

PRESENTACIÓN DEL DOSIER: POLÍTICAS SOCIALES LOCALES

Carolina Foglia

INSTITUTO DEL CONURBANO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO (UNGS)

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (Flacso, Argentina). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Investigadora Docente Adjunta del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Docente de Posgrado (FLACSO, Universidad Nacional de Tres de Febrero). Su investigación se focaliza en el abordaje del diseño e implementación de políticas sociales en la escala subnacional desde una perspectiva relacional, de integralidad, intersectorialidad y corresponsabilidad.

Correo electrónico: cfoglia@campus.ungs.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7810-5644>

Adriana Rofman

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO ARGENTINA)

Doctora en Ciencias Sociales de la UBA y Licenciada en Sociología, USAL. Investigadora del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, donde dirige el Curso de Posgrado “Gobernanza de Ciudades Metropolitanas” y coordina “Territorios en Acción”. Ha sido investigadora y profesora en el Instituto del Conurbano de la UNGS, creadora y coordinadora del Observatorio del Conurbano. Su producción académica trata sobre participación ciudadana en ámbitos locales, gobernanza metropolitana, políticas sociales, sociedad civil, entre otros.

Correo electrónico: adrirofman@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8333-1053>

Construir una visión panorámica respecto de la producción académica sobre las políticas sociales locales enfrenta un importante desafío: supone elaborar un estado del arte de un objeto que aún está en pleno desarrollo. Las políticas sociales tienen su origen en la intervención de los estados nacionales, y su transposición a la escala local es un fenómeno más reciente, y por lo tanto, con menor visibilidad en el debate público, así como en la investigación académica.

Enmarcadas en el desarrollo del estado de bienestar europeo, las políticas sociales nacieron y se diversificaron durante el siglo XX, como instrumentos de escala nacional para compensar la desigualdad socioeconómica. También en la versión latinoamericana

de los sistemas de bienestar, fueron los gobiernos nacionales los impulsores de las primeras intervenciones estatales sobre la cuestión social, como la seguridad social, la regulación del mercado de trabajo y la expansión de los sistemas públicos de salud y educación. El núcleo de este modelo sigue vigente en la actualidad, ya que las políticas sociales de mayor alcance, como la Asignación Universal por Hijo en Argentina o el Bolsa Familia en Brasil, son iniciativas de los gobiernos nacionales.

Este protagonismo comenzó a perder fuerza a finales del siglo cuando las políticas de descentralización y los programas de combate a la pobreza focalizados territorialmente abrieron el camino para que las administraciones locales asumieran mayor presencia. En varios países de América Latina, y especialmente en Argentina, se traspasaron los sistemas de salud y educación a los gobiernos subnacionales, mientras que los municipios y la esfera local en general, se convirtieron en el escenario de referencia para las políticas socioasistenciales, de mitigación a los efectos de la crisis socioeconómica sobre la vulnerabilidad social.

Así, la trayectoria de la gestión local de las políticas está todavía transitando el proceso de consolidación. Ello explica, en parte, la fuerte heterogeneidad que caracteriza a este campo en la región latinoamericana. El panorama actual exhibe un paisaje sumamente diverso de modelos de intervención local singulares, condicionados por la estructura interjurisdiccional de distribución de competencias propio de cada país, por el nivel de autonomía y capacidades de los distintos gobiernos municipales, y por la composición de la agenda de problemas de cada región o localidad.

Estas últimas décadas han sido testigo de un proceso, algo ambivalente, pero a la vez consistente, de jerarquización de los ámbitos locales como escalas territoriales de referencia para las políticas de desarrollo social. Parte de esta dinámica se explica por la ampliación de la agenda municipal, puesto que la acción de los gobiernos locales ya no se reduce a la prestación de servicios urbanos, sino que abarca un abanico creciente de cuestiones: asistencia alimentaria, cuidado de la niñez, políticas de género, programas habitacionales, seguridad ciudadana, desarrollo económico local, gestión de residuos, atención de problemáticas ambientales, y varias otras.

Esta dinámica de expansión de las responsabilidades de los gobiernos municipales refleja, en buena medida, la complejización y diversificación de las problemáticas sociales, particularmente de aquellas cuestiones que se relacionan con las condiciones de vida. Las instancias locales de gestión de políticas públicas son las primeras receptoras de las demandas sociales, lo que impacta en una agenda local de gobierno más protagónica en el plano social.

En paralelo, se ha complejizado mucho la matriz institucional a cargo del procesamiento de las políticas. A diferencia de la mayoría de las políticas sociales nacionales, en los espacios locales buena parte del proceso de gestión de las intervenciones se apoya en un entramado socioestatal, donde el gobierno municipal se articula con entidades locales, mayormente organizaciones de la sociedad civil de base territorial. El modelo de cogestión de los programas caracteriza a la mayoría de las acciones que se despliegan en escenarios locales, ya que las redes establecidas entre los organismos estatales y las asociaciones de base permiten incorporar la participación de la población beneficiaria, contribuyen a adecuar las prestaciones estatales a las necesidades particulares de cada territorio y facilitan el acceso a los servicios.

Esta estructura participativa se inscribe, además, en un entramado interjurisdiccional de gestión de las políticas públicas. Buena parte de las intervenciones que se implementan a través de redes de gestión locales, se relacionan a su vez con políticas de origen nacional o subnacional. En este sentido, en los escenarios locales no solo juegan administraciones, agencias e instituciones municipales, sino que también están presentes instancias de otra escala que forman parte del entramado multinivel de procesamiento de las políticas. Así, a diferencia de la estructura vertical que organiza mayormente a las políticas sociales nacionales, en los ámbitos locales predominan los entramados de gobernanza colaborativa socioterritorial, participativa y multinivel.

La producción académica refleja bien esta configuración, puesto que buena parte de los estudios que aportan el campo de las políticas sociales locales se interesan por el despliegue territorial de las políticas sociales, por sus dinámicas de implementación local y por los entramados de actores que intervienen en ese proceso.

En síntesis, las políticas sociales locales constituyen un campo en desarrollo, que engloba un abanico bien diverso de intervenciones públicas, dependiendo del país y de la región de cada espacio local. La heterogeneidad del universo, y la dinámica de cambio permanente que genera la expansión sistemática de su agenda, así como la estructuración participativa de los entramados de gestión, constituyen tanto un desafío como un foco de interés especial para la investigación académica.

Esta caracterización explica que, como señalábamos en la convocatoria a este Dossier, la producción investigativa sobre este campo se nutra de abordajes, marcos conceptuales e información empírica provenientes de otras ramas de conocimiento, que,

si bien aportan al análisis de las experiencias de gestión local, a la vez hacen evidente la necesidad de construir un marco de análisis específico para estos fenómenos.

En esta línea, la selección de artículos que componen esta publicación busca dar cuenta de la heterogeneidad de abordajes y de casos que comprenden este campo, al tiempo que aspira a contribuir al desarrollo de una perspectiva de análisis propia.

Algunos de los trabajos aquí presentados ponen el acento en los procesos y actores sociales y políticos que se desenvuelven en el contexto de gestión local de las políticas, jerarquizando las perspectivas de los actores intervinientes -las comunidades, la ciudadanía, las organizaciones sociales, los agentes locales -sobre la implementación de las acciones. Otros adoptan un enfoque más institucional para estudiar los procesos de diseño e implementación de la política social en el ámbito municipal y las administraciones locales.

Dentro de los primeros, se ubica el trabajo colectivo e interdisciplinario de Juliana Huergo, María Daniela Abraham, Mariana Butinof, Susana Andrada, María Fernanda Espejo y María Daniela Bustos, de la Universidad Nacional de Córdoba. Tomando como objeto espacios sociocomunitarios que brindan asistencia alimentaria en la ciudad de Córdoba, buscan dar cuenta de las continuidades, rupturas y transformaciones que se han suscitado a partir del cambio de gobierno nacional a fines del 2023. Enfatizando la cronicidad de la problemática alimentaria en Argentina, proponen inscribirla en las políticas de cuidado y jerarquizar el trabajo comunitario. La retirada del estado nacional y provincial en el campo genera, fuertes impactos locales, en los servicios y prestaciones brindados por los espacios sociocomunitarios y, en particular, en las mujeres trabajadoras. Recuperando testimonios de estas referentes sociales, evidencian el deterioro en la calidad nutricional de los alimentos ofrecidos, la disminución de la oferta de actividades y el mayor esfuerzo, tiempo y demanda colocado en ellas para la gestión y el sostenimiento de la tarea. Esta situación, señalan, refuerza las condiciones de precariedad de las mujeres que cuidan. Como cierre, reclaman pensar la política alimentaria en clave de soberanía, asociando la producción, la distribución y el consumo para garantizar el derecho y no solo atender la emergencia.

Complementariamente, el artículo de Ana Ariovich y María Crojethovic de la Universidad Nacional de General Sarmiento también recupera las voces de los/las trabajadores, en este caso agentes estatales y profesionales del trabajo social, efectores del primer nivel de atención en salud de barrios en situación de vulnerabilidad de dos municipios del Gran Buenos Aires. Las autoras se proponen identificar los modos en que la asistencia social abona al logro de intervenciones más integrales en materia sanitaria,

particularmente en el período de la postpandemia. A partir de entrevistas a estos actores, ponen de relieve que las prácticas se despliegan en una doble demanda, institucional y comunitaria, que tensiona la tarea y construye, desde la falta, “subjektividades heroicas”. La autonomía y “creatividad” de los agentes de salud, operan como la contracara de deficiencias institucionales. En este marco, destacan, los/las trabajadores/as sociales territorializan las políticas públicas de salud en el ámbito local, facilitan la atención y accesibilidad de sectores con difícil acceso al sistema y establecen vínculos de proximidad con las personas, incrementando la capacidad de los establecimientos del primer nivel.

El trabajo de Carlos Jiménez, también de la Universidad Nacional de General Sarmiento despliega una reflexión de corte teórico, para presentar una perspectiva emergente: la relación entre masculinidades y espacialidad urbana. Analiza cómo se expresan las desigualdades de género y las relaciones de poder en el espacio público urbano, en particular en las periferias de las ciudades. Las masculinidades hegemónicas y las lógicas patriarcales juegan un papel central en la producción de este espacio, configurando territorios marcados por la dominación, la violencia y la exclusión de mujeres y disidencias. El autor repone debates teóricos sobre espacialidad, ciudades y dinámicas, desde una perspectiva de género, para repensar el diseño de políticas locales. Señala la necesidad de trabajar en un horizonte de ciudades cuidadoras, redistribuyendo socialmente los cuidados mediante infraestructura para la corresponsabilidad entre Estado, mercado y familias.

Por otro lado, el artículo de Cynthia Ferrari, Matías Rieri y Mariano More de Flacso Argentina y de la Universidad Nacional de La Matanza, apunta a abordar las transformaciones que atraviesan los espacios locales de gestión de políticas sociales nacionales, a partir del cambio de gobierno nacional a fines del 2023. A través de un análisis de caso en el municipio de La Matanza, ubicado en el Gran Buenos Aires; los autores identifican y tipologizan diferentes estrategias de la gestión local y ponen en evidencia la interfaz de las particularidades territoriales y el contexto supra local. El texto ofrece un mapa empírico y conceptual para ordenar las lógicas de intervención municipal en este nuevo escenario de retracción del nivel federal de gobierno, para jerarquizar las reconfiguraciones emergentes en el estado local.

También en el territorio del Gran Buenos se sitúa el trabajo de Carolina Foglia, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que traza una panorámica a escala de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia establecidos en 15 municipios de la región.

La reconstrucción del proceso de surgimiento y consolidación de estas instancias y la caracterización del desarrollo institucional y la composición actoral de los distintos casos relevados, dan cuenta de un despliegue heterogéneo y asimétrico de la gobernanza en el campo de las políticas de infancia. A fin de ordenar este universo, el documento elabora una tipología multidimensional para clasificar los Consejos en función de sus procesos de gobernanza y sus niveles de productividad en el ciclo de las políticas públicas. El trabajo aporta una mirada de largo plazo para operacionalizar cómo se gobiernan sectorialmente las políticas sociales a nivel municipal.

Cruzando las fronteras nacionales para ubicarnos en la ciudad de Barcelona, Oscar Rebollo y Ernesto Morales, de la Universidad Autónoma de Barcelona, nos proponen también un marco conceptual y metodológico, en este caso, para incorporar la perspectiva comunitaria en el despliegue de la política social. Una reflexión aplicada al caso de Barcelona, una ciudad con un sustrato consolidado de políticas estatales de bienestar. Situándose en el debate entre individualización/comunitarización y mercantilización/desmercantilización en la producción de bienestar, precisan el sentido de la acción comunitaria, las distintas estrategias para impulsarla y los principios metodológicos o de acción. A través de la caracterización y análisis de cinco casos, que representan ejemplos de experimentación institucional, evidencian que la transición hacia lo comunitario implica una transformación organizacional que debe lidiar con tensiones estructurales y que requiere jerarquizar los aspectos vinculares en la implementación de las políticas de proximidad.

Por último, Alicia Ziccardi, de la Universidad Nacional Autónoma de México, desarrolla, con una perspectiva sincrónica, el derrotero de las políticas de inclusión social en la Ciudad de México. Esta aglomeración urbana emerge como un prisma privilegiado para observar procesos de fragmentación y segmentación social y dificultades en el acceso a bienes, servicios y equipamientos de calidad para los sectores de menores ingresos. Para ello, desagrega lo acontecido en los últimos seis períodos de gobierno en la ciudad, a cargo de una coalición de izquierda, enfocando en algunas de las principales políticas sociales y urbanas de cada etapa. El análisis busca contrastar, además, con los mandatos contenidos en la Constitución local aprobada en 2017, la cual reconoce un amplio espectro de derechos y garantías ciudadanas. El recorrido evidencia un primer momento de potencialidades locales para generar iniciativas autónomas, distanciadas de las directrices del nivel federal, para construir arquitecturas de bienestar basadas en derechos; seguido por una etapa de recentralización, con alineamientos más fuertes entre el gobierno local y el federal, lo que limita la proactividad local. La autora aborda los programas, las particularidades institucionales y las formas de gobernanza que

coexisten conflictivamente en cada uno de los períodos considerados. En la actualidad, pone el acento en el despliegue del sistema de cuidados y la creación de infraestructuras sociales, tomando como caso la experiencia de las Utopías en Iztapalapa. El artículo pone en evidencia que las desigualdades urbanas pueden ser modificadas mediante políticas locales que distribuyan mayores recursos hacia las áreas segregadas, bajo criterios de equidad y con el fin de garantizar el derecho a la ciudad. Enfatiza entonces, en la dinámica institucional local, señalando sus potencialidades, aunque también sus limitaciones.

De este modo, la publicación ha buscado reunir casos y reflexiones asentados en geografías bien diferentes, de la Argentina como de otros países, así como abarcar enfoques analíticos que miran tanto la dinámica sociocomunitaria y territorial como las configuraciones institucionales. La diversidad de abordajes, además, expresa en buena medida la propia heterogeneidad del campo, que engloba un abanico amplio de experiencias de gestión con características singulares en función de la arquitectura jurisdiccional, la agenda local, el sector de intervención, etc. Confiamos en que este Dossier constituya un aporte a la construcción de un ámbito de producción y análisis más específico sobre las políticas sociales locales.