

Facultad de Trabajo Social

X Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional

“Neoconservadurismo, políticas neoliberales y erosión de derechos: discursos y prácticas en conflicto”

GT12 “Implementación de políticas públicas. Modelos en disputa en el escenario local”

Coordinadoras: Lic. Mercedes Iparraguirre- Lic. Betiana Eguilior

Estado, organizaciones sociales y política social. El caso del Programa Argentina
Trabaja en la Ciudad de La Plata 2009-2016

Cuenca, Adriana; Sarmiento, Julio; Trincheri, Marcela; Escudero, Carolina; Trincheri, Daniel. Email: julsarmiento@gmail.com

El objetivo de esta presentación reside en dar difusión a un conjunto de preguntas de investigación sobre las que comenzamos trabajar durante este año. Eso implica por un lado, que no podemos aún formalizar respuestas con carácter científico, pero por otro, nos permite presentar de manera más o menos sistemática el interés que perseguimos y los supuestos de los que partimos.

Nuestra pregunta central se orienta a hacer una descripción y análisis de las formas de relación que se establece entre el Estado y las Organizaciones Sociales a partir de la articulación que entre ambos actores opera la mediación e implementación de Políticas Sociales. Es decir, las Políticas Sociales y sus formas de implementación impactan en la relación que se establece entre el Estado y las Organizaciones Sociales y nos ofrecen un modelo a partir del cual interpretar los modos en que el Estado se ocupa (o no) de la cuestión social. Para esto nuestros referentes empíricos serán el Programa Argentina Trabaja y las diversas Cooperativas de trabajo que se nuclean en la Organización Social La Falcone

En síntesis, estructuramos nuestra investigación a partir de las siguientes preguntas: ¿Qué relaciones se establecen entre el Estado y las organizaciones sociales en el marco del Programa Argentina Trabaja? A partir del mismo ¿Es posible distinguir una matriz de relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales en el contexto de la política social? ¿Qué continuidades y rupturas pueden visualizarse en la implementación del programa entre la administración anterior y la que se inicia en el 2015? ¿Cuáles es el régimen de implementación que subyace a la puesta en acto del programa? Dicho régimen ¿Sufrió modificaciones en el paso de una gestión a otra? ¿Qué capacidades estatales se encuentran involucradas en la implementación del programa? ¿Cuáles son las representaciones que se hacen los distintos actores y

sujetos involucrados en la implementación del programa respecto del mismo? ¿Cómo influyen esas representaciones en las estrategias puestas en marcha por los actores respecto de la implementación del programa?

Más allá de la existencia de definiciones en disputa, existe un acuerdo en definir a la política social como uno de los vehículos principales a través del cual el Estado interviene en la cuestión social y participa en la producción, reproducción y mejoramiento de las condiciones de existencia de los sectores populares en las sociedades capitalistas. (Danani, 2009; Andrenacci y Soldano, 2005; Sarmiento, 1998).

A su vez la política social se ha vinculado a estrategias desde arriba, es decir de los grupos dominantes, para descomprimir el conflicto social y estrategias desde abajo para mejorar las condiciones de vida de los asalariados y grupos en situación de vulnerabilidad. (Sarmiento, 1998).

En suma, la política social se asocia a los modos en que el Estado participa en la cuestión social y a los conflictos que se estructuran a su alrededor.

Justamente, es interés, cómo se sostuvo antes, de la presente propuesta estudiar la matriz relacionamiento entre el Estado y las organizaciones sociales que se generó en la experiencia del gobierno anterior y los cambios y continuidades que propicia la actual administración, se parte de comprender que dicha relación se encuentra en el centro del escenario social y político de la Argentina actual.

Para ello se pretende abordar el programa Argentina Trabaja por ser uno de los más representativos del vínculo entre Estado y organizaciones en el marco de las políticas sociales y por haber sido central en la política social del kirchnerismo y ser ratificado por la gestión actual. A partir de allí nos interesa a) conocer la relación entre Estado y organizaciones a través de un abordaje empírico en un programa de política social y b) generar conocimiento sobre un programa específico de política social a través de los marcos conceptuales elegidos (régimen de implementación, capacidades estatales, y la perspectiva del actor).

Así, nuestros objetivos se vinculan con

- Estudiar las relaciones entre Estado y Organizaciones sociales territoriales en el marco de la política social a partir del análisis de la implementación del programa Argentina Trabaja en la ciudad de La Plata desde su creación a la actualidad, 2009- 2016
- Caracterizar el régimen de implementación del Programa Argentina Trabaja en la ciudad de La Plata.
- Analizar las capacidades estatales involucradas en programa Argentina Trabaja.

- Construir un mapa de actores involucrados en el proceso de implementación del programa.
- Analizar las representaciones sociales de los actores significativos estatales y no estatales en el proceso de implementación del programa.

La posibilidad de llevar a cabo estos objetivos se vincula con tres cuestiones centrales a) la posibilidad de entrevistar a referentes de organizaciones y trabajadores de las cooperativas, b) de entrevistar a profesionales, técnicos y diverso tipo de personal que operó y opera en la implementación del programa y c) con la disponibilidad de ciertos antecedentes conceptuales a partir de los cuales abordar la problemática.

A propósito de a) y b) trabajaremos con los siguientes criterios vinculados al **abordaje de las representaciones sociales**

Desarrollaremos un estudio articulado de las representaciones sociales de los diferentes actores involucrados en la implementación del programa Argentina Trabaja en la ciudad de La Plata. En este marco, se propone un diseño de investigación cualitativo para integrar la perspectiva los actores abordados por el estudio, a partir del análisis de las representaciones sociales (normas, valores y significaciones). En este sentido, "la palabra cualitativa implica un énfasis en las cualidades de entidades y en los procesos y significados que no son experimentalmente examinados ni medidos (si es que son medidos) en términos de cantidad, número, intensidad o frecuencia." (Denzin y Lincoln; 2005).

Al considerar el enfoque de las representaciones sociales se tomará la perspectiva del abordaje hermenéutico propuesto por Moscovici y Jodelet (1988) .Este enfoque considera a los sujetos como productores de sentidos y pone el acento en analizar las producciones simbólicas, los significados y el lenguaje en el entramado donde el hombre construye y significa el mundo donde vive (Araya Umaña, 2002).

Las representaciones como un producto y un proceso (Petraci y Kornblit, 2004), se corresponden con los actos del pensamiento en los cuales un sujeto se relaciona con un objeto en una reproducción de representación simbólica que se desarrollan en dos movimientos complementarios, uno es, la objetivación que se define como "una operación formadora de imagen y estructurante" que pone en imágenes las ideas abstractas (Jodelet, 1986) y el segundo movimiento es el " anclaje" y se refiere al momento en el cual los elementos objetivados se integran a nuestros esquemas de pensamiento. Es el proceso por medio del cual el objeto representacional se enraíza en una red de significaciones culturales, ideológicas y valorativas previas y se traduce en una orientación de las prácticas sociales (Jodelet, 1986; citado por Petraci y Kornblit, 2004). En ese sentido, las representaciones sociales se construyen en los

procesos de interacción social, las conversaciones de la vida cotidiana, la recepción de los medios masivos.

Por su parte, Pierre Bourdieu nos recuerda que la diversidad de usos y de maneras de ser y hacer no se distribuye de forma aleatoria sino que, por el contrario, se encuentran en íntima relación con las posiciones de los distintos agentes en el espacio social. Es decir, los agentes han incorporado en forma de disposiciones duraderas (esquemas de percepción, clasificación y acción) sus respectivas posiciones en el espacio social y son estas disposiciones las que determinan en mayor o menor medida sus formas de actuar en el mundo.

Y para el punto c) sintetizamos algunos elementos vinculados al **aporte del análisis de políticas públicas al estudio de la política social a partir de las nociones de capacidades estatales y de régimen de implementación.**

En los últimos años, en el análisis de políticas públicas, ha cobrado relevancia el concepto de **capacidad estatal** para analizar la implementación de las políticas públicas. Repetto (2007) entiende por capacidad estatal "...la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de las políticas públicas, los máximos posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas." (Repetto, 2007:43).

Una manera sencilla de definir el concepto es entender por capacidad estatal al conjunto heterogéneo de recursos y habilidades que porta el Estado (o agencias estatales) para procesar el conflicto social y procurar cierto umbral de condiciones materiales y simbólicas que aseguren la productividad y reproductividad de la vida social en el marco de cierta estructura de valores socialmente compartidos y determinadas relaciones de poder entre actores y grupos sociales (Sarmiento, 2016).

Con la intención de precisar el concepto, se ha intentado construir "dimensiones" o identificar "tipos" de capacidades estatales (Alonso, 2007; Repetto, 2007; Rodríguez Gustá, 2007). Tres dimensiones aparecen como relevantes: **la capacidad técnico administrativa, la capacidad institucional y la capacidad política.**

La **capacidad técnico administrativa** refiere, entre otras cosas, a la existencia de una burocracia o aparato administrativo sólidamente establecido portador de competencias, habilidades y saberes que permita alcanzar los objetivos de las intervenciones estatales instrumentalizadas a través de las políticas públicas.

La **capacidad institucional** del Estado identifica a la aptitud de éste para establecer reglas de juego respetadas e internalizadas por los actores sociales y políticos (agencias estatales, corporaciones, gobiernos locales, efectores, beneficiarios, partidos, movimientos sociales, etc.) que estructuran y median las relaciones entre los

mismos que implica toda política pública y que, además, tornan predecibles las estrategias de dichos actores en la búsqueda de su interés.

La **capacidad política** remite a los recursos y habilidades con que cuenta el Estado para procesar las demandas sociales y promover apoyos a sus intervenciones. Son recursos y habilidades vinculados a las posibilidades de arbitrar entre la diversidad de intereses que componen una sociedad y de generar consensos respecto de la orientación y los modos de sus intervenciones. Autonomía relativa y legitimidad, pueden condensar el tipo de capacidad a la que refiere la noción de capacidad política. La implementación constituye uno de los últimos momentos del ciclo de una política pública. Se trata de la etapa en la cual los objetivos de la intervención estatal se materializan a través de acciones puntuales y se ponen en juego los instrumentos diseñados para alcanzarlos. Es el momento de la política pública en el cual el flujo de interacciones entre el Estado y la sociedad adquiere una mayor tonicidad.

Un **régimen de implementación** es el conjunto articulado de reglas, normas y procedimientos que rigen la puesta en acto de una política o programa y que regula, al nivel de la implementación, las interacciones entre los actores (estatales y no estatales) y los niveles de gobierno que intervienen en la misma (Chiara y Di Virgilio, 2009). Así resulta productivo para analizar la matriz de relaciones que se establece en el marco de la política social entre Estado y organizaciones sociales.

En la literatura especializada, se identifican tres **dimensiones** significativas de todo régimen de implementación: **funcional, material y política**.

La **dimensión funcional** alude a la división del trabajo entre los actores que implica la implementación de toda política pública. La **dimensión material** a la circulación de los recursos entre los actores y/o los niveles de gobierno que se movilizan en el momento de la implementación y a la distribución de los bienes y servicios entre la población potencialmente incluida en los alcances de una política pública. La **dimensión política** refiere a la distribución del poder instituida entre los actores estatales y no estatales que intervienen en el entramado de una política pública (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En síntesis nos interesa explorar esa relación entre Estado y movimientos sociales por que "...salimos de una determinación lineal del Estado como "producto" de las clases dominantes para llegar a una fórmula más compleja que define la constitución de la dominación como "*una formación y una superación continua de equilibrios inestables (en el marco de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen pero hasta cierto punto en que chocan con el mezquino interés económico-corporativo*" (Gramsci), lo que interesaría es analizar a las sucesivas fases estatales como diferentes modelos de hegemonía. Cada fase estatal implica, en efecto, una

modificación en las relaciones que se establecen entre Estado y economía (modelo de desarrollo) y entre Estado y masas (modelo de hegemonía)." (Portantiero, 1983:161)

Bibliografía.

Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej, Karina y Bermúdez, Ángeles (2014). "¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja" en NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 22, Santiago del Estero, Argentina, Unse-Indes.

Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones. FLACSO. IDEP.

Bertolini, Gustavo (2010). "Programa Argentina Trabaja ¿Cooperativas sin Cooperativismo?". Buenos Aires, Centro de Investigaciones de la Economía Social (CIESO). Disponible en <http://www.fundacioncieso.org.ar/%C2%BFcooperativas-sin-cooperativismo-por-gustavo-bertolini/>

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2009). "Conceptualizando la gestión social". En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.

Cuenca, A y Piccone, V. (2011) " Nuevos movimientos sociales en Argentina y judicialización de demanda". En *Revista Derecho y Ciencias Sociales* N° 24. SASJU Argentina. <http://revista.dcs.jursoc.unlp.edu.ar/> ISBN 1852-2971

Danani, Claudia (2009). "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.

Repetto, Fabián (2007). "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas": En Alonso, Guillermo (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo

Sarmiento, Julio (1998). "Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión". En revista *Ultima Década* N°9. Viña del Mar. CIDPA

Sarmiento, Julio (2003). "Crisis y reestructuración capitalista en la Argentina: de Perón a Menem". En revista *América Latina* N°3. Santiago de Chile. Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas. Universidad ARCIS.

Sarmiento, Julio (2016). "Nudos críticos en política social: una conceptualización posibles". En Sarmiento, Julio y Bonicatto, María (coordinadores) (2016). *Nudos críticos en la política social de la Provincia de Buenos Aires*. Edulp-Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

Bourdieu, Pierre. El sentido práctico. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

