tema de salud hay todo un protocolo ¿No? Planillas que llenar, hay unos socio ambientales que cumplir y se lo derivan a las arquitectas por ejemplo, entonces las arquitectas tiene que recibir eso para dar el OK digamos evaluado por la trabajadora social si es factible se da el OK...” (Dirección de Planificación).*

En aquellas áreas dedicadas a políticas de promoción, con aspectos asistenciales, pero más cercanas a una perspectiva de abordaje integral, casi la totalidad de los equipos está conformada por graduados o estudiantes avanzados de carrera afines. Los circuitos administrativos también son valorados, y no reciben tantas críticas porque se constituyen en una dimensión de la intervención, necesaria pero no exclusiva, por lo que los límites que ofrece no son vividos como centrales.

Podemos decir que el núcleo técnico administrativo requiere de las revisiones necesarias de los cambios cotidianos y la actualización necesaria, pero en cuenta con la solvencia necesaria para el diseño y la implementación de políticas. Los equipos cuentan con experiencia profesional y territorial, siendo un problema a atender la rotación de personal y la transmisión de las lógicas de intervención de la secretaría.

*“Dentro de los equipos algunos de los referentes de los equipos técnicos hay militantes políticos que además son técnicos, digo no es ajeno una cosa con la otra, la inclusión dentro de estos equipos en general es a partir de su capacidad técnica y territorial.” (Programa Envión)*

Respecto de la capacidad política, y entendiendo que el quehacer de una institución nunca puede ser neutral, puede observarse que en la mayoría de los entrevistados encontramos una fuerte identificación con los objetivos de la Secretaría, especialmente en aquellos que se desempeñan en áreas vinculadas a la niñez y



adolescencia. Como veremos más adelante se destaca la mirada compartida respecto al rol que como organización les adjudican las nuevas normativas a nivel nacional y provincial, respecto a la demanda social y a la intervención que tanto el Municipio como otras organizaciones de la comunidad le adjudican.

En estas áreas especialmente la visibilidad técnica y la incidencia política se constituyen en variables centrales. Los entrevistados se adjudican la especificidad para atender la demanda y desarrollan acciones para implicar en ellas al resto de los actores buscando sensibilizarlos en la necesidad de un abordaje integral y territorial de las situaciones de los niños y los adolescentes para el logro de resultados valiosos. Para ello consideran fundamental el trabajo en red. La relación con otros se constituye en un eje central que fortalece las capacidades políticas y técnicas. Puede encontrarse en los discursos de los entrevistados un fuerte énfasis en este sentido de búsqueda de articulación con otros para el desarrollo de la intervención.

Si bien hay áreas que aún tienen un largo camino que recorrer en términos de apropiación de rol de la Secretaría hacia el interior de lo que estratégicamente ha definido para ella la política local, son las menos, y progresivamente, y por la imposición misma de la demanda que se complejiza, comienzan a revisar sus lógicas de trabajos, sus herramientas y, fundamentalmente, su posicionamiento político en la implementación de políticas. Podríamos afirmar que hacia el interior de la Secretaría conviven dos perspectivas en transición, que se relacionan, se modifican entre sí, se obstaculizan por momentos, pero ambas (y hablamos de dos visiones solo a los fines analíticos, ya que entendemos que existen tantas como actores hay) cuentan con capacidades que nutren el proceso de construcción de la política institucional.

*“... nosotros no le preguntamos a nadie a quien va a votar. Las cuestiones políticas no están, si bien militamos porque estamos haciendo una gestión, estamos apoyando una gestión. Pero en nuestras reuniones, por lo menos nosotros, no hablamos de política, no digo que está bien o está mal, son dos ámbitos diferentes. Pero eso hace que venga gente con diferentes pensamientos, con diferentes orientaciones sexuales, con diferentes orientaciones políticas, pero la idea es la inclusión social, eso es lo que nosotros trabajamos en la parte social, reivindicar esteee...a la mujer, muchas cosas fueron de prueba y error...” (Programa agroalimentario)*



### 2.2.2. Instancia de coordinación

Más allá de las descripciones dadas por los entrevistados de cada una de las áreas a la que se ha podido acceder para este trabajo en la Secretaría de Desarrollo Social, se desprende de las mismas algunas características comunes entre ellas respecto a su funcionamiento, dada su pertenencia a un organismo que cotidianamente debe resolver problemas de vulnerabilidad, la resolución coyuntural parece ser el factor compartido por las diferentes áreas, la planificación en unas más que en otras, no pareciera poder sostenerse mucho tiempo ante la necesidad de respuestas inmediatas, incluso por la presencia del factor sorpresa.

Es por ello que si bien cada una de las áreas dependiente de la Secretaría cuenta con una estructura propio de la burocracia mecánica, donde la estandarización de proceso es el mecanismo coordinador predominante (Mintzberg, 2000), dándose en los sectores administrativos, donde aún con la existencia del jefe o coordinador la coordinación está dada por los procesos administrativos establecidos formalmente y que rigen para todas las áreas del municipio, sin embargo éstos se verán más o menos desdibujados y siempre en competencia respecto al nivel y tipo de supervisión ejercido por la autoridad formal. Respecto a otros mecanismos de coordinación H. Mintzberg menciona la supervisión directa y el ajuste mutuo, si bien ambos se dan en otro tipo de estructura organizacional, el primero en estructuras simples, no tan complejas como las públicas y el segundo en estructura que llama ad hoc (equipos de investigación, desarrollo de proyectos, etc.), también ambos pueden desarrollarse en estructuras como la estudiada. Conforme a las entrevistas realizadas, en la Subsecretaría de personas con Capacidades Diferentes y Previsión Social, la supervisión directa parece ser la instancia de coordinación que predomina, refiriéndose a la Subsecretaria. *Al encontrarse ella en su escritorio cada uno se concentraba en su tarea y no se permitían ninguna distracción, mientras que, cuando ella no se encontraba en la institución se los veía más distendidos y hasta tomaban mate y escuchaban música...* (del informe de las alumnas de Práctica IV). “El panóptico”<sup>8</sup>, es la idea del poder en sí mismo: poder para controlar a las personas y

---

<sup>8</sup> El **panóptico** es un [centro penitenciario](#) imaginario diseñado por el [filósofo Jeremy Bentham](#) en [1791](#). A través de la metáfora del panoptismo, [Foucault](#) intenta apuntar al conjunto de mecanismos que operan en el interior de todas las redes de procedimientos de lo que se sirve al poder "el panoptismo ha sido una invención tecnológica en el orden del poder, como la máquina de vapor en el orden de la producción. Esta invención tiene esto de particular: que ha sido utilizada en un principio en niveles locales: escuelas, cuarteles, hospitales... Se ha aprendido a confeccionar historiales, a establecer anotaciones y



*modificar su conducta. El panoptismo, se corporiza en la realidad de las diferentes instituciones, de este modo Foucault detalla "quisiera mostrar cómo es que existe este panoptismo al nivel más simple y en el funcionamiento cotidiano de instituciones que encuadran la vida y los cuerpos de los individuos: el panoptismo, por lo tanto, al nivel de la existencia individual". Otro mecanismo coordinador común a todas las áreas es el ajuste mutuo, siguiendo con la clasificación dada por Mintzberg, a pesar de la existencia de un jefe, coordinador o supervisor, las características de las problemáticas a atender en la Secretaría y la resolución inmediata, así como y no menos importante, sino preponderante lo amplio del territorio a abarcar en la atención, hace que no haya tiempo para reuniones de equipo, no pueda haber la capacitación formal suficiente en cada temática y en cada área, debiendo cada individuo, especialmente los profesionales asirse de su propia formación y experiencia para llevar a cabo un proceso de acercamiento a la población a ser atendida, las veces familias, individuos, incluso organizaciones de la sociedad civil.*

En las entrevistas a los integrantes de las distintas áreas, fue recurrente la descripción de situaciones que remiten al ajuste mutuo, *"Yo te vuelvo a decir que esos dos o tres profesionales que tenemos, son profesionales y vinieron capacitados. A veces, cuando hay un curso en algún lado, en Nación o en Provincia, van. Y asisten al curso y traen las resoluciones o las novedades..."* (Sec. de Personas con Capacidades Diferentes y Previsión Social), otros ejemplos de este tipo de instancia de coordinación aparecen en la Dirección de la Mujer, la falta de personal según lo manifestado por la directora hace que cada profesional aborde la problemática con su bagaje de conocimientos y propia experiencia, si bien hay lineamientos de trabajo, pero avanzan sobre la situación "dependiendo de su olfato", lo urgente y lo emergente hace que no haya tiempo de reuniones previas y planificación que pueda cumplirse. Otro tanto ocurre en la Subsecretaría de Deporte, Turismo y Recreación, donde la entrevista fue con casi todo el equipo de coordinadores, aun así se notó un fuerte liderazgo del Subsecretario, dejando al resto de los integrantes del equipo respuestas sobre datos estadísticos o de carácter formal, en un momento el Subsecretario mostró algún malestar con el proceso burocrático, incluso con quienes conforman la planta permanente de empleados, se notó una lejanía respecto a este personal, la comunicación con el equipo según el Subsecretario es permanente, sin embargo se destaca que es a través de celulares, *...es decir, la comunicación es continua y*

---

clasificaciones a hacer la contabilidad integral de estos datos individuales" (Foucault, M; 1978 b, pág 98-99)



*semanal, es diaria. Entonces es un trabajo, solamente de comunicación, de cuatro cinco horas diarias, por eso viste los teléfonos tres, tengo este más los dos míos pero por suerte contamos con handing municipal que nos comunicamos. Si bien esto podría adjudicarse como en otras áreas a la falta de tiempo para realizar reuniones personales, dada la cantidad de demandas a responder y las distancias a abarcar.. Algo a destacar en esta área, según lo manifestado por el Subsecretario es una conexión directa con el intendente, dándole a esa relación una impronta que deja de manifiesto un carácter inorgánico a la relación institucional , ...la coordinación debe darse con frecuencia en escenarios llenos de ambigüedades, incertidumbres, tensiones y disputas de poder (Boston 1992), convirtiéndola en un proceso técnico y político en el que se manifiestan diferencias de intereses, determinaciones contextuales y una economía política específica a confrontar (Repeto 2010).*

Respecto al área Agroalimentaria, se destaca una fuerte presencia del mecanismo coordinador de ajuste mutuo de Mintzberg, según su director, que en todo momento destacó que si bien están apoyando lo que hace la gestión, esto no es política, ir a los lugares es lo esencial, la presencia y ver a las personas estar con ellos, reconoce, como lo hicieron otras autoridades la necesidad de un equipo multidisciplinario más amplio y más personal, por lo que cada uno tiene que asumir su tarea donde se le haya asignado trabajar, *hay que escuchar, hay que tomar mate con ellos*, comenta como estrategia de acercamiento.

Por fin, de las entrevistas realizadas en las áreas de la Secretaría, quedó demostrado su debilidad respecto a su relación con otras instancias a nivel nacional o provincial, algunas de ellas no trabajan con otras áreas gubernamentales, y las que lo hacen no llegan a trabajar en forma conjunta, destacándose que la temática social requiere de esta interrelación y mirada sistémica. *El aparato gubernamental se organiza sobre la base de sectores especializados. Sin embargo, los ciudadanos se enfrentan y piden soluciones a problemas que habitualmente no se estructuran bajo una lógica sectorial, sino que son transversales a varios sectores. (Martin 2005)*

### **2.2.3. Demandas sociales y la construcción de la agenda social.**

Como se ha señalado en el marco teórico, la perspectiva del Desarrollo Local es una de las principales categorías que orientan nuestro análisis. En tanto proceso endógeno de intervención en la realidad de un territorio socialmente construido, donde





uno de sus objetivos es resolver los problemas de la sociedad local para el mejoramiento de su calidad de vida. En este territorio donde se desenvuelven los actores locales, el gobierno local es un actor central y preponderante en la priorización de los temas de la agenda local y la orientación sobre la intervención de las demandas de la comunidad. Las posibilidades que este tiene de alcanzar los objetivos están fuertemente estrechadas a la intervención territorial donde la negociación y acuerdo con otros actores con incidencia en el territorio por la utilización de los recursos (humanos, tecnológicos, económicos, institucionales, políticos, entre otros) para la satisfacción de las demandas de la comunidad.

En diversos espacios institucionales, es frecuente el reconocimiento de la relevancia de lo territorial para el abordaje de situaciones complejas. En tanto espacio donde “ocurren las cosas”, cada vez más se reconoce que el abordaje de problemáticas de carácter transversal y multidimensional que exceden las competencias de un sector y que al mismo tiempo son comunes a todos. En estos casos es ventajoso abordar tales problemáticas a través de políticas intersectoriales que no sólo involucran coordinación institucional sino integración práctica de conceptos y recursos. Tales como, por ejemplo, las políticas de juventud, hábitat, tercera edad y diversidad de género.

A partir de la década de los noventa, el campo de la política social en el país se transformó sustantivamente. La delegación sucesiva de funciones desde los gobiernos centrales hacia los niveles subnacionales y organizaciones no gubernamentales; la privatización de numerosos servicios públicos y sociales y la adopción una perspectiva de focalización como principal estrategia de diseño y implementación de medidas fueron el puntapié inicial de una profunda transformación en la gestión de la política social en todos los niveles de gobierno y, muy especialmente, en el local.

Una década después de las profundas reformas que buscaron modificar la acción estatal en el campo de la política social, La presencia de un nuevo patrón de desarrollo productivo con inclusión social revitalizó la vigencia de un Estado “activo” en lo económico y “presente” en lo social. A través de un creciente protagonismo de las políticas públicas, el Estado nacional logró la reactivación económica, el desendeudamiento, la generación de empleo, la reconstrucción de la protección social y la vigencia de los derechos sociales. En este esquema de protección y asistencia, la participación de las áreas sociales de los gobiernos locales es primordial.



Como señalamos en nuestro marco referencial, a partir de los proceso de transferencia de funciones del nivel central a los niveles subnacionales, los gobiernos locales han incorporado a sus agendas locales la gestión de problemas y demandas relativas a la pobreza, como así también los problemas de la niñez, la adolescentes y de género. Para atender estos requerimientos, los gobiernos locales han ido reconfigurando su estructura organizacional, la trama de actores y los modos de legitimación y acumulación política.

Al proceso de descentralización, se ha incorporado a la conformación de las agendas sociales locales el surgimiento de demandas vinculadas a derechos de segunda generación<sup>9</sup>. De este modo, son cada vez más recurrentes los pedidos de mayor intervención del gobierno local en torno al empleo, la educación, la salud y la vivienda entre otras temáticas.

La amplia cobertura lograda por políticas de seguridad social (AUH; Jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas); de una amplitud de programas de empleo y transferencia de ingresos (El Programa Jóvenes con más y mejor trabajo; Seguro de capacitación y empleo; Argentina Trabaja, etc.) del gobierno nacional asegura un umbral mínimo de ingresos para la población. Así lo visualizan los integrantes de la Dirección de Planificación que identifican que *“...hoy por hoy podemos decir que la mayoría de la gente esta cruzada por algún programa social, o sea la necesidad básica nosotros la tenemos cubierta de alguna manera. O sea la problemática alimentaria de alguna manera eso está cubierto lo que pasa es que ahora se nos vienen los casos complejos, las problemáticas digamos habitacionales que no las pudimos resolver ni con el plan federal de viviendas (...) y lo mismo la violencia familiar estos casos que son capaz históricos de difícil solución digamos, realmente hoy por hoy de alguna manera estamos teniendo los casos que cuesta resolver realmente por el hecho en sí de que son difíciles de resolver”*.

---

<sup>9</sup> Los derechos de segunda generación refieren al bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y la cultura, a fin de asegurar el desarrollo de los seres humanos y sus comunidades. Tales derechos, al decir de la CEPAL "conjugan una normatividad general con demandas concretas que la sociedad, o ciertos sectores de ella, plantean al Estado, a saber, reclamos de mejores condiciones de trabajo, mejor educación, mejor acceso a la salud y a la vivienda, y otros" (CEPAL; 2000). Son derechos colectivos, el titular de estos es el individuo en comunidad dado que el goce de ellos beneficia al conjunto de la sociedad, no a individuos aislados.



También los mismos referentes identifican el incremento de la gravedad de las demandas en torno a salud y vivienda social, aunque sin precisar cuáles serían los aspectos o nudos problemáticos que se presentan.

Continuando con las denominadas demandas de segunda generación, otro aspecto a considerar los representa el nivel de intervención sobre las mismas: el sujeto y/o la comunidad. En la información relevada de las diversas áreas de la Secretaría no es posible identificar un criterio racional instrumental o técnico político acerca de la pertinencia en la intervención en uno u otro o bien un abordaje mixto de las demandas. En este sentido, solo algunas reconocen la oportunidad de poner en marcha estrategias de intervención comunitaria de cercanía con el territorio que no solo involucran a esta Secretaría, sin que implique desatender la asistencia individual de personas derivadas por instituciones judiciales, escolares o de salud.

Recordemos que la intersectorialidad es entendida como una estrategia que tiene a generar sinergias y complementariedades en la gestión de las diversas iniciativas públicas. A partir de ello, es condición y soporte material para alcanzar la integralidad en el abordaje de las problemáticas sociales.

El abordaje integral es una perspectiva sobre la que la conducción de la Secretaría resalta y se empeña en poner en marcha, parecería ser que no es un criterio ampliamente comprendido. Como si fuera una estructura radial, las áreas más cercanas al centro (el Secretario), aun reconociendo limitaciones y dificultades, buscan poner en práctica estrategias multiactorales. En tanto, lo vertido por otras áreas no parece que se trabajen en estrategias que permitan una conectividad e interacción con otros sectores u otros niveles de gobierno.

En estas últimas, el criterio respecto a la demanda social y la construcción de la agenda en espacios intersectoriales es a través del apersonamiento no planificado de los funcionarios en escuelas, centros culturales y de jubilados sin que ello luego tenga implicancias en el establecimiento de una metodología de intervención propia del sector que contemple encuentros sistemáticos y regulares de funcionarios o técnicos del área con referentes institucionales de las organizaciones visitadas.

Vinculado con ello, es notable la escasa penetración que tiene en la conducción de muchas áreas el reconocimiento de la conveniente que puede ser resultar la puesta en práctica de estrategias o herramientas multiactorales e



intersectoriales que a partir del reconocimiento de la complejidad y multidimensionalidad de las problemáticas a atender.

Por último, otro aspecto a reconocer es la flexibilización en la relación a las demandas o pedidos del Intendente, si bien debe cumplirse con lo establecido en el procedimiento administrativo, algunos funcionarios comentan que cuando él necesita algo, lo pide y existe una apoyatura y un presupuesto para eso. En este sentido, afirman "...se necesita flexibilización respecto a la rigidez burocrática". Aquí se ponen de manifiesto las dificultades estructurales mencionadas que complejizan la posición de los municipios en relación con su nuevo rol. Una de ellas es la definición de acciones y formas de procedimiento que priorizan objetivos cortoplacistas, sin considerar las ventajas de planificación en el mediano y largo plazo, con la correspondiente evaluación de la sostenibilidad de las decisiones. (CIPPEC, 2005).

#### **2.2.4. Diversidad y representatividad de los actores intervinientes**

Tal como venimos planteando, en el nivel interterritorial, el territorio se define como el espacio de identificación y encuentro de determinados actores sociales y económicos, mientras que en el nivel intra-territorial el territorio es el propio actor que se relaciona con otros actores territoriales estableciendo también relaciones de poder e interdependencia.

El concepto de "gobierno en red" es la condensación del gobierno relacional y territorial. Esta noción sugiere una nueva forma de regulación social por parte del Estado, a través de las negociaciones y los pactos que se producen entre un conjunto de actores interdependientes y que se relacionan entre ellos en un espacio físico y virtual que se denomina red. (Brugué, 2008).

En este sentido, y a partir de las entrevistas realizadas, puede visualizarse, por un lado la multiplicidad de instituciones y actores que trabajan en las distintas problemáticas sociales que aborda la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza, lo cual le imprime una riqueza y potencial a desarrollar, tanto por los actores municipales como por las organizaciones de la sociedad civil; mientras que al mismo tiempo se desprenden algunas dificultades que existen al momento de articular entre los diversos actores. Al respecto, encontramos que en algunas áreas, como por ejemplo desde la Subsecretaría de Personas con Capacidades Diferentes y Previsión



Social, se reconoce desde la intervención realizada, que el intercambio con las organizaciones de la sociedad civil está más vinculado a la derivación de casos, que a una gestión conjunta de posibilidades de acción. En este punto cabe aclarar que la derivación se acota por lo general a una acción o suma de acciones, tendientes a intervenir en situaciones más concretas, vinculando la necesidad social con el recurso necesario para el abordaje de la misma, sin continuidad en el tiempo.

Se destaca entonces que muchas veces la riqueza de la acción interactoral se encuentra limitada por las acciones que se reducen a las derivaciones y esto generaría, de algún modo, el desconocimiento mutuo, de actividades locales y estrategias que se implementan alrededor de la discapacidad, tanto desde la Subsecretaría de personas con capacidades diferentes y previsión social, como de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la problemática. En tal sentido, podemos inferir que, este mutuo desconocimiento de los recursos locales podría debilitar la gestión social y el logro de objetivos comunes, en la atención de las diversas problemáticas sociales.

En esta línea cuando nos referimos al trabajo de articulación, estamos considerando a la misma como a un proceso de trabajo intersectorial (sectores tanto públicos como de la sociedad civil) e interinstitucional la cual tiene como aspecto fundamental la coordinación de acciones entre los diferentes actores sociales involucrados en el abordaje de las diversas problemáticas sociales (Junqueira, L., Antonio P., Inojosa, R. M. y Komatsu, S. (1998).

En relación a lo expresado, es importante mencionar algunas consideraciones que aportan estudios realizados acerca de la relación entre los estados locales y la sociedad civil, que demuestran que una característica relevante en dicha relación, se vincula a la existencia de lazos informales entre Estado y sociedad civil, no mediados por mecanismos formalmente constituidos. La relación del Estado con la comunidad, en general, pasa por las dependencias de acción social o gobierno, dos áreas a las que mayormente se recurre para la solicitud de necesidades puntuales, muchas veces por parte de vecinos de manera aislada. A este factor se suma el predominio de registros desactualizados de OSC locales, así como la escasez de dependencias municipales dedicadas a la relación con estas organizaciones, dos aspectos consecuentes con la proliferación de relaciones informales entre los vecinos y los funcionarios. (Tchintian, 2010). A este respecto puede agregarse que, si bien esta “informalidad” puede resultar también una oportunidad, más propia de los estados



locales donde la “democracia directa” se concreta más allá de la existencia o no de las instancias formales de participación e interacción; estas no debieran reemplazar aquellos mecanismos más formales de participación que instalen mayor legitimidad y fortalecimiento de dichas herramientas ciudadanas.

Cabe recordar que los municipios del Conurbano Bonaerense constituyen un espacio de elevada complejidad para el desenvolvimiento de la gestión social de los gobiernos locales. La combinación de su densidad poblacional; la gran cantidad de actores sociales, comunitarios y políticos que lo pueblan; la diversidad de su actividad productiva y comercial, las crecientes expectativas y demandas de la población resultan un escenario de elevada relevancia política electoral, de diversidad político institucional que condicionan e intervienen en la gestión municipal de los asuntos locales.

La gran extensión del territorio de La Matanza y su diversidad en cuanto a los actores comunitarios que participan, revelan la necesidad de tener en cuenta la heterogeneidad de dichas organizaciones, frente a los esfuerzos que puedan realizarse por ampliar la participación ciudadana. Para ello resultará importante reconocer los intereses de las OSC en participar en procesos de definición de políticas públicas y, a su vez, las tensiones y competencias que se generan entre las diferentes OSC.

Queremos resaltar que las variadas demandas sociales que asumieron los municipios en los últimos veinte años produjeron el desarrollo de una nueva agenda de los gobiernos locales y la asunción de nuevas responsabilidades sobre el territorio. Ambos factores transformaron las incumbencias municipales y demandaron a los gobiernos locales nuevas capacidades de gestión y de vinculación con los actores del territorio. En este sentido, las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más como multidimensionales, lo cual ha generado entre las distintas áreas de gobierno la tendencia hacia enfoques integrales que pongan en práctica estrategias de intervenciones intersectoriales.

En esta línea, podemos decir que, en término de Carballada, las Problemáticas Sociales Complejas se presentan como nuevas expresiones de la cuestión social; “las mismas no son estáticas y se mueven en los laberintos de la heterogeneidad de la sociedad, la crisis de deberes y derechos subjetivos, el ocaso de los modelos clásicos de las instituciones y la incertidumbre de las prácticas que intentan dar respuestas a



éstas. A su vez, las problemáticas sociales actuales están atravesadas por diferentes componentes, donde cada uno de ellos tiene su propia representación tanto en la esfera del sujeto, su grupo de pertenencia, su red social, como para el resto de las prácticas y modalidades de intervención. De esta forma, las Problemáticas Sociales Complejas, son transversales, abarcando una serie de problemas que se expresan en forma singular en la esfera del sujeto. Así reclaman intervenciones desde diferentes ámbitos que marcan nuevos desafíos a las posibilidades de la interdisciplina, especialmente desde su singularidad”. (Carballeda, 2008)

En este contexto, encontramos que, las organizaciones de la sociedad civil han cobrado mayor relevancia respecto de sus niveles de participación en el territorio, configurándose como actores centrales que forman parte de los nuevos modelos de gestión municipal.

Algunos estudios, revelan que en los últimos años se halla una superación de la clásica dicotomía entre Estado y sociedad civil como dos bloques homogéneos que se oponen uno al otro en la lucha por definir políticas públicas. (Tchintian, 2010).

### **2.2.5. Redes interorganizacionales**

En relación a estos nuevos modos de acción asociativa entre los estados locales y la sociedad civil vemos el caso de la “Mesa Local contra la violencia de La Matanza”, integrada por autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social, como así también por la Red de Mujeres de la Matanza, quienes se constituyen en actores fundamentales del territorio, en lo que respecta a la atención de mujeres y niños/as víctimas de la violencia de género.

La labor de la Red de Mujeres de La Matanza se inicia hacia el año 1995, fortaleciendo y ampliando, a través de los años, sus zonas de influencia en todo el territorio; de esta forma en el año 2004 se concretó la implementación del proyecto Red Zonal de Centros de Prevención y Asistencia a la violencia “Construyendo Ciudadanía”, el cual en la actualidad se encuentra conformado por los siguientes centros: “Camino de Esperanza”( Rafael Castillo); “Nazareno”(Virrey del Pino); “Casa de la Mujer Rosa Chazarreta”(Isidro Casanova); “Aparecida” 1 y 2 (Ciudad Evita); “Popular de la Mujer” ( Virrey del Pino) , “Extensión de la Casa de la Mujer Rosa Chazarreta”( Laferrere) y “Las Mirabal”(San Justo) . En lo que respecta a la acción



conjunta que implementa la Red de Mujeres de La Matanza junto al municipio, en el año 2006 se firma un convenio de cooperación económica entre la Red de Mujeres de La Matanza y la Municipalidad de La Matanza, el cual se fue renovando anualmente hasta la actualidad.

Desde que comenzara a funcionar la Mesa Local contra la violencia de La Matanza, se ampliaron notablemente los actores participantes, incorporándose representantes de áreas judiciales, fuerzas de seguridad y agentes municipales que trabajan cotidianamente con esta problemática social. La conformación de estos dispositivos de participación se enmarcan en la legislación vigente respecto de la temática de la violencia de género, (Ley N° 12569 de la Provincia de Buenos Aires de Violencia Familiar y la Ley Nacional de la Protección Integral de la Mujer N° 26.485), las cuales disponen y fomentan al mismo tiempo el fortalecimiento de los canales de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Otra red interorganizacional fundamental para la intervención cotidiana de la Secretaría de Desarrollo podemos encontrarla en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Dado que en este caso ha sido mayor la posibilidad de abordarla para este estudio nos ocuparemos de esta dimensión de las políticas territoriales en un próximo apartado.

### **2.2.6. Recursos disponibles y Acciones que desarrollan**

Siempre es complejo analizar la gestión de las políticas sociales desde la perspectiva de los recursos y como estos recursos condicionan y hasta donde la acciones realizadas. Cuando este análisis se realiza en un Municipio con 2 millones de habitantes y casi 400 km<sup>2</sup> de expansión territorial, esta complejidad en el análisis se acrecienta aún más.

Desde las distintas áreas de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio, se ponderan los recursos para la gestión desde distintas miradas, y dos de los conceptos claves de esta investigación resultan clave para comprenderlas: territorialidad e integralidad.

El territorio se constituye en una posibilidad de nuevos y mayores recursos, dado que su extensión integra tanto heterogeneidad de características geográficas





como la potencialidad que en términos de recursos conllevan la multiplicidad de actores y organizaciones convivientes en ese espacio.

En ese sentido, desde la Dirección de Deportes se manifiesta: *“...supone entender y reconocer un Estado encarnado en una realidad territorial, que confía en otros actores y que asocia sus propias capacidades gubernamentales a las sociales, dialogando e interaccionando... con distintos niveles de gobierno (sea éste nacional, provincial o municipal)...”*

Si los actores presentes en un territorio desarrollan una visión compartida sobre la realidad de éste y una imagen futura de lo deseable y posible, ellos van a poner en común sus esfuerzos, articularlos, y las intervenciones sociales que resulten tendrán una alta probabilidad de ser pertinentes y de entrelazarse de modo positivo con iniciativas anteriores, concomitantes y futuras, facilitando el lineamiento de una ruta de desarrollo para el lugar y potencializando los recursos existentes.

*“...Se rescata la importancia del trabajo de la Red de Mujeres (respecto de la atención En violencia en el territorio) ya que la Dirección no podría asumir este trabajo Territorial; esto lo atribuye fundamentalmente a la escasez de personal...” (Dirección de Políticas de Género)...”*

El territorio también se establece como un límite para la gestión y distribución de recursos en tanto sus dimensiones geográficas y la densidad poblacional que la componen.

Las autoridades desde sus diferentes áreas, reconocen que la escasez de recursos y muchos lo adjudican a un bajo presupuesto por habitante en comparación a otras regiones, como la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, situación que los obliga a tomar decisiones que están condicionadas por mantener cierto equilibrio en su distribución.

*“...Las acciones en territorio solo reproducen algunas de las prestaciones brindadas en la Subsecretaría de personas con capacidades diferentes...” “...es tan amplio el municipio que es muy difícil llegar a todos del mismo modo...”*

*“...Nosotros tendríamos que tener más lugares de atención dadas las dimensiones del territorio...”,”... porque no hay espacio físico y sí haría falta que fuese mucho más*



*amplio yo pienso que cuando se hizo la descentralización no se pensó en qué tipo de atención dábamos nosotros...” (De la Dirección de Políticas de Género)*

“...Ante un pedido de Lomas del Mirador sobre la instalación de juegos infantiles en un espacio verde, el subsecretario menciona “...Lomas del Mirador entonces ellos lo querían poner allá, acá tengo la Santos Vega entonces dije ni acá ni allá en el medio y que se junten todos porque todos vivimos en el mismo país ¿o no?...” (Subse deportes)

Analizar los recursos desde la perspectiva del territorio y en particular, de este territorio, implica reconocer la tensión entre la oportunidad y la dificultad que el mismo brinda dado no solo sus dimensiones, sino su población y características.

Esa misma tensión se identifica a la hora de analizar los recursos desde la dimensión de la integralidad, dado al desafío que la constitución de la propia integralidad propone. Si pensamos la integralidad desde la mirada, la gestión y el abordaje, la optimización de los recursos desde la Secretaría de Desarrollo Social es posibilitada por algunos actores que la componen por su constitución de “paraguas”, como la denominan algunos entrevistados.

*“ ... Hay una nueva guía que además se está presentando de todas las áreas que dependen del paraguas...” “... de la secretaría qué hace cada uno, los referentes, el horario, los destinatarios, una guía importante pero esta bueno...” “...La idea es que esto esté al público y que cuando alguien se acerque a cualquier oficina y si es la equivocada vea ahí a donde ir y no a otro lado o de un lado a otro...” (Dirección de Planificación)*

De igual modo, poder sumar la multiplicidad de miradas en la gestión, posibilita potencializar los recursos existentes.

*“...El trabajo es en lo concreto con todos los referentes del territorio, pasa que los equipos técnicos en algunos casos hay referentes territoriales de militantes políticos que cumplen una función técnica también y en otros casos no están dentro del equipo técnico pero son parte del territorio, no son equipos aislados...” (Sistema de Promoción y Protección)*

*“...Se hizo hincapié en la importancia de la vinculación con otras áreas, justamente para optimizar los recursos humanos y técnicos disponibles...” (María del Carmen Balestrini)*



O por el contrario, la desarticulación atenta contra esa misma posibilidad de gestionar los recursos existentes, dispersándose los mismos en acciones aisladas con menor impacto:

*“...Y nosotros deberíamos trabajar integralmente provincia, municipio y nación. Esto debería ser mucho más fluido, en cada barrio debería haber un lugar de atención a la violencia familiar, yo advierto muchas fallas a ver, cómo las advierto, por las quejas de las señoras que vienen al grupo, nosotros no tenemos casas refugio en la medida que necesitamos...” (Dir. De Políticas de Género)*

*“Durante las entrevistas con la subsecretaria (de Perdonas con Discapacidad) y la trabajadora social, ambas admitieron no estar al tanto de muchas de las intervenciones que desde cada organización se hace. La trabajadora social solo tiene una guía de las instituciones con los datos básicos, y cuando una persona le pregunta sobre alguna institución, ella le pasa la dirección y el teléfono. La mediación termina en esta acción” (Informe de Práctica IV, 2012<sup>10</sup>).*

La riqueza de la acción interactoral entonces, se limitó a la mediación antes referida por lo que se podría concluir que, por un lado, esta Subsecretaría desconoce las actividades locales y estrategias que se implementan alrededor de la discapacidad, y, por otro lado, desde las estrategias implementadas por cada organismo no se tienen en cuenta el accionar o los recursos que pueda facilitar esta área de la Secretaría. Se trata de un desconocimiento mutuo entre los recursos institucionales y los organismos locales.

También se menciona la apuesta que la Secretaría ha ido haciendo en el crecimiento de sus equipos de trabajo. De cualquier modo se expresa la preocupación por la cantidad y por la calidad de los recursos humanos.

*“...Cuando nosotros llegamos la realidad que el presupuesto que tenía desarrollo era bastante escueto. Se lo consumía te diría que casi el tema de los sueldos, mucho de ese recurso a veces venía de provincia. A través del plan vida se compraba mucho recurso, también estaba circunscripto a la bolsa de alimento, y la secretaría con el tiempo fue desarrollándose en dos cosas muy importantes, primero en el recurso*

---

<sup>10</sup> UNLaM. Dpto. de Humanidades y Ciencias Sociales. Lic. en Trabajo Social. Asignatura Práctica IV (Planificación y Proyectos).



*humano, Entonces se enriqueció en cuanto al recurso humano, se le dio valor al trabajo social, a la gente recibida y en ese momento a los pasantes...”*

Por último, la percepción de asignación de recursos en las diferentes áreas de la Secretaría de Desarrollo es disímil.

*“...La disponibilidad de recurso humano para la gestión de los trámites que se gestionan en la SPCD en relación a la demanda constante es percibida como insuficiente para poder pensar instancias superadoras a la cotidianeidad...”*  
(Subsecretaría de personas con cap.dif).

*“...dado que siempre faltan cosas, dicen que el tema es no preguntarse qué falta, sino por qué falta. Las cosas se tienen que solucionar, y la escasez de recursos no es de ahora, esto es de hace mucho, décadas, “...todo es una secuencia de problemas que tenemos que modificar ¿problemas con el personal? sí ¿escaso? sí ¿infraestructura escasa? sí ¿materiales escasos? sí ¿demanda mucha?...”* (Sub Deportes)

*“...Nosotros tendríamos que tener más lugares de atención, porque no hay espacio físico Si la misma está vinculada principalmente al nivel de comunicación y articulación que se tenga con la misión institucional, es necesario fortalecer desde la conducción de la misma los sistemas de información y coordinación para integrar los diferentes actores...”* (Genero)

*“...nosotros no tenemos recursos propios. Los recursos son los que hay en la Secretaría o recursos de otras... un subsidio es un recurso de la Secretaría que se puede usar de cualquier Área, la pensión, una pensión nacional es un recurso que es del Ministerio. No manejamos presupuesto propio entonces, más que orientar, contener, derivar o hacer solicitando....Yo creo que deberíamos tener más personal, nosotros no tenemos empleado administrativo por ejemplo, entonces los profesionales tienen que hacer los informes ellos mismos lo hacés en tu casa, lo hacés acá, dejás de atender, yo te estoy atendiendo a vos y hay una persona ahí de emergencia que está sin ser atendida porque hay una reunión en la secretaría y bueno, están reunidos ahí... O sea, recurso humano, sí, se necesita porque si bien se va trabajando y si bien se considera hasta el momento en que uno interviene, el atraso no se va a alcanzar nunca con este recurso humano. Siempre va a seguir habiendo atraso porque no se puede, no se puede llegar a resolver todos los casos. Siempre la demanda es mayor (Acción Social)”* (Dirección de Acción Social)

*“Yo creo que hoy por hoy por una suerte de tener que vinculamos con la necesidad de optimizar el recurso y porque a lo mejor no tienen en este momento a un psicólogo. Nosotros tenemos psicóloga psicopedagoga todo ¿Por qué? Porque en las áreas donde estamos con protección de derecho uno tiene equipo interdisciplinario entonces a lo mejor uno sale del paso de esa manera. Tenemos que hacerlo porque hoy en día*



*ha habido una demanda muy importante de profesionales, a veces vos podés tener recursos para pagar un sueldo y no los tenés porque hasta el estado nacional ha hecho que el contratar trabajadores sociales...” (Ma. Del Carmen Balestrini).*

Hay un punto que, sin alarmas, se señala como dato de la dinámica actual de la conformación de los equipos de trabajo y que tiene que ver con la alta rotación y por la emigración de profesionales –especialmente del trabajo social- Las profesionales no reciben una remuneración importante pero sí acumulan una alta experiencia en terreno que les permite postularse en otros lugares:

*“...Nos hemos encontrado con que también está escaso el recurso humano y como te pones un poco más exigente, las chicas que se han recibido en la universidad de la Matanza y que han tenido algún trabajo dentro del área del municipio son requeridas porque la experiencia de trabajar el terreno en matanza no es una experiencia para desaprovechar...” (Ma. Del Carmen Balestrini)*

Las transformaciones de algunos programas, como por ejemplo la tarjetización del Plan Provincial Más Vida, modificaron también circuitos de la propia secretaría respecto de algunos recursos materiales:

*“...Estamos capacitando para que la administración del depósito de la Secretaría sea lo más certera posible cuestión de que si yo tengo que encargar cierta clase de mercadería o cierta cantidad de mercadería yo con un botoncito sepa donde tengo el déficit de esa harina o de fideos, no comprar un pedido tipo como se hacía en otros momentos porque de repente estoy invirtiendo un dinero en algo que puedo invertirlo en otra cosa...” (Ma. Del Carmen Balestrini)*

La disimilitud evidenciada en términos de asignación de recursos en la Secretaría de Desarrollo Social, se estima que está vinculada a distintos factores. Hay dos en principio a destacar:

- Las decisiones programáticas en términos de prioridades de la gestión
- La cercanía a los procesos y decisores de la misión institucional.

Ambos factores requieren del desafío de profundizar los canales de encuentro y comunicación al interior de la Secretaría a fin de posibilitar a los diferentes actores institucionales el conocimiento y la apropiación de los objetivos que orientan la acción



y misión de la Secretaría de Desarrollo Social que redundará en optimizar los recursos existentes en beneficio de toda la población matancera.

### **2.2.7. La SDS y su intervención en el ámbito de la niñez, adolescencia y Juventud**

Como se mencionó con anterioridad, en la gestión social de la Secretaría, es posible visualizar el énfasis puesto en áreas específicas de intervención, destacándose especialmente las políticas de género y las políticas de niñez y adolescencia.

En el territorio de La Matanza las políticas de niñez se implementan a través de lo que se conoce como el Sistema Integral de Promoción y Protección de los derechos de los niños y adolescentes<sup>11</sup>, sistema que depende directamente del secretario de Desarrollo Social, lo que entendemos como un indicador a tener en cuenta en relación a la importancia que se le otorga desde la Gestión a esta área de intervención.

El Sistema, como se lo conoce habitualmente en el territorio matancero, es el resultado de un proceso socio histórico que comenzó décadas atrás. Ya en la década de los noventa, diferentes organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática de la niñez y diversos actores relevantes, tanto colectivos como individuales, trabajaban en relación a la interpelación de la Ley del Patronato y de las formas de intervención establecidas históricamente. Es en el año 1994 con la mirada puesta en la Convención Internacional de los Derechos del Niño que surge la “Red de instituciones por los Derechos del Niño y Adolescente de La Matanza”. El objetivo de la Red consistía en establecer espacios de debate y análisis sobre las problemáticas vinculadas a la niñez y la adolescencia, fortalecer vínculos que permitieran intervenciones conjuntas, establecer canales de comunicación con las autoridades estatales e intercambiar experiencias de trabajo con el fin de lograr mejores intervenciones en pos de la defensa de los derechos de los niños.

Hacia el año 1999, comienza a tomar forma entre las organizaciones que integraban la Red, la necesidad de participar en la formulación e implementación de políticas públicas de infancia a nivel local. Pero es para el año 2001, durante la gestión

---

<sup>11</sup> En adelante el “Sistema”.



del intendente Balestrini (1999-2005), que el Estado Municipal inicia un proceso de acercamiento a las organizaciones de la Red con el objetivo de promover la creación de un espacio de articulación y debate para orientar las políticas sociales relativas a la niñez y la adolescencia.

Este proceso, compuesto por multiplicidad de actores y con relaciones que lo conforman con un alto nivel de complejidad, deriva en el año 2002 en la creación del “Consejo Municipal del Niño y el Joven de La Matanza”, mediante una ordenanza municipal del Honorable Concejo Deliberante (HCD)<sup>12</sup>. El Consejo se conforma en ese momento, por los programas municipales y aproximadamente unas 480 organizaciones de la sociedad civil asentadas en La Matanza que trabajaban en el ámbito de la niñez.

El Consejo se constituyó como un organismo de carácter autárquico con el objetivo de planificar políticas articuladas entre el estado local y las organizaciones de la sociedad civil. De este modo, las organizaciones que conformaban la Red pasaron a formar parte del Consejo junto con otras organizaciones de la sociedad civil y representantes del HCD<sup>13</sup>. Actualmente, el Consejo es uno de los actores que conforman el Sistema local de Promoción y Protección de Derechos del Niño.

La particularidad del Sistema radica en que no se trata de una única organización, institución o actor social, sino de un “conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino”.<sup>14</sup>

De esta forma, vemos que el Sistema integral de promoción y protección de los Derechos del niño, en el Municipio de La Matanza se encuentra constituido por

---

<sup>12</sup> Ordenanza Municipal N° 12183.

<sup>13</sup>La ordenanza establece como tarea del municipio: *promover y mediar en la creación de un espacio de debate permanente con los diversos sectores de la comunidad, buscando el consenso entre el Gobierno Municipal, el HCD y las ONG*”

<sup>14</sup> Battista, Susana; Fusca, Nicolás.”El Estado como Conductor en el proceso de construcción de Políticas Públicas. El Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño en el Partido de La Matanza”. Foro regional Red Muni "La agenda local del Bicentenario". S/F. Pág. 12.



organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Ahora bien, los actores de dependencia municipal que conforman el Sistema en el territorio matancero dependen, como mencionamos anteriormente, de la SDS y se encuentra conformado por los siguientes programas<sup>15</sup>:

**Programa de Responsabilidad Social Compartida Envi3n:** Este programa depende del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires y se implementa en el 3mbito municipal desde el a3o 2009. Tiene como objetivo favorecer procesos de inclusi3n y el pleno ejercicio de derechos de los j3venes de entre 12 y 21 a3os en condiciones de alta vulnerabilidad social. Para ello desarrolla acciones tendientes a promover el reconocimiento de sus derechos, generar espacios de participaci3n y fortalecer los v3nculos familiares y comunitarios. Trabaja mediante equipos interdisciplinarios a partir de 5 ejes: educaci3n, salud, trabajo, recreaci3n, arte y comunicaci3n y, participaci3n juvenil y construcci3n de la ciudadan3a. Actualmente posee 23 sedes distribuidas a lo largo de los tres cordones del municipio.

**Programa de Orientaci3n y Desarrollo Educativo Socio-comunitario (PODES):** este programa surge en el a3o 2009 y tiene como objetivo garantizar la inclusi3n educativa de los j3venes de entre 12 y 18 a3os que se encuentran en riesgo de abandono del sistema escolar o que desertaron recientemente. El ingreso al programa se realiza a partir de una alerta de la escuela acerca de esta situaci3n, a partir de ah3 los j3venes son invitados a sumarse. Los operadores trabajan junto a ellos a partir de grupos de apoyo y talleres, tambi3n se otorgan becas de escolarizaci3n. De las 21 sedes que posee, 19 son compartidas con el programa Envi3n<sup>16</sup>.

**Programa Adolescentes y Ni3os en el Deporte, el Arte y la Recreaci3n (ANDAR):** este programa tiene sus or3genes en el a3o 2005<sup>17</sup>, su objetivo principal es fortalecer el proceso socioeducativo y sanitario de los adolescentes de entre 13 y 18

---

<sup>15</sup> La siguiente descripci3n es un resumen obtenido del Trabajo Final de la Pr3ctica IV Organizaciones y Proyectos de la Carrera de Trabajo Social, realizada por los estudiantes: Bevcar, Pablo; Coutinho, Mariana; Fiori, Diego; Giovannangelo, Aldana; Maciel, Silvia; Luque, Marina, en el a3o 2012.

<sup>16</sup>El programa se inicia desarrollando sus acciones en un 3rea focalizada del municipio (el cord3n Crovara-Cristian3a), luego en 2011 ampl3a su 3rea de implementaci3n integr3ndose a las sedes donde funciona el programa Envi3n. Seg3n fuentes entrevistadas este cambio obedece a un acuerdo realizado con el Estado Provincial: hacia el a3o 2011 la Provincia lanzaba el programa Envi3n Educativo y como en La Matanza ya exist3a el Programa PODES, abocado a trabajar la problem3tica de la deserci3n escolar, en vez de comenzar con la implementaci3n de un nuevo programa, se decide expandir la cobertura territorial de este 3ltimo, a partir de ese acuerdo el Programa comienza a recibir financiamiento del gobierno de la provincia de Bs. As.

<sup>17</sup> Al iniciarse su implementaci3n depend3a de la Direcci3n de Juventud, perteneciente a la Secretar3a de Desarrollo Social, en 2012 se integra al Sistema de Promoci3n y Protecci3n de los Derechos del Ni3o.





años a partir de la realización de talleres recreativos, culturales y deportivos (taller de murga, taller de artes visuales, taller de circo, música, teatro entre otros). Estos talleres se desarrollan en organizaciones de la comunidad y también en algunas de las sedes del programa Envi3n.

Proyecto Casa del Sol: brinda asistencia psicol3gica a ni3os, ni3as y adolescentes v3ctimas de abuso sexual, as3 como tambi3n orientaci3n y asesoramiento a Equipos de Orientaci3n Escolar. Depende de la Direcci3n de Pol3ticas de G3nero y Proyectos de Promoci3n infantil.

Programa Adolescencia Plena: es un programa intersectorial cuya implementaci3n involucra, adem3s de la Secretar3a de Desarrollo, a la Secretar3a de Salud P3blica, la Secretar3a de Ciencia, Tecnolog3a y Pol3ticas Educativas, a la Direcci3n General de Escuelas y a la Jefatura Regional III de La Matanza. Su objetivo es promover y proteger los derechos de los adolescentes vinculados a la salud integral. Tambi3n brinda capacitaci3n a equipos docentes de escuelas secundarias en tem3ticas como violencia intrafamiliar y de g3nero y resoluci3n de conflictos, con el fin de que se desarrollen en las escuelas proyectos institucionales vinculados a la tem3tica que luego son monitoreados desde el programa.

Consejo Municipal del Ni3o y el joven de La Matanza: Se trata de un organismo aut3rquico creado en el a3o 2002, que tiene como objetivo planificar pol3ticas articuladas de ni3ez y adolescencia entre el sector p3blico estatal y las Organizaciones de la Sociedad Civil asentadas en el territorio local.

Servicio Local de Promoci3n y Protecci3n de los Derechos del Ni3o: Se encuentra dividido en dos 3reas de trabajo interdependientes:

1. 3rea de atenci3n de casos: es la encargada de recibir denuncias sobre situaciones que impliquen la amenaza o vulneraci3n de los derechos de los ni3os y de establecer acciones en funci3n del resguardo o restablecimiento de esos derechos.

2. 3rea de Programas y Medidas: tiene como misi3n actuar de soporte para las decisiones que tome el grupo familiar y el equipo t3cnico del 3rea de Atenci3n de Casos. Est3 compuesta por los siguientes programas:



Programa municipal Por Chicos con Menos Calle: este programa se integra al Servicio Local en el año 2007<sup>18</sup>. Su objetivo se refiere a disminuir progresivamente el número de chicos que se encuentran en situación de calle y su tiempo de permanencia en ella. Su área programática está compuesta por tres zonas delimitadas: Ramos Mejía, Gregorio de Laferrere, y Avenida General Paz y Ruta Nacional N°3.

Programa para la Integración Comunitaria de la Infancia y la Adolescencia en Riesgo (PROPICIAR): este programa, creado en el año 2009, se encuentra dirigido a jóvenes en situación de riesgo o conflicto con la ley penal de hasta 16 años, es decir, jóvenes inimputables. Estos sujetos ingresan al programa por vía judicial o extrajudicial ya sea mediante la escuela, organizaciones del tercer sector, profesionales o particulares que alertan al Servicio de Promoción y Protección de Derechos acerca de la situación. Los abordajes son realizados por operadores socio-comunitarios que actúan con los jóvenes para facilitar la generación de un proyecto de vida, el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios y el cumplimiento efectivo de sus derechos.

Programa Municipal de Acogimiento Familiar: Este programa creado en el año 2005 tiene como objetivo asegurar el ejercicio del derecho de los niños y adolescentes a vivir en familia cuando existen impedimentos para hacerlo en la propia, evitando de este modo su institucionalización. Ante esta situación el niño es vinculado desde el programa con una familia acogedora por el tiempo que sea necesario hasta tanto la familia de origen modifique las dificultades que dieron inicio al proceso. Los profesionales que conforman el equipo técnico se encargan de acompañar a la familia de origen a través de la articulación con otros programas u organizaciones para posibilitar la modificación de la situación que motivó el alejamiento del niño y también para la preservación del vínculo entre ambos o su restitución después de una internación o de la finalización de un proceso de acogimiento.

Es posible visualizar en la dinámica del Sistema, que subyace como premisa el trabajo articulado, no se comprenden las intervenciones como aisladas sino que las promueve como un trabajo en equipo con los actores territoriales que trabajan en la temática. La intervención es conducida o liderada por el Estado, pero es una gestión que da cuenta de la expansión de la estrategia asociativa pública / pública entre los

---

<sup>18</sup> Este programa nace en el año 2004 como un proyecto regional que nucleaba a cuatro municipios: La Matanza, Morón, Tres de Febrero y Moreno. En el año 2005 se convierte en un proyecto local bajo la órbita de la “Dirección de la Mujer, el Menor y la Familia”, esta última luego se convierte en la actual “Dirección de Políticas de Género y Proyectos de Promoción Infantil” de la cual dependió el Programa hasta su incorporación en 2007 al Servicio Local.



diferentes niveles de gobierno, y pública / privada, mostrando lo virtuoso de la articulación y de la gestión asociada como respuesta a una creciente y cada vez mas compleja demanda.

Los equipos de trabajo del Sistema que tienen como objetivo la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos del niño, se conforman como equipos interdisciplinarios capacitados en diversas instancias. Las coordinaciones de los equipos se caracterizan por tener estudios terciarios, de grado y en algunos casos de posgrado. Las diversas profesiones se conjugan para implementar la política de niñez en el territorio, abogados, psicólogos, trabajadores sociales, docentes, economistas, etc. En el caso de los equipos técnicos territoriales se le suman los técnicos en recreación, profesores de educación física, comunicadores sociales, sociólogos, etc. Por otro parte, aquellos integrantes que no tienen estudios terciarios cuentan con experiencia laboral en la temática de la niñez, y todos son capacitados al ingresar a los programas del Sistema, tanto en capacitaciones formales que realizan las coordinaciones como las que se llevan a cabo una vez ingresado a las sedes territoriales más informalmente.

Ya hemos mencionado la complejidad de la demanda que atiende la SDS, demanda que se encuentra en continuo crecimiento, y el Sistema, no se encuentra exento de esto, y si bien la cobertura es extensa, pareciera no ser nunca suficiente.

Los componentes del Sistema que mayor cobertura poseen son el Programa Envi6n y el Programa Propiciar. El primero de ellos trabaja actualmente con 2700 ni6os y adolescentes, el segundo con 4000. Seguido a ellos se encuentra el 1rea de Atenci6n de Casos del Servicio Local con 1500 ni6os y sus respectivas familias por sede<sup>19</sup>, luego el Programa PODES con 1300 , el Programa ANDAR con 300 y por 1ltimo, el Programa Por Chicos con Menos Calle con 80 ni6os y adolescentes<sup>20</sup>. Cabe resaltar que cuando se menciona la cantidad de ni6os, adolescentes y j6venes, no solo estamos frente a datos numéricos, sino que estos datos deben ser comprendidos como situaciones problemáticas que componen el escenario de la vida cotidiana, atravesada por diversas manifestaciones de la cuesti6n social que involucran a los a los ni6os junto a sus familias, barrios y comunidades.

---

<sup>19</sup> La sede de la zona 1 se encuentra ubicada en San Justo, la sede de la zona 2 en Laferrere y la sede de la zona 3 en Gonz1lez Cat1n.

<sup>20</sup> Se omite el Programa de Acogimiento Familiar dado que no se lograron obtener datos en cuanto a su cobertura.



En relación a la cantidad y la complejidad de las situaciones que se abordan diariamente, algunos de los entrevistados afirmaron que el aumento de la demanda que experimentan sus áreas de trabajo repercutió negativamente en la calidad de los abordajes que realizan, impidiendo un ejercicio eficaz de sus funciones y limitando muchas veces su trabajo a la gestión de prestaciones sin lograr un adecuado seguimiento.

*“lo que fue sucediendo con el programa desde el comienzo hasta la actualidad es que la calidad de la intervención es otra, al haber más cantidad nos limitamos a articular en pequeñas cosas (...) y antes uno se llegaba a vincular con todos, con el barrio, la familia...”, “La calidad de trabajo era mucha más. Había mucho más acompañamiento a las familias. Nosotros en lo que hacemos agua es en el seguimiento (...) yo tengo familias desde el 2007 y sin resolver las cuestiones (...).”*

Es posible que la desproporcionada relación existente entre demanda y recursos humanos lleve a una prevalencia de las acciones de asistencia sobre las promocionales y preventivas.

*...” llegamos después, con la urgencia es con lo que más se actúa (...) Es un continuo atender, atender, atender.”*

Tal como venimos refiriendo, la integralidad y la territorialidad parecieran ser los ejes fundamentales en la Gestión de la SDS. Pero la integralidad implica la combinación de medidas inmediatas que den respuesta a la urgencia social con otras de mediano y largo plazo, así como también la combinación entre acciones que apunten a la transformación de las manifestaciones o “consecuencias” de las problemáticas, con otras que se dirijan a sus causas.<sup>21</sup> Por eso el Sistema se encuentra constantemente con el desafío de dar respuestas inmediatas a la vez de pensar políticas e intervenciones que apuesten a la promoción y a resultados a largo plazo.

Un ejemplo de esto puede ser visualizado en las intervenciones llevadas a cabo por los equipos técnicos del Programa ENVION. Por un lado cabe destacar que las intervenciones del programa se llevan a cabo en 21 sedes instaladas a lo largo del

---

<sup>21</sup> Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias”. En Cohen Ernesto y Franco, Rolando: “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana”. FLACSO. México.2006.



territorio de La Matanza decisión que implica cercanía con los barrios, articulación con los diferentes actores territoriales y equipos que conocen el perfil, historia y dinámica de los lugares donde trabajan. Por otro lado, si bien en las sedes gran parte del tiempo los equipos se encuentran trabajando en la inmediatez de la vida cotidiana de los adolescentes y jóvenes, durante los años 2012 y 2013 se han realizado intervenciones de tipo promocional que busca resultados a largo plazo. De esta forma se han implementado proyectos de entrenamiento para el trabajo a partir de una articulación con la Oficina de Empleo Municipal, la Gerencia de empleo y capacitación laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), la Subsecretaría de Deportes y el Departamento de Salud del municipio. Estos proyectos tienen como objetivo entrenar a los jóvenes en aspectos labores propios del área de salud, recreación y socio educativo, otorgándoles herramientas para una futura inserción laboral. Si bien los resultados de la evaluación de estos proyectos se encuentran actualmente en elaboración, es posible confirmar que algunos de los jóvenes que participaron de los proyectos de entrenamiento ya se encuentran insertos laboralmente a partir de contratos laborales efectuados por el propio municipio. De esta forma vemos como la Gestión de la SDS mantiene una dinámica de intervención que busca resultados a corto pero también a largo plazo.

Mencionamos al comienzo de nuestro trabajo que las principales categorías de análisis que estamos planteando parten de la centralidad del desarrollo local como proceso gestionado por los gobiernos locales. En este sentido hicimos referencia a los planes estratégicos de los gobiernos locales como instrumento de gestión para el desarrollo local y como estos procesos de desarrollo local con una fuerte centralidad en el territorio como elemento fundante nos permite adentrarnos en el enfoque de la intervención territorial. La SDS ha conformado el Sistema a partir de una diversidad de programas cuyos diseños y financiamientos dependen de los distintos niveles de Estado, sin embargo en todos los casos, más allá de esta relación de financiamiento, la Secretaría mantiene como característica constante la recreación de los programas “enlatados” provenientes de la Provincia y la Nación. Estos programas son entendidos por la Secretaría como herramientas, que adaptadas y recreadas le permiten llevar a cabo los objetivos establecidos en su Plan Estratégico.

Es por esto que consideramos que es posible pensar al Sistema como una política pública que se enmarca en una concepción de desarrollo local como la que construimos al inicio de nuestra investigación cuando acordamos que el desarrollo es un concepto subjetivo, normativo y axiológico. Que lo local define, pero que esto es



posible por un contexto global que promueve una dinámica permanente de mutuo condicionamiento. Que destacando la dimensión endógena del desarrollo, entendemos el desarrollo local como todo proceso de intervención en la realidad de un territorio socialmente construido, llevado a cabo de forma participativa por los actores que allí se vinculan sinérgicamente, y es posible considerar al sistema un ejemplo de esto. Una intervención mancomunada entre los distintos niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad civil con el objetivo de resolver los problemas de la sociedad local para el mejoramiento de su calidad de vida; realizando acciones deliberadas y estratégicas sostenibles producto del consenso social y el aprendizaje colectivo, y generados desde cierta matriz sociocultural, determinados desarrollos socio productivos y en contextos políticos específicos.

Este tipo de gestión requiere de un alto grado de articulación, y en este sentido, los actores que conforman el Sistema acuerdan en la idea. A lo largo de la investigación los entrevistados afirmaron utilizar la estrategia de articulación en el abordaje de las problemáticas sociales, calificándola como una herramienta indispensable cuando la direccionalidad política busca la integralidad y la territorialidad en las intervenciones sociales. Las principales articulaciones que pudieron visualizarse al inicio de la investigación fueron principalmente al interior del Sistema y en menor medida con otras áreas pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, en el último año se pudo apreciar cierta profundización en la articulación con otros organismos estatales, como en el caso de la Oficina de Empleo Municipal, la Gerencia de Capacitación y Empleo del MTEySS de la Nación mencionado anteriormente.

En relación a las articulaciones que se realizan al interior del Sistema, la mayoría son bilaterales, involucrando a actores de dos programas diferentes. Este tipo de relaciones se ven principalmente en el programa Envión, seguido por los programas Podes, Propiciar y Por Chicos con Menos Calle. Estas articulaciones parecieran realizarse mayoritariamente en función de actividades o acciones específicas ante situaciones puntuales. Si bien la propuesta de construir intervenciones articuladas en busca de la tan ansiada integralidad se encuentra en la intencionalidad de los referentes y coordinadores de cada uno de los programas del sistema, dicha articulación pareciera ser dificultosa en el territorio. Se ha observado que a pesar del reconocimiento acerca de la necesidad de articular y la valoración que se le asigna a dicha estrategia, existen dificultades para establecer los procedimientos a seguir para materializarla en la práctica.



La actual gestión de la SDS está desarrollando continuas estrategias para fortalecer las intervenciones sociales desde esta perspectiva, formalizando espacios de articulación al interior del SPPD, trabajando en protocolos construidos en forma conjunta con los distintos actores del sistema y las OSC, y fortaleciendo las relaciones con actores territoriales como la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).

En este sentido, la UNLaM se constituye en un actor destacado del escenario local articulando con el Municipio de La Matanza en el desarrollo de acciones de cooperación mutua, construyendo respuestas conjuntas a las demandas comunitarias. Las prácticas pre profesionales de la Carrera de Trabajo Social: Práctica III (Organizaciones) y Práctica IV (Planificación y Proyectos)<sup>22</sup> requieren de la incorporación de estudiantes en organizaciones donde desarrollan proyectos de intervención en el marco del aprendizaje del Trabajo Social. La SDS especialmente en el área del Sistema, es un espacio donde el Estado local abre sus puertas a la formación académica de ciudadanos, en su mayoría matanceros, facilitando el acceso a escenarios reales y promoviendo su constitución como actores socio-políticos. El tamaño del territorio<sup>23</sup>, la complejidad que se expresa en las diversas y conflictivas demandas sociales territoriales, hacen de esta gestión local un universo enriquecedor para el aprendizaje colectivo, constituyéndose en una oportunidad para la formación de profesionales y decisores políticos.

Los practicantes supervisados por sus docentes, inciden en el desarrollo territorial de las políticas, generan propuestas de mejora en la intervención, son parte activa de la gestión de los programas y proyectos, y elaboran informes de diagnóstico, implementación y evaluación, resultando estratégica su participación en la SDS de La Matanza.

Las experiencias desarrolladas en los últimos años lograron resultados valiosos en el marco de la intervención profesional realizada, no solo para el proceso de aprendizaje del grupo de practicantes sino también para las unidades de gestión de la SDS en las que se insertaron, y para la comunidad que en ellos participaron. Estos resultados fueron capitalizados por la organización y sus responsables técnicos-

---

<sup>22</sup> Los y las docentes que completan este equipo de investigación trabajan en las asignaturas de Taller de Producción y Registro de la Información, y Política Social y Gestión Local.

<sup>23</sup> La Matanza tiene entre sus muchas particularidades la de ser el municipio más poblado de la Argentina según el último censo nacional (1.775.816 habitantes, INDEC, 2010).



políticos a lo largo de los años, fortaleciendo el vínculo con la UNLaM y la carrera de Trabajo Social lo que favorece la construcción de un proyecto común y dinámico de acuerdo a las demandas y las relaciones sociales en las que se inscriben, que periódicamente se redefinen en función de una permanente reflexión colectiva en torno a las necesidades de la comunidad y las fortalezas de los equipos de practicantes.

Las experiencias desarrolladas por los practicantes en diversas unidades de gestión pertenecientes al Sistema se constituyen como prácticas pre-profesionales enriquecedoras para la enseñanza y el aprendizaje en Trabajo Social. Vivenciar un espacio de gestión social, en un territorio como La Matanza, con la presencia de multiplicidad de acciones en gran escala, en todos los niveles de intervención, con el desafío cotidiano que la proximidad conlleva tanto en materia política como en el desarrollo profesional, es una oportunidad que el Estado local acerca a los estudiantes creando condiciones que favorecen su desarrollo en la carrera y colaboran a la consolidación de la vocación por la profesión.

La intervención desarrollada en estas experiencias conllevan en sus análisis sociales y en las propuestas presentadas e implementadas, sugerencias de rediseño organizacional tendientes a incidir institucionalmente en las capacidades que el Estado local debe tener en la actualidad para llevar adelante mejores intervenciones que redunden en garantizar el acceso a los derechos sociales de todos y todas en La Matanza.

Esta apertura y estos espacios de articulación que ofrece el Sistema, son características de la gestión de la SDS que incluye como proyecto específico ser parte de la formación académica de los estudiantes de Trabajo Social.

En conclusión, consideramos que las políticas de niñez que toman forma en el ámbito del Sistema, son prioridad en la gestión de la SDS, que promueve el fortalecimiento de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes, a partir de intervenciones tanto asistenciales como promocionales y preventivas, que define la direccionalidad de su intervención en la búsqueda de integralidad y territorialidad, y que para esto busca la articulación con diferentes actores territoriales tanto de los actores estatales como de la sociedad civil. Que visualiza las debilidades y obstáculos que se le presentan para tal fin, pero sigue promoviendo un tipo de gestión asociada con la mayor participación posible de los actores sociales.





### **3. Conclusiones**

Comenzamos este apartado señalando su carácter de conclusiones provisorias retomando el planteo presentado en la introducción del presente trabajo. Señalamos que consideramos este proceso como un avance en el camino de conocer la gestión de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza y brindar propuestas que colaboren a su mejoramiento. Elegir una unidad de análisis tan dinámica, con fuerte presencia en las políticas públicas locales, sujeta a los problemas coyunturales y estructurales de lo social, condicionada por una demanda compleja y en permanente reajuste institucional, nos colocó frente a un trabajo de campo que requería de flexibilidad en su implementación y que en muchas ocasiones nos alejó de los tiempos previstos en los cronogramas. Es por esto, que como ya se dijo, el presente trabajo se constituye en una primera aproximación a nuestro objeto de estudio y hemos presentado un nuevo proyecto para los años 2014-2015 que continuará en esta línea investigativa y que es de interés de este equipo continuar profundizando, denominado **La articulación y la intersectorialidad en la gestión de la política social. La Secretaría de Desarrollo Social y los actores del territorio en La Matanza.**

En primer término nos parece importante señalar que la Secretaría tiene interés en mejorar su accionar en materia de políticas sociales, fortaleciendo su intervención de un abordaje integral de los problemas sociales y fortaleciendo su institucionalidad en el territorio y en el entramado político y organizacional local. Para ello cuenta con capacidades técnicas y políticas, que se dan hacia su interior de forma heterogénea, lo que la complejiza y enriquece a la vez. Los entrevistados manifiestan, desde diferentes historias y perspectivas, la intención de articular hacia el interior y exterior de sus ámbitos de trabajo, coincidiendo en la necesidad de ello para mejorar la gestión.

La perspectiva de desarrollo local que orienta nuestro análisis aparece como un marco teórico y político viable para repensar la gestión y constituir a la Secretaría en un área de trabajo viable para el gobierno municipal, incidiendo en las agendas para la priorización de las demandas de la comunidad.

La complejidad de las situaciones sociales, la complejidad de la extensión territorial del municipio, la complejidad de los problemas regionales y nacionales



conduce a los actores a reconocer que el abordaje debe ser de carácter transversal y multidimensional excediendo las competencias de un sector y que al mismo tiempo son comunes a todos. La Secretaría se percibe a sí misma como un Estado presente en lo social, atendiendo la demanda creciente de mayor intervención del gobierno local en los problemas sociales.

La Secretaría piensa y actúa su intervención junto a las organizaciones de la sociedad civil, reconociendo en ellas los canales para mejorar los niveles de participación en el territorio, configurándolas como actores centrales que forman parte de los nuevos modelos de gestión municipal.

La situación de los recursos con los que cuenta la Secretaría y los que puede generar implica reconocer la tensión entre la oportunidad y la dificultad que el mismo brinda dado no solo sus dimensiones, sino su población y características. El presupuesto es un desafío a seguir profundizando, tanto en su carácter operativo como estructural. Se destaca el mejoramiento de los últimos años y será necesario fortalecerlo frente a las nuevas demandas.

Las políticas de niñez que toman forma en el ámbito del Sistema, son prioridad en la gestión de la SDS, que promueve el fortalecimiento de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes, a partir de intervenciones tanto asistenciales como promocionales y preventivas, que define la direccionalidad de su intervención en la búsqueda de integralidad y territorialidad, y que para esto busca la articulación con diferentes actores territoriales tanto de los actores estatales como de la sociedad civil.

Finalmente queremos concluir agradeciendo a quienes han sido nuestros informantes clave, quienes en la vorágine de su tarea cotidiana pudieron hacer un espacio en sus agendas para compartir con este equipo de investigación sus inquietudes, reflexiones, desafíos y propuestas. Continuaremos trabajando desde este espacio para poder acercarnos insumos, que siempre devienen de sus propias experiencias, que puedan ser valiosos para el mejoramiento de su trabajo cotidiano y que redunde en un mejor Estado local para todos los matanceros.



#### 4. Bibliografía

- Alonso, Guillermo. "Capacidades estatales, instituciones y política social". Ed. Prometeo. Bs. As., 2007.
- Arocena, José (1995): *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad-CLAEH.
- Arocena, José (1997): *Lo global y lo local en la transición contemporánea*, Montevideo, Cuadernos del Claeh.
- Arroyo, Daniel (2001): *Políticas sociales y niveles de planificación en Argentina*, en Burin, D y Las Heras, A (comps.): *Desarrollo Local: una propuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, Cicus- La Crujía.
- Arroyo, Daniel (2002): *Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina*, Bs. As., Mimeo. FLACSO.
- Bennardis, Adrián (1999): Gestión Municipal en el Conurbano Bonaerense, en Blutman, Gustavo (compilador): *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipio y Universidad*, Buenos Aires, Serie Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1986): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Boisier, S (2001): *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?* en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.): *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Bombal, Inés González; Garay, Candelaria (2003): *Incidencia de OSC en políticas sociales: el caso del Comité de seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, en Inés González Bombal y Rodrigo Villar (comps.), *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Bourdieu, Pierre (2000): *Los usos sociales de la ciencia*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Bourdieu, Pierre (1990): *Sociología y Cultura, México*, GRIJALBO.
- Bourdieu, Pierre (1996): *Cosas dichas*, Barcelona, GEDISA.
- Burgos Ortiz, Nilsa (2011). *Investigación Cualitativa*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Burijovich, Jacinta (2011): *Capacidades institucionales para el logro de la equidad de género en las políticas de salud locales*, en La Serna, Carlos (coordinador): *La cuestión de género en las políticas locales*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.



- Cabral, Mauro, (S/A): *La paradoja transgénero*, disponible en [http://ciudadaniasexual.org/boletin/b18/ART\\_Mauro.pdf](http://ciudadaniasexual.org/boletin/b18/ART_Mauro.pdf)
- Carballeda, Alfredo. “La Intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social”, Revista Margen, Edición N° 48 - verano 2008, disponible en <http://www.margen.org/suscri/margen48/carbal.html>
- Carré C.; Deroubaix J.F. (2006): *Las recomposiciones territoriales de la acción pública a la luz de la proximidad*, en Revue Developpement Durable & Territoires - Dossier 7. Capítulo 7: La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización.
- Castoriadis, Cornelius (1981) - *Lo imaginario: la creación en el dominio histórico social*. Buenos Aires.
- Catenazzi, A y otros (2009): *Acerca de la gestión de la proximidad*, en Chiara, M; Di Virgilio; M (organizadoras): *Manual de Gestión de la Política Social*, Buenos Aires, Instituto del Conurbano, UNGS.
- Chiara, Magdlena; Di Virgilio, Mercedes (2009): *Conceptualizando la Gestión Social en Gestión de la Política Social*, Buenos Aires, Ed. Prometeo y UNGS.
- Eroles, Carlos (2002): *La familia como actor político en la construcción de espacios de participación y acción afirmativa de derechos*, en *Nuevos escenarios y Práctica profesional*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Fernández, Ana María (1989): *Violencia y conyugalidad: una relación necesaria*, en Giberti, Eva y Fernández, Ana María (comp), *La mujer y la violencia invisible*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Fernández, Ana María (2009): *Las lógicas sexuales: amor, política y violencias*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- Gaete Quezada, R (s/a): *Aplicaciones de la responsabilidad social a la nueva gestión pública*; Universidad de Antofagasta, Chile. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal versión On-line.
- García Rodríguez, Conrado (2009): *El Paradigma de la Ambigüedad. La implementación de la Ley 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en el Municipio de La Matanza*, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología; GT N° 22: Sociología de la Infancia y Juventud.
- Gattino, Silvia; Aquín, Nora (1999): *Las familias de la nueva pobreza: Una lectura posible desde el Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Gerencia para Resultados en el desarrollo (2005): *La efectividad en el desarrollo social*, INDES/BID.
- Guber, Rosana (2008): *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Heler, M (2010): *Lógicas de las necesidades*, Buenos Aires, Editorial Espacio.



- Junqueira, L., Antonio P., Inojosa, R. M. y Komatsu, S. (1998). *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. La Serna, Carlos (2011): *La cuestión de género en las políticas locales*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Laje, María Inés; Cristini, María Romina (2011): *La violencia de género; ¿núcleo de las políticas de familia?*, En La Serna, Carlos (coordinador), *La cuestión de género en las políticas locales*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Llobet, Valeria (2005): *Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología*; Rev. Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 4, Nº.1.
- Martin, Juan. "Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) CEPAL". Sgo. de Chile, Serie Gestión Pública 51, CEPAL 2005
- Martínez Nogueira, N (2007): *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*, en Cortaza Velárdez, Juan C(Ed): *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Buenos Aires, BID.
- Massa, S; Fernández Pastor, M (2007): *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*, Buenos Aires, Telam – Prometeo.
- Melano, Cristina (2011): *Los retos de la intervención profesional en el contexto latinoamericano. En Naturaleza, desafíos y perspectivas contemporáneas de la intervención en Trabajo Social*, Seminario Internacional. Lumen – Humanitas, Bs As. Mexico.
- Mendicoa, Gloria (2011): *La comunidad y sus actores*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Mintzberg, Henry. "Diseño de organizaciones eficientes". Buenos Aires, El Ateneo, 1996
- Moore, Mark H. (1995): *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires, Paidós.
- Ocampo Marín, Luis (2005): *De lo regional a lo territorial. El territorio no es el mapa*, Ponencia VI Encuentro de Posgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales, México.
- Oslak y O'Donnell (1981): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires.
- Repeto, Fabián (2004): *Capacidad Estatal. Requisitos para el mejoramiento de las Políticas Sociales en America Latina*, BID. Serie Documentos de Trabajo I-52. Washington.



Repeto, Fabián (2009): *Retos para la coordinación de la política social*, en Chiara, M; Di Virgilio, M: *Conceptualizando la gestión social*. Buenos Aires, Prometeo Libros y UNGS.

Repeto, Fabián y otros. “Los desafíos de la Coordinación y la integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América latina. Cap. Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”. Proyecto Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación 2010.

Rodríguez, María José (2009): *Políticas públicas que contribuyan a la equidad de género: reconocer el problema para decidir cómo abordarlo*, disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2009n06\\_revistaDeTrabajo/2009n06\\_a04\\_mjRodr%C3%ADguez.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2009n06_revistaDeTrabajo/2009n06_a04_mjRodr%C3%ADguez.pdf)

Rovere, Mario (2005): *Planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud.*, Washington, D.C., OPS, Oficina Sanitaria Panamericana Oficina Regional de la ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD.

Stuchlik, Silvia (2005): *La nueva Ley de Infancia. Aportes para su interpretación e implementación*, Equipo de Políticas Públicas; CASACIDN.

Stuchlich, Silvia (2005): *La nueva Ley de Infancia – Aportes para su interpretación e implementación*. Buenos Aires.

Tajer, Débora (2012): *Construyendo una agenda de género en las políticas públicas en salud*, Tajer, Débora (compiladora): *Género y Salud. Las políticas en acción*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

Tchintian, Carolina. “El Estado cerca del soberano. La interacción entre municipios medianos y la sociedad civil en la mira”, PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL ÁREA DE GESTIÓN PÚBLICA, Documento de Políticas Públicas | Recomendación N°79, Mayo 2010, disponible en <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/79%20DPP%20R%20Desarrollo%20Local,%20El%20Estado%20cerca%20del%20soberano,%20Tchintian,%202010.pdf>

Torrado, Susana (2010): *El costo social del ajuste*, Buenos Aires, Edhsa.

Velez Restrepo, Olga (1999). *Reconfigurando el Trabajo Social*. Bs As. Ed Espacio



## **5. Anexos**

### **Anexo I – Guía de Entrevista y Observación**

#### **Intersectorialidad e Integralidad**

La creciente complejidad de la realidad social desafía el abordaje de las problemáticas sociales. En este sentido, las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más como multidimensionales, lo cual acarrea la necesidad de enfoques e intervenciones más **integrales**.

La intersectorialidad es entendida como una estrategia que tiende a generar sinergias y complementariedades en la gestión de las diversas iniciativas públicas. A partir de ello, es condición y soporte material para alcanzar la integralidad en el abordaje de las problemáticas sociales.

Varios son los factores que condicionan este tipo de **institucionalidad social**:

- 1) Intereses e ideologías de cada actor, así como coaliciones y correlaciones de fuerza entre ellos es lo que dará el rumbo de este tipo de estrategia.
- 2) **Institucionalidad política** o **estilo de gestión municipal** dominante actúa como condicionante, favoreciendo o estrechando, la institucionalidad de la intersectorialidad.
- 3) La idea de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales (ej. Modificación de la calidad de vida de la población) deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente brinda el fundamento político de la misma.
- 4) Valorar el abordaje sectorial en tanto saber especializado, pero reconociendo su limitación para intervenir en situaciones que requieren abordajes más amplios.
- 5) Dimensión política: la integración (dimensión política) entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales y permite compartir los recursos (visión técnica) que son propios de cada sector.

Teniendo en cuenta estos puntos, la presente guía tiene el propósito de brindar elementos para identificar aspectos relevantes de la puesta en práctica de esta **estrategia técnico política** de gestión de la política social en el Municipio de La Matanza.

**Componentes de una estrategia de intersectorialidad**

<b>DIMENSIONES</b>	<b>ASPECTOS a CONSIDERAR</b>	<b>Preguntas</b>	<b>OBSERVACIÓN</b>
Existencia de solvencia técnica y capacidad política	<ul style="list-style-type: none"><li>- Experiencia en el área</li><li>- Características de conducción y liderazgo</li><li>- Nivel de formación</li><li>- Manejo de herramientas gerenciales, técnicas comunicativas,</li></ul>	<p>¿Cómo fue el proceso de la conformación del área y del equipo?</p> <p>¿Cómo está conformado su equipo?</p> <p>¿Cómo organiza el trabajo de su equipo? ¿Cómo lleva a cabo sus tareas y funciones?</p> <p>¿Cuáles son las principales herramientas, circuitos administrativos que utilizan para organizar la tarea del área?</p>	
Diversidad y representatividad de los actores intervinientes	<ul style="list-style-type: none"><li>- nivel de representatividad de ONGs, organizaciones comunitarias y otros actores de la comunidad</li><li>- población meta</li></ul>	<p>¿Hay algún aspecto de los que trabaje el área en el que participen o tengan representación los diferentes actores de la comunidad?</p> <p>¿Cuál es la población destinataria de la acción del área?</p> <p>¿Cómo se establece la vinculación con las población objetivo?</p>	
Relevancia de la dimensión territorial	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vínculos entre niveles de gobierno;</li><li>- relación entre espacios descentralizados (delegaciones y regiones descentralizadas)</li></ul>	<p>¿Cuentas con oficinas en otras localidades del municipio?</p> <p>¿Qué mecanismos o espacios de reunión tiene con otras dependencias del municipio?</p>	





		¿Cómo se vinculan con el Estado Provincial y el Estado Nacional?	
Recursos disponibles: materiales, financieros, humanos, técnicos	- Recursos disponibles: materiales, financieros, humanos, técnicos	¿Con que recursos cuenta el área para cumplir su propósito? ¿De dónde provienen? Cuales considera que deberían reforzarse?	
Acciones que desarrollan.	- Acciones que desarrollan	¿Qué prestaciones brinda el sector? ¿Para ello desarrolla acciones en el territorio?	
Redes interorganizacional es	- Participación en redes barriales, Consejos consultivos u otros espacios de vinculación con organizaciones. - Acuerdos, convenios con otros organismos	¿Con qué otros actores de la comunidad interactúan en la gestión cotidiana del área? ¿Participa de espacios/mesa de gestión? ¿Cómo participan? ¿Qué rol desempeñan? ¿En estos espacios pudieron arribar a instancias de acuerdos formales?	
Instancia de coordinación	- dispositivos o instancias formales de acuerdo - Sobre qué temas o asuntos trabaja la instancia de coordinación. - integrantes y tipo de responsabilidad	¿Cuáles son los principales desafíos que presenta la coordinación del área? ¿Cuáles son los roles de cada uno de los integrantes? ¿Desarrollan acciones de capacitación, formación y evaluación al interior del equipo?	
Demanda social y	-	¿Qué tipo de demanda reciben usualmente?	



la construcción de la agenda social		¿Cómo llega a uds y quiénes son los portadores de las mismas? ¿De qué manera se decide sobre que problemáticas interviene el área a su cargo?	
-------------------------------------	--	--	--



## **Anexo II – Nómina de Entrevistados y Entrevistadores**

### SUBSECRETARÍA DE PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES Y PREVISIÓN SOCIAL

Entrevistada: Subsecretaria Nedda Abella

Entrevistadora: Fernanda Elvira

### SUBSECRETARIA DE DEPORTE, TURISMO Y RECREACION

Entrevistados: Subsecretario Guillermo Pérez Ugidos, Martín Pérez Rodríguez, Mario Marchecich y Agustín Capurro

Entrevistadoras: Lorena Martín y Zulma Acosta

### DIRECCION DE PLANIFICACION

#### Área Planificación:

Entrevistado: Leonardo Indelicato

Entrevistador: Martín Yovan

#### Área Asistencia Social:

Entrevistadas: Mariana Galván y Mayra Bravo

Entrevistador: Juan Martín Monticelli

#### Área Mejora habitacional:

Entrevistadas: FABIANA Y VERONICA

Entrevistador: Juan Martín Monticelli

#### Programa Agrolimentario y Comedores:

Entrevistado: Pablo Leticia

Entrevistadora: Laura Lareu

### DIRECCIÓN DE ACCIÓN SOCIAL

Entrevistada: Directora Miriam Gabrielli

Entrevistadora: Fernanda Elvira



DIRECCIÓN DE PROGRAMAS INTEGRALES DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN DE FAMILIAS

Entrevistada: Directora María del Carmen Cardo de Balestrini

Entrevistadora: Beatriz Cuello

DIRECCIÓN DE POLITICAS DE GÉNERO

Entrevistada: Directora Ema González

Entrevistadora: Alejandra Parrota

SISTEMA INTEGRAL DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Entrevistada: Gabriela San Sebastián

Entrevistadora: Claudia Torres

**Producción científico - tecnológica****- Participación en Congresos, Seminarios, Encuentros Académicos**

1

AUTOR (ES): **Beatriz Cuello, Fusca, Nicolás**

TÍTULO del trabajo: La dimensión instrumental de la intervención de los trabajadores sociales. La experiencia de enseñar y de investigar a partir del caso del Municipio de La Matanza

TIPO: Ponencia

REUNIÓN: Congreso

LUGAR: Tucumán

FECHA REUNIÓN: 20, 21, y 22 de setiembre de 2012

RESPONSABLE: Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Filosofía y Letras, Carrera de Trabajo Social y Federación Argentina de Asociaciones de Profesionales del Servicio Social

2

AUTOR (ES) : **Martín, Lorena; Torres, Claudia**

TÍTULO del trabajo: La Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza como espacio para la realización de prácticas pre – profesionales en la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Matanza

TIPO: Ponencia

REUNIÓN: Congreso

LUGAR: Tucumán, Argentina

FECHA REUNIÓN: 20, 21, y 22 de setiembre de 2012

RESPONSABLE: Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Filosofía y Letras, Carrera de Trabajo Social y Federación Argentina de Asociaciones de Profesionales del Servicio Social

TIPO DE TRABAJO: Artículo completo

3

AUTOR (ES): **Acosta Zulma**

TÍTULO del trabajo. Capacitación del personal administrativo en sectores de atención al público en Áreas de Desarrollo Social. Propuesta para una mejor calidad de vida laboral



SUBTÍTULO:

TIPO: Ponencia

REUNIÓN: XI Seminario de RedMuni “Repensando la Agenda Local”

LUGAR: Florencio Varela - Provincia de Buenos Aires - Universidad Nacional. Arturo Jauretche

FECHA REUNIÓN: 18 y 19 de octubre de 2012

RESPONSABLE: red nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales.

4

AUTOR (ES): **Fusca, Nicolás**

TÍTULO del trabajo: Políticas Sociales en el partido de la Matanza. Su Proyección a la Región Oeste Metropolitana

SUBTÍTULO:

TIPO: Ponencia

REUNIÓN: Cátedra Abierta: Desarrollo local, participación y experiencias comunitarias

LUGAR: Universidad Nacional de La Matanza. La Matanza - Provincia de Buenos Aires- Argentina

FECHA REUNIÓN: 16 de mayo de 2012

RESPONSABLE: Observatorio Social, Universidad Nacional de La Matanza

TIPO DE TRABAJO: Artículo completo

5.

AUTOR (ES): **Fusca, Nicolás**

TÍTULO del trabajo: Procesos de Institucionalidad: desafíos en la conformación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños en La Matanza

SUBTÍTULO:

TIPO: Ponencia

REUNIÓN: V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y Adolescencia. Infancia, Adolescencia y Cambio Social

LUGAR: Buenos Aires- Argentina

FECHA REUNIÓN: 15, 16, 17, 18 y 19 de octubre de 2012

RESPONSABLE: Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, Gobierno de San Juan. Foro Parlamentario por la Infancia de la República Argentina.

TIPO DE TRABAJO: Artículo completo



6

AUTOR (ES): **Cuello, Beatriz; Yovan, Martin**

TÍTULO del trabajo: La integralidad de la gestión local como respuesta a la complejidad de los problemas sociales

SUBTÍTULO:

TIPO: Ponencia

REUNIÓN: V Encuentro de Cátedras de Estructura Social, Pobreza y Problemas Sociales Argentinos

LUGAR: Buenos Aires - Argentina

FECHA REUNIÓN: 24 y 25 de octubre de 2012

RESPONSABLE: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Cátedra de Problemas Sociales Argentinos de la Carrera de Trabajo Social.

TIPO DE TRABAJO: Artículo completo

7. AUTOR (ES): **Elvira, Fernanda; Martin, Lorena; Torres, Claudia**

TÍTULO del trabajo: La Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza como espacio para la realización de prácticas pre-profesionales en la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Matanza

SUBTÍTULO:

TIPO: Ponencia

REUNIÓN: XXI Encuentro Nacional de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social.

“Políticas y prácticas de enseñanza y aprendizaje en Trabajo Social”

Eje temático: Formación y prácticas en relación a la cuestión metodológica en Trabajo Social

LUGAR: Posadas - Misiones

FECHA REUNIÓN: 28 y 29 de agosto de 2013

RESPONSABLE: FAUATS

TIPO DE TRABAJO: Artículo completo

8

AUTOR (ES): **Acosta Zulma (autora)**

TÍTULO del trabajo. Fortalezas y debilidades en la implementación de la Plataforma Electrónica de Tramitación Única de Subsidios del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



TIPO: Ponencia

REUNIÓN: 7mo. Congreso Argentino de Administración Pública

LUGAR: Mendoza - Centro de Congresos. Provincia de Mendoza

FECHA REUNIÓN: 18, 19 y 20 de septiembre de 2013

RESPONSABLE: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Gobierno de la Provincia de Mendoza, Asociación de Administradores Gubernamentales y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

TIPO DE TRABAJO: Aclare si es un artículo completo, artículo breve o resumen.

FUENTE: Nombre del libro si es diferente del nombre de la Reunión o evento.

EDITORIAL, FECHA, LUGAR DE EDICIÓN, EN PRENSA como se indica para artículos.





**- Fichas de cátedra**



<b>N°</b>	<b>ASIGNATURA</b>	<b>TITULO</b>	<b>AUTOR/ES</b>	<b>PRINCIPALES CATEGORIAS TRABAJADAS</b>	<b>RELACIÓN CON LOS EJES TEMATICOS DE LA ASIGNATURA</b>
1	Práctica III (Organizaciones)	Políticas de Infancia y Gestión Local	María Fernanda Elvira	Promoción y protección de derechos, Construcción de la niñez en la política pública Sujeto/objeto, tutela/protección, construcción de vínculo/redes, vinculación y revinculación, Institucionalidad.	La ficha se vincula con la investigación en tanto que da algunos elementos de análisis para pensar la gestión de políticas sectoriales a nivel local, en particular las vinculadas a la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
2	Práctica III (Organizaciones)	Género y Políticas Públicas	Alejandra Parrotta	Perspectiva de género- Políticas públicas- Equidad de género- Implementación de políticas públicas locales con perspectiva de género.	Realiza un aporte conceptual respecto de la categoría de género y como esta perspectiva debiera estar implicada en el proceso de planificación y gestión de las políticas públicas, fundamentalmente en el ámbito local.
3	Práctica IV (Planificación y proyectos)	Los planes estratégicos de los gobiernos locales como instrumento de gestión	Lorena Martín	Desarrollo Local, Territorio, Actores Sociales, Intervención Territorial, Demandas Locales, Planificación, Plan Estratégico Local (visión de desarrollo, diagnóstico, objetivos	Aporta en la unidad 1 (Planificación) una reflexión en torno a ejes centrales de análisis para los estudiantes que deberán diseñar su proyecto en un marco institucional municipal, colaborando en la comprensión de un plan estratégico local como instrumento de comunicación de los valores que



				estratégicos, acciones concertadas)	fundamentan las acciones. concretas, cómo se llevarán adelante y con quienes.
4	Práctica IV (Planificación y proyectos)	La Gestión Social	Claudia Torres	Gestión social, Gerencia, Valor público, Ciudadanía, Derechos.	Aporta en forma transversal a la materia. Permite la reflexión en torno a ejes centrales de análisis para los estudiantes que deberán gestionar su proyecto en un marco institucional del ámbito del gobierno municipal; favoreciendo la comprensión de las diferentes dimensiones de la gestión pública en búsqueda de la generación de valor público.
5	Políticas Sociales y Gestión Local	La gestión local de la política social y sus estrategias de asociatividad.	Martín Yovan	Estrategia de descentralización/ territorio, territorio organizado/ nueva agenda/ intersectorialidad/ modelo de gestión municipal/ institucionalidad social.	Aporta a la temática de la implementación de las políticas sociales en el nivel municipal abordada en la Unidad 3. Asimismo, colabora con la comprensión de la relevancia de la articulación y el asociativismo publico-público y público-privado al servicio de la gestión de los problemas sociales complejos que se aborda en la Unidad 4.
6	Políticas Sociales y Gestión Local	El enfoque de la intervención territorial. La gestión de la	Beatriz Cuello	Territorio/ territorio humano y urbano / Territorialidad / intervención territorial / gestión asociada y próxima / articulación e integración	La presente ficha colabora de modo fundamental con el desarrollo de la Unidad Temática III (vinculada al desarrollo de la gestión local de la política pública. El análisis del territorio y de los actores involucrados), aunque sirve también de



		proximidad.		interterritorial e intraterritorial.	soporte a la Unidad Temática IV (Las políticas sociales actuales. Los principales debates sobre la gestión de la política social actual).
7	Taller de Aplicación I – Relaciones Laborales	Estructura y Gestión Social	Zulma Acosta	Gestión; Política pública; Administración; Proceso de Trabajo; Estructura; Recursos Humanos.	El Taller de Aplicación I tiene como objetivo principal poner en práctica herramientas y técnicas de búsqueda, selección e inducción de personal, para ello los alumnos trabajan sobre la creación de una estructura organizacional que represente a una unidad social formal ficticia, de la actividad productiva o servicio que hayan elegido. Cada vez más esta elección se inclina hacia la creación de áreas del estado, nacional, provincial o municipal.
8	Taller de producción y registro de la información.	La producción y registro de la información como insumos para la toma de decisiones en el proceso de intervención.	Nicolás Fusca, Laura Lareu y Juan Martín Monticelli	Dimensión técnico - instrumental inmersa en un proceso y en articulación con las demás dimensiones de dicho proceso. La intervención social en el marco de las políticas globales.	Aporta a la comprensión de la dimensión técnico – instrumental, no como uso aislado de herramientas, sino que a la posibilidad de dar sentido holístico de las mismas y orientar la producción de la información y el registro de lo investigado.

