

El programa institucional de los CICs. Reconstrucción del sujeto y los valores

CIC's Institutional Program. Reconstruction of the subject and values

Diego Marcelo Carivenc

Fecha de presentación: 26/08/18

Fecha de aceptación: 19/12/18

Resumen

El presente artículo es parte del trabajo de integración final para obtener el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, realizado bajo la dirección de la Dra. Ana Arias. Presenta una indagación teórica sobre los Centros Integradores Comunitarios (CICs), con el objetivo de registrar el sujeto que interpela el dispositivo y los valores que el Programa pretendió transmitir desde su implementación.

Utilizo el concepto de Programa Institucional acuñado por Dubet (2006), como forma de entender las configuraciones institucionales en general, porque ubico a los CICs como una expresión particular del entrecruzamiento que se produce en el territorio entre instituciones estatales, valores, recursos y sujetos.

El análisis considera los aspectos del contexto que resultan necesarios para comprender el Programa Institucional de los CICs; específicamente, los cambios que tuvieron lugar en el Estado, las políticas sociales y los sectores populares en el ciclo largo del neoliberalismo en nuestro país (1976-2002) y en el período de gobiernos kirchneristas (2003-2015). Asimismo, recorre

Abstract

The work presents a theoretical inquiry on the Community Integrator Centers (CICs), with the objective of registering the subject that questions the device and the values that the Program tried to transmit since its implementation.

I use the concept of Institutional Program coined by Dubet (2006), as a way of understanding institutional configurations in general, because I place the CICs as a particular expression of the intersection that occurs in the territory between state institutions, values, resources and subjects.

The analysis considers the contextual aspects that are necessary to understand the Institutional Program of the CICs; specifically, the changes that took place in the State, social policies and popular sectors in the long cycle of neoliberalism in our country (1976-2002) and in the period of Kirchnerist governments (2003-2015). It also covers approaches, tensions and disputes surrounding social policy.

I present theoretical definitions of State, social policies, state institutions, institutional program, popular sectors, territory, and describe the mentioned policy.

The central idea is that the CICs address a particular type of subject of the popular sectors, transmitting certain type of values and norms

118

enfoques, tensiones y disputas en torno a la política social.

Presento definiciones teóricas de Estado, políticas sociales, instituciones estatales, programa institucional, sectores populares, territorio, y describo la política mencionada.

La idea central es que los CICs se dirigen a un tipo particular de sujeto de los sectores populares, transmitiendo determinado tipo de valores y de normas a partir del desarrollo de su trabajo institucional.

Palabras clave

CICs, Programa Institucional, valores, políticas sociales, territorio.

from the development of their institutional work.

Keywords

CIC's, Institutional Program, values, social policies, territory.

Introducción



El propósito del presente trabajo es registrar el sujeto interpelado por los CICs¹ y reflexionar sobre los valores que se pretendieron socializar desde el dispositivo a partir del desarrollo de su Programa Institucional.

¹La resolución 2173/04, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de creación y funcionamiento de los Centros Integradores Comunitarios (CICs), establece que su objetivo es "implementar en el territorio nacional un modelo de gestión pública que implique la integración y coordinación de políticas sociales de atención primaria de la salud y desarrollo social". A ese efecto, los diversos organismos involucrados se comprometen a colaborar en la construcción y puesta en funcionamiento de un ámbito físico común de escala provincial y municipal.

Dubet (2006) destaca que el Programa Institucional debe ser entendido como tipo ideal, que adquiere sentido en contextos específicos. De esta forma, cada institución y su programa pueden ser evaluados ad hoc.

Por ello tengo en cuenta una serie de elementos y configuraciones que hacen al contexto general de la Argentina de los últimos años, que incidieron en la propia generación del dispositivo, dotándolo de un sentido particular: las reconfiguraciones del Estado y del modelo de acumulación a partir del año 2003, el enfoque de la integralidad en políticas sociales y algunas particularidades de los sectores populares de la Argentina post neoliberal.

Esos elementos de análisis permiten describir el proceso de reconfiguración de los sectores populares en las últimas décadas en Argentina, caracterizado por la descolectivización (Svampa, 2003), la heterogeneización, territorialización y estatalización, en el que el Estado se “barrializa” (Semán y Ferradi Curto, 2016) y las organizaciones sociales territoriales cobran protagonismo en el entramado de las políticas sociales (Arias, 2012 y 2013).

La descripción toma entonces elementos de la Argentina con hegemonía neoliberal (1976-2002) y de la Argentina post neoliberal (2003-2015), ya que las consecuencias sociales, económicas y políticas de la primera etapa continuaron en la segunda, reconfiguradas e intervenidas de un modo particular desde el Estado y las políticas sociales. Teniendo en cuenta que los CICs se enmarcan como una de las respuestas de política social del Estado post neoliberal, el trabajo pretende contribuir a reflexionar sobre las políticas sociales en general en esa etapa histórica.

Me guiaron los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el sujeto interpelado por los CICs?, ¿cuál es el Programa Institucional del CIC, qué valores y normas se pretende socializar desde los CICs?, ¿qué sujeto pretende generar el programa institucional de los CICs en el territorio, teniendo en cuenta la concepción de integralidad de política social y sus lineamientos institucionales?, ¿cuáles son las circunstancias sociopolíticas e institucionales de la etapa que llevan a ubicar CICs solo en los territorios de los sectores populares?.

El trabajo pretende ser una respuesta en términos teóricos a dichos interrogantes.

El Estado

Vilas (2012) afirma que existe siempre una adecuación básica entre la organización socioeconómica y las relaciones de dominación/subordinación que se generan en ella, y las relaciones de poder que se institucionalizan como Estado. Sostiene que en la historia argentina, podemos encontrar compatibilidad estratégica entre el Estado Oligárquico y el capitalismo primario exportador, en el siglo XIX y principios del XX; entre el Estado nacional-desarrollista o populista y el capitalismo industrial -caracterizado por la acumulación centrada en el mercado interno y la potenciación de las clases populares y los sectores medios- desde la década del '30 al '70. La instauración del Estado mínimo del Consenso de Washington en la década de 1990 se correspondió con la consolidación de un esquema de acumulación asentada en la valorización financiera y la exclusión de amplios sectores sociales.

Ahora bien, resulta necesario pensar qué tipo de Estado se conformó a partir y en función de la resolución de la crisis profunda que afectó al país en los años 2001/2002, momento de profunda crisis de la hegemonía neoliberal, que dio inicio a lo que se puede denominar como etapa post neoliberal.

Es el Estado el que posibilitó la salida de la crisis y el desarrollo de la política social territorial que aquí se analiza. En efecto, el Estado retoma ciertas facultades y acrecienta su intervención y regulación económico-social en relación a las últimas décadas (aumento de retenciones de productos de exportación ya en el año 2002, políticas sociales de alcance masivo como el Plan Jefas y Jefes de Hogar, entre otras medidas) que luego se irán profundizando y ampliando: estatización del sistema previsional y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, generación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), el establecimiento de precios máximos a determinados productos de venta masiva, ruptura con el tutelaje del Fondo Monetario Internacional y establecimiento de una nueva alianza regional en política internacional, entre otras, claro que con dificultades y conflictos político-sociales, entre los que se destaca el generado a partir del proyecto de retenciones al sector agrícola en el año 2008.

Este Estado que amplía y retoma facultades a través de diferentes políticas públicas, tiene una relación estratégica con un nuevo proceso de acumulación ligado nuevamente al mercado interno, la reindustrialización, el empleo, el consumo y la recuperación del poder adquisitivo del salario. No obstante, el nuevo proceso que cumple con las características de lo que Vázquez Blanco y Rofman (2011) llaman la sociedad del trabajo, no logra romper totalmente con las lógicas, instituciones y valores culturales heredados del neoliberalismo.

Basualdo (2011) afirma que luego de la crisis del año 2001 y la salida devaluacionista, se abre una etapa que se prolonga por años (todo el ciclo de gobiernos kirchneristas) en la cual los distintos estratos sociales y fracciones del capital intentan definir un nuevo patrón de acumulación (diferente a la valorización financiera). El autor sostiene que la debacle de la valorización financiera (y lo que ha denominado el transformismo argentino), no es reemplazada por una nueva matriz de acumulación hegemónica, en tanto que la fracción económica agroexportadora se consolida nuevamente en términos económicos, aunque sin lograr subordinar políticamente al gobierno a sus intereses. Ello explica la intensidad y magnitud de la lucha política, económica y social que caracterizó a la Argentina en el período kirchnerista.

El Estado argentino que se conforma a partir del año 2003, se fortalece y amplía sus capacidades significativamente en relación a la propia historia nacional de las últimas décadas. Logra avances favoreciendo el ejercicio de derechos conculcados y amplía otros (matrimonio igualitario, el derecho al voto para quienes han cumplido 16 años, la AUH, la moratoria previsional, por nombrar algunos). Distribuye la riqueza progresivamente en la sociedad (no sin resistencias), al mismo tiempo que se fortalece hasta el punto de lograr una autonomía relativa de la subordinación que había logrado la fracción local de los sectores dominantes desde el año 1976 hasta el año 2003. Esta situación, retomando a Basualdo (2011), permite entender los avances conseguidos para las mayorías populares y la hostilidad manifiesta de un sector importante del

gran empresariado, sobre todo el local -ligado a la exportación de materias primas- en confluencia con los medios de comunicación concentrados (los grandes ganadores en términos económicos de las últimas décadas de la fracción local del empresariado, junto al sector financiero transnacional).

Pero también es cierto que el conjunto de cuestiones sociales pendientes de resolución para los sectores populares, como de los antagonismos políticos del Estado con sectores sociales de altos ingresos y con diferentes actores de poder económico, conspiraron contra su propia legitimidad, lo cual facilitó que desde diciembre de 2015 se iniciara un proceso de deconstrucción del Estado postneoliberal, y la instauración –que no termina de consolidar- de un nuevo período neoliberal.

Política Social: perspectivas y tensiones

Si la política social expresa cómo y hasta dónde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros, (Grassi, 2007), entonces es pertinente indagar no sólo cómo contribuye materialmente a la reproducción de la vida de los sujetos, sino también en qué medida y hasta qué punto incide en su formación subjetiva, a partir de la socialización de determinados valores implícitos y explícitos en ella. Según la autora, resulta central determinar los alcances, sentidos e intereses que la política social realiza, así como la definición de quién es “merecedor” de la intervención estatal.

Históricamente, el punto de referencia fue la autovalía, es decir la obligación de trabajar: toda persona que está en condiciones debe vivir de su trabajo (cuestión que contribuyó a consolidar el mercado de trabajo, transformando al trabajo en una obligación moral y disciplinadora). La asistencia clásica del Estado quedó entonces circunscripta a quienes no podían auto-valerse: niñas/os, ancianas/os y enfermas/os, exceptuadas/os de trabajar por cuestiones de orden moral, cultural o ideológico. En algunos casos también se incluyó en estas categorías a desempleadas/os transitorias/os.

Este ordenamiento (junto al establecimiento de salarios básicos y convenios colectivos por rama o actividad) permitió el desarrollo de las regulaciones laborales, seguros de desempleo y seguros sociales en general, que fueron las formas institucionales a través de las cuales las sociedades capitalistas regularon la reproducción de la población en general y las contingencias del mundo del trabajo en particular.

Sin embargo, la autora plantea que estas categorías (ocupadas/os protegidas/os por la seguridad social y el salario, desocupadas/os aseguradas/os, definición social de no autoválidas/os, etc) no lograban dar cuenta de la realidad de relaciones que se desplegaban en las diversas regiones del capitalismo, entre ellas Latinoamérica. Más aún, la hegemonía neoliberal profundizó el debilitamiento de esa sociedad salarial relativamente desarrollada, sobre todo en nuestro país, entre los años ´40 y ´70 del siglo pasado. La etapa neoliberal debilitó las instituciones del trabajo, por lo que la cuestión social retornaría con niveles de problemáticas profundas a finales del siglo XX.

Esta regresión -económica, social e institucional-, se constituyó como antecedente o fundamento del nuevo despliegue de políticas sociales de los últimos 15 años.

Ahora bien: la política social que se constituye luego de la crisis del año 2002, estará definida por los siguientes componentes: masividad, territorialidad e integralidad. Al finalizar esta década, Arias (2012) destaca que a partir de la AUH surge un inestable consenso social que considera a las transferencias monetarias como un derecho de la población sin otros ingresos fijos, lo cual permite pensar que se recupera en cierta forma también el derecho a la asistencia. Estas políticas de transferencia se sumarán a las iniciales políticas sociales del ciclo de gobiernos kirchneristas, conformando un mosaico de políticas sociales universales, sectoriales, territoriales y de transferencia condicionada de ingresos.

La AUH, según Arias (2012), pondrá en duda lo que ha venido funcionando como Programa Institucional de la política social argentina: la modificación de la población pobre como forma de superación de la pobreza, más allá del contenido de las propias políticas sociales.

Por otro lado, Vilas (2011; 2013) destaca que la política social del período kirchnerista dejó de ser vista como “la ambulancia” que recoge a las víctimas del proceso económico, para convertirse en un componente de una estrategia global de desarrollo social. La política social del período tiene tres características principales: *integralidad* en la explicación y abordaje de las causas de empobrecimiento y precarización de la población, que requieren de múltiples y coordinadas baterías de políticas públicas para su progresiva reducción, que van desde la transferencia de ingresos (Progresar, AUH, etc), hasta la construcción de caminos y tipo de cambio competitivo para generación de empleo; *diferenciación sectorial*, que reconoce que la complejidad de la situación social heredada de la etapa neoliberal no puede ser abordada únicamente por políticas universales, sino que la política social tiene que dar cuenta de la heterogeneidad social: pobreza estructural, precarización laboral, marginación juvenil, violencia de género, y otras, requieren de una necesaria complementariedad entre universalismo (AUH, jubilaciones, pensiones,) y sectorialización (ubicación geográfica de CICs, terminalidad educativa para adultas/os y jóvenes, programas contra la violencia hacia las mujeres, etc.); *articulación entre el Estado y las organizaciones sociales*, que permite la adaptación de la política social al lugar de implementación en mejores condiciones, suma actores del territorio como los municipios y fortalece a las/os actoras/es locales a través de la participación y la asignación de recursos. El autor destaca además que la política social está referenciada por la necesidad de los diferentes gobiernos de mantener estabilidad institucional, atravesada por la demanda de inclusión y progreso social “desde abajo” y la necesidad de gobernabilidad desde arriba.

Los CICs entonces pueden ser considerados como dispositivos territoriales que contribuyeron a la gobernabilidad en un momento complejo de la historia argentina, en la medida que se transformaron en espacios de referencia estatal en los territorios donde habitan los sectores populares y pudieron canalizar y responder a algunas de sus demandas (asistencia sanitaria, social, educativa/formativa, etc).

Clemente (2017) afirma que la política social que siguió a la crisis del año 2001, estuvo caracterizada por un amplio espectro de iniciativas que fueron evolucionando y complementándose, bajo una perspectiva de restitución de derechos primero y de un enfoque de integralidad después. La autora señala que si bien el enfoque de la integralidad fue superador de la descentralización neoliberal, sin embargo tiene debilidades estructurales atribuibles en principio a sus múltiples y ambiguas aplicaciones, al vincularse con más de un campo (ambiental, sanitario, habitacional, etc) y utilizarse desde diferentes inscripciones políticas e ideológicas. Critica que la integralidad queda expresada como positiva per se, como si su enunciación garantizara un resultado o un plus en sus resultados finales. Señala que el concepto de territorialidad contiene una faceta positiva en tanto reconoce las diferentes realidades sociales del territorio argentino, pero advierte que no debe caerse en el error de conceptualizar a los propios territorios en términos de homogeneidad: una villa, un asentamiento o un paraje rural son heterogéneos y contienen relaciones sociales desiguales en su seno. Destaca asimismo que la integralidad se instituye como una legítima respuesta en oposición a la focalización y atomización propias de la política social neoliberal.

Los elementos en común de las políticas sociales integrales son: su carácter participativo e intersectorial, la escala comunitaria y barrial del abordaje, la pretensión de articular lo familiar con lo colectivo y la preocupación por generar institucionalidad allí donde la jurisdicción y el equipamiento previo no lo facilitan. De ahí la importancia renovada de los CICs como dispositivos que posibilitaron relacionar lo micro con lo macro, favoreciendo el acceso de la población a los recursos de las políticas sociales (universales y sectoriales).

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

Los sectores populares

Si la política social guarda una relación de coherencia y complementariedad con la política económica (Vilas, 2012), más allá de las distintas formas que asuma el patrón de acumulación, una de las preguntas que se desprende de esta afirmación es ¿cuál era la política social pertinente para la Argentina de la coyuntura post crisis del periodo 2001-2002?

La respuesta a esta pregunta depende, por un lado, de cómo se caracteriza a los sectores populares² a la hora de definir la política social, y por otro, qué sociedad se pretende construir o

²Entiendo a los sectores populares siguiendo a Semán y Ferraudi Curto (2016), como un conjunto heterogéneo de grupos subalternos, ubicados en una posición subordinada en relación a distintas fracciones del capital, que resultan de una combinación de criterios políticos y económicos. Se trata de un universo atravesado por dinámicas heterogéneas –sea de

alcanzar a partir de la implementación de la política social. En términos de Dubet (2006), cuál es el impacto sobre los otros que se espera lograr con un determinado tipo de Programa Institucional.

Sobre la caracterización de la sociedad, es pertinente retomar a Svampa (2003) quien plantea que en el ciclo largo del neoliberalismo en Argentina, ha sido central el proceso de descolectivización de los sectores populares, al que define como

“(...) pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto en referencia al mundo laboral y la pertenencia de clase, no solo de las clases populares expulsadas del mundo del trabajo sino también de las clases medias profesionales que se pauperizaron”. (p.4)

Este proceso definió un nuevo entramado popular en nuestro país, producto del pasaje desde un mundo de trabajadores urbanos hacia un mundo comunitario de pobres urbanos en los que el trabajo asalariado en términos formales perdió centralidad.

La descolectivización de los trabajadores, que define un nuevo entramado popular, es parte del proceso de reconversión de la acumulación capitalista a nivel mundial que incluyó a la Argentina, en el cual la ganancia está dada centralmente por la valorización financiera y ya no por la producción industrial y el intercambio comercial, que pierden su peso relativo en la economía mundial y en la estructuración social.

Es ostensible que el capitalismo a nivel global no necesita para su reproducción y mantenimiento la asalarización total de la mano de obra disponible, sino la libertad de movimiento del capital de un país a otro, de una región del mundo a otra. Es central en este aspecto, el formidable desarrollo tecnológico que profundiza la independencia de la reproducción del capital de la producción y del intercambio comercial en detrimento de la mano de obra, fortaleciendo al capitalismo ante alternativas sistémicas que impliquen un mejoramiento de la calidad de vida de trabajadoras/es.

En síntesis, estamos frente a un proceso de reconversión económica mundial en que el capital se reproduce no por la mano de obra centralmente, sino por su movimiento de un lugar a otro del mundo a través del sistema financiero. Lo cual construye sociedades distintas a la salarial.

De esta forma, en los años ´90 el trabajo informal adquiere masivamente una característica de actividad de refugio y de reproducción social. La formalización de las/los trabajadoras/es informales fue también uno de los grandes desafíos no resueltos por el ciclo de gobiernos aquí señalados.

Svampa destaca que se produce una fuerte transformación en la construcción del sujeto:

los trabajadores industriales, de los pobladores de villas, de desocupados, etc.- que se acumulan y deben ser integradas en una composición para entender sus configuraciones.

“(…) se pasa de una subjetividad definida fuertemente por su inscripción en el mundo del trabajo (o por su adhesión política al peronismo), a una subjetividad definida por la experiencia de la desinstitucionalización, de la distancia, de la ausencia, en relación a aquellos colectivos que anteriormente integraban al sujeto”. (2003:5)

El sindicalismo pierde peso en el nexo con el territorio (luego, con el correr de los años kirchneristas y la recuperación del empleo, la tendencia se modifica, sin llegar a revertirse totalmente) y comienza a ser reemplazado paulatinamente por organizaciones sociales y políticas sociales. En este proceso, las organizaciones sociales barriales y comunitarias funcionan como organizadoras de las necesidades y la demanda de recursos hacia el Estado principalmente, pasando de demandas por los servicios barriales y viviendas, a demandas por alimentos y trabajo. Desde otro enfoque político (menos abiertamente crítico del kirchnerismo que el planteado por Svampa), Semán y Ferraudi Curto (2016), afirman que una de las características de los sectores populares, producto del proceso de reconversión del capitalismo, es su heterogeneidad y que *“(…) los sectores populares están atravesados por dinámicas que crean heterogeneidades que se acumulan y deben ser integradas en una composición para caracterizar su configuración actual.* (p.142).

En la Argentina del presente, el mercado de empleo presentaría una configuración dada por acotados puestos de trabajo bien remunerados y protegidos, un contexto general de empleos mal pagos y desprotegidos y una masa marginal cuyas potencialidades sistémicas de convulsión social deben ser conjuradas a través de políticas sociales que garantizan mínimos de supervivencia.

Los autores sostienen asimismo que las/os ciudadanas/os más pobres no son, como suele suponerse, “asistidas/os” exclusiva o mayoritariamente, sino en general, trabajadoras/es sobreexplotadas/os y desprotegidas/os. Destacan asimismo que los sectores populares asumieron en los últimos lustros, junto al proceso de reconversión productiva y heterogeneización laboral, un proceso de territorialización, estatalización y nueva sindicalización, que no logra revertir de manera total el proceso de heterogeneización laboral ni dar un salto exitoso a la política, sino que alcanza algunas mejoras y éxitos corporativos-sectoriales para las/los trabajadoras/es sindicalizadas/os.

El territorio

Arias (2013) define a lo territorial de las políticas sociales como: *“(…) una lógica, un conjunto de intereses, una manera de pensar la acción, etc. ya que estrictamente todas las instituciones tienen una referencia geográfica, y sin embargo, no todas portan el adjetivo territorial”* (p.1).

Afirma que el término territorio conlleva un significado sobre lo espacial en términos geográficos -que implica límites políticos e históricos- y también como espacio habitado, como relación social. Esta perspectiva mira al territorio como escenario de lo cotidiano y comunitario de la vida.

En coincidencia con Svampa (2003) y Semán y Ferraudi Curto (2016), expresa que durante las últimas décadas, las transformaciones que a nivel económico, político y social hemos experimentado como Nación, obligan a repensar las relaciones entre producción y reproducción, entre lo social, lo cultural y lo político, y por ello, la propia función de lo territorial.

En este sentido es un dato relevante que en pleno auge del neoliberalismo, la política social adquiera una impronta de descentralización en los gobiernos locales y en organizaciones de la sociedad civil (ONGs), bajo el argumento de que así se mejora la eficacia en el proceso de asignación de recursos, garantizando que lleguen a quienes realmente los necesitan a través de la focalización.

Pero lejos de representar una mejora en la gestión de las políticas sociales y/o de mejorar la calidad de vida de la población vulnerable, este tipo de enfoque no pudo dar cuenta -ni hacerse cargo- de la magnitud de los problemas sociales que por otro lado crecían exponencialmente como producto de la reestructuración económica por la que transitaba Argentina.

No obstante, Arias (2013) resalta que aun siendo la etapa kirchnerista una época de centralidad del gobierno nacional, los gobiernos municipales y las organizaciones locales no han perdido su importancia relativa en la gestión de las políticas sociales y en la propia organización de los territorios. Por lo que se genera una enorme cantidad de acciones de los niveles nacionales, provinciales y municipales con diferentes recursos y continuidades en el tiempo, lo cual genera superposición de programas y obstaculiza el fortalecimiento de las instituciones.

Para Semán y Ferraudi Curto el proceso de territorialización de los sectores populares, genera a su vez un proceso de barrialización del Estado a través de la multiplicación de políticas sociales asistenciales (Manos a la obra, Argentina Trabaja, CICs, etc) en el territorio, al que definen como "(...) un locus de articulación política y social". (2016:154). En este marco, las organizaciones territoriales desplegaron estrategias hacia la captación de recursos del Estado nacional, produciendo una nueva configuración política de los sectores populares.

Es igualmente importante registrar que el proceso de territorialización de los sectores populares en Argentina produce un protagonismo creciente de las organizaciones sociales, cuyo desarrollo data de 1989 con la crisis hiperinflacionaria del final del gobierno de Alfonsín, se consolida en los '90 y se profundiza a partir de la crisis del 2001/2002 (Svampa, 2003).

Se trata entonces de una nueva matriz popular en nuestro país, conformada por un sinnúmero de organizaciones que poco tienen que ver con el mundo de los trabajadores urbanos de los años '40/'70 y sí más con el mundo comunitario de las/los pobres urbanas/os de Latinoamérica.

Finalmente, retomando a Arias (2012; 2013), es importante reconocer que la noción de territorialidad incorporada en el diseño de las políticas sociales no es en sí misma positiva (como sucede con el concepto de integralidad), en la medida que se entienda al territorio como el espacio de lo no incluido, únicamente como la gestión de los problemas sociales o como un ámbito de sociabilidad deficitario y débil.

Para que pueda ser considerado un elemento potenciador de las políticas sociales, es necesaria una concepción de lo territorial que establezca un anclaje con lo político y lo cultural, y con la situación general del país, en términos de integración.

Instituciones y Programa Institucional

Por lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que en Argentina se constituyó, luego del año 2003 -producto de circunstancias, relaciones de fuerzas y acciones políticas- un Estado nacional que recuperó centralidad y desarrolló un conjunto de políticas públicas tendientes a revertir determinadas situaciones (políticas, institucionales, económicas, culturales y sociales), en función de una nueva lectura de las características de la sociedad argentina luego de 25 años de neoliberalismo; pasando a desarrollar una serie de dispositivos de política social de índole territorial, dando cuenta de nuevas características de los sectores populares. Por ello considero pertinente definir a los CICs como una institución territorial de política social y delinear por lo tanto en qué consistió su Programa Institucional.

¿Son los CICs una Institución? A nuestro criterio la respuesta es afirmativa, en la medida que se trata no solo de un conjunto de hechos y prácticas colectivas, sino que son también espacios de circulación de marcos cognitivos compartidos y desarrollo de pensamientos relativamente similares; un espacio que en términos políticos es productor de procedimientos orientados a la generación de reglas y decisiones legítimas. Es decir, una institución que asegura las relaciones sociales, y transforma los conflictos de intereses en procesos regulados y en opciones legítimas (Dubet, 2006).

Los CICs fueron pensados precisamente para dotar de gobernabilidad, canalizar y responder a ciertas demandas de los sectores populares, afectados negativamente en la coyuntura de la crisis del periodo 2001-2002, desde un enfoque particular de política social: la integralidad, que más allá de sus evidentes deficiencias teóricas y metodológicas, logró consolidarse como un enfoque particular sostenido en el tiempo, que puede y debe ser mejorado. Considerando que sus objetivos estaban claramente delineados, así como ciertas funciones y recursos, resulta posible pensarlos como instituciones. Asimismo, conllevan un Programa Institucional en la medida que presentan una forma específica de socialización y de trabajo con los otros. Pero en este punto, interesa resaltar particularmente una pequeña pero importante afirmación de Dubet (2006): "(e) Programa Institucional está más cercano al verbo instituir o la palabra instituir que todas las significaciones que citamos más adelante". (p.32). El trabajo con los otros para socializar valores, pretende la constitución de un *sujeto* a partir del desarrollo del Programa. Puede definirse al Programa Institucional como el proceso social que transforma valores y principios en acción y subjetividad a partir del trabajo profesional (vocacional) organizado. El autor plantea que el Programa Institucional funciona como una estructura estable de información -pero cuyos contenidos pueden variar- definido sobre tres grandes características: internalizando valores universales en los sujetos; tomando esta socialización de valores como una vocación permanente

y configurando normas para constituir individuos libres y autónomos, produciendo integración social y sistémica.

Por lo tanto, podemos afirmar que los CICs presentan un Programa Institucional en la medida que cuentan con los siguientes elementos como institución:

- valores y principios más o menos universales que se socializan.
- vocación/profesión para el desarrollo de los valores y principios que en la modernidad despliegan profesionales a través de su trabajo. Su legitimidad no radica solamente en su técnica o *savoir faire* (saber hacer), sino también en la adhesión directa de las/los profesionales a esos principios y valores.
- sujetos a socializar de una determinada manera. El Programa Institucional reposa sobre la resolución de una paradoja fundamental: en un mismo movimiento socializa a la persona y pretende constituirla en sujeto, capaz de dominar y construir su libertad. La institución le inculca un *habitus*, la socializa, logrando de esta forma que tenga la libertad de controlarse a sí misma, en el marco de valores y principios determinados, socializados por ella.

Sobre el segundo punto además (el trabajo de quienes trabajan en procesos de socialización de valores y principios) Dubet (2006) destaca que tal actividad sólo puede realizarse en la medida que las/os profesionales y trabajadoras/es de lo social lo hagan también como una forma vocacional de realización personal. Destaca que la modernidad no implica la sustitución de la vocación por un puro instrumentalismo –aunque es claro que trabajamos por un salario digno y protegido-, sino que a la vez, docentes, enfermeras/os, trabajadoras/es sociales, médicas/os, etc, buscan en su trabajo una forma de plenitud y realización. El trabajo sobre las/los otras/os no es posible cuando se torna rutinario, cuando pierde motivación para quien lo realiza.

Agrega que para ello cuentan además de saberes profesionales, con cualidades personales, con modos concretos de desempeño del rol asignado por la institución, que legitiman frente a los sujetos con los que se interactúa: quienes consumen el servicio, pares y autoridades. Advierte que uno de los problemas que puede presentar el Programa Institucional es la falta de guía en las instituciones a través de principios centrales y homogéneos, provocando que los equipos y las/los profesionales tengan que apelar a diferentes arreglos locales de manera contradictoria, buscando equilibrios inestables. Lo cual es especialmente importante en el contexto del nuevo entramado institucional de las políticas sociales territoriales, donde los municipios no pierden centralidad pero sí recobra fortaleza el Estado nacional, pudiendo generarse ambigüedad, vacío o superposición de lógicas institucionales en las definiciones programáticas.

Para Dubet (2006) las clases populares están ligadas a instituciones no porque éstas creen igualdad, sino porque otorgan seguridad y protección, pero pueden generarse problemas porque las relaciones institucionales son fatalmente desigualitarias: las/los alumnas/os no pueden ser pares de las/los maestras/os, las/los enfermas/os no son iguales de quienes las/los cuidan y los “casos sociales” no pueden igualarse con las/los trabajadoras/es sociales porque necesitan de ellos. Señala asimismo que en este plano la igualdad no es una demanda, porque si lo fuera se

terminaría disolviendo la capacidad de protección de las instituciones. Se puede suponer en cambio que hay un reclamo de los sectores populares de un buen funcionamiento de las instituciones estatales, porque en ellas buscan protecciones, seguridad y reglas que contribuyan a generar cierta estabilidad sobre las relaciones sociales. Como afirma Arias (2013), los sectores populares y sus organizaciones no se plantean como alternativa a la intervención estatal, sino que denuncian al Estado cuando cubren servicios que éste debería cubrir.

¿A quién pertenecen entonces las instituciones (las escuelas, los CICs, etc), quién define sus finalidades, sus objetivos? Formalmente la respuesta es sencilla: a la nación y sus representantes. Pero en la práctica la respuesta resulta más compleja, y la mayor parte de las decisiones surgen o se resignifican en negociaciones internas de los aparatos, sus segmentos, sus corporaciones y sus agentes.

De manera que para acercarnos a la realidad de las instituciones y su funcionamiento, las descripciones y explicaciones tienen que ser situadas, de modo de considerar, además de los lineamientos generales de las políticas, sus contextos próximos.

Programa Institucional CIC

¿Por qué utilizo esta categoría teórica para analizar a los CICs? porque interpelan a un determinado tipo de sujeto, conllevan normas y valores a socializar y cuentan con un equipo de profesionales y trabajadoras/es de lo social para transmitir dichos valores en el trabajo cotidiano con los sujetos.

Los CICs fueron pensados, junto a otras políticas públicas, como una herramienta necesaria para dotar de gobernabilidad al Estado en un momento de álgidas problemáticas sociales y políticas, producto de la gran crisis de los años 2001-2002. Son un modelo de gestión pública, espacios estatales de índole territorial destinados a la implementación de políticas sociales y sanitarias, de manera coordinada e integrada, ubicados especialmente en los territorios donde habitan los sectores populares, de manera de canalizar y responder a ciertas demandas (asistencia social, sanitaria, ingresos, entre otras), como forma de contribuir a la gobernabilidad. Precisamente porque una de las grandes demandas populares del momento más álgido de la crisis, era la presencia del Estado, debilitado en su esfera social durante los años de la hegemonía neoliberal. De esta forma, el CIC puede ser pensado como una institución en los siguientes términos: “(...) como productora de procedimientos orientados a la generación de reglas y decisiones legítimas. Es decir, una institución que asegura las relaciones sociales, transforma los conflictos de intereses en procesos regulados y en opciones legítimas”. (Dubet, 2006:31).

Los CICs interpelan en términos generales a los sectores populares, que atravesaron un proceso de descolectivización, heterogeneización, territorialización y politización, como se deduce de los aportes de Svampa (2003) y Semán y Ferraudi Curto (2016). Al mismo tiempo, estos sectores profundizaron sus instancias organizativas (Arias, 2012 y 2013; Svampa, 2003) y demandaron al Estado recursos para sus afrontar sus problemáticas.

En el diseño institucional de los CICs, se pueden encontrar algunas características que intentaron dar cuenta de esta nueva realidad de los sectores populares (la alta desocupación, su organización social y politicidad) en las cooperativas de trabajo que construyeron el edificio CIC (cooperativas que realizaron además otras obras comunitarias) y en el ámbito participativo que generó en su seno (las mesas de gestión local).

En este sentido entonces, los CICs pueden pensarse, por un lado, como un esquema institucional que tuvo en cuenta particularmente a las/los desocupadas/os y a las instancias colectivas de los sectores populares en su diseño e implementación. Y por otro, su funcionamiento general -sobre todo a través del sector de salud-, el desarrollo de ciertas prestaciones en su seno y la posibilidad de gestionar recursos y políticas sociales nacionales (como pensiones o la AUH). Estuvo destinado en términos generales a las/los trabajadoras/es del subsector informal de la economía, dado que las/los trabajadoras/es formales obtienen respuestas a sus demandas de salud y seguridad social por medio de los institutos creados a través del empleo y el salario (como las obras sociales, los componentes monetarios del salario para la niñez y su escolaridad, etc).

De esta forma, la población objetivo de los CICs es relativamente importante en términos cuantitativos, porque la constituyen precisamente esas/os trabajadoras/es de la economía y el trabajo informal, que en nuestro país alcanzan aproximadamente al 30 % de la población económicamente activa (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina- CIFRA CTA, Julio de 2011)³, lo cual explica y fundamenta también la cantidad de estos dispositivos construidos durante el kirchnerismo, que alcanzaron a 800⁴.

Reflexiones Finales

Los CICs han sido una institucionalidad territorial creada al inicio del ciclo de gobiernos kirchneristas con la finalidad política de dotar de gobernabilidad al Estado, responder y canalizar demandas urgentes de los sectores populares (sobre todo las de quienes componen el subsector de la economía informal), pasando luego a ser un espacio de referencia para la asistencia social y sanitaria, más que un dispositivo generador de ingresos y de canalización de la participación social.

Pero ese “viraje” y el sostenimiento de la institucionalidad territorial, es precisamente lo que los transforma en una institución de lo social: pasaron de ser un ámbito que permitió ingresos a desocupadas/os (a través de las cooperativas de trabajo) y de convocatoria a la participación y organización social (a través de las mesas de gestión local) a constituirse luego para la mayoría de

³ Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20DT%2010%20Mercado%20de%20trabajo.pdf>

⁴ Dato extraído de: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Marzo de 2015): “Políticas Públicas con impacto social”. Buenos Aires.

sus usuarias/os, en un lugar de referencia de lo social, lo educativo, lo asistencial y sanitario en el territorio.

Estos cambios ocurrieron en simultáneo con los cambios sociales que se iban produciendo en el país a partir de la acción del Estado nacional, en la medida que se iban superando las consecuencias sociales más álgidas de la crisis del 2001/2002.

Retomando a Dubet (2006), puedo concluir entonces que existe un Programa Institucional porque hay un sujeto interpelado, valores y normas que se socializan y un elenco relativamente estable que lo lleva adelante, más allá de las modificaciones en los componentes, las prestaciones y las lógicas del dispositivo, que pueden cambiar y generalmente lo hacen.

La continuidad de funcionamiento de centenares de CICs en todo el país en un contexto político institucional diferente al de su creación y posterior desarrollo, desde el año 2016 en adelante, puede ser entendida también desde este esquema conceptual de Dubet. Pero requiere sin duda de investigaciones particularizadas por CIC o municipios que nos ayuden a entender tales continuidades y eventuales rupturas.

Referencias bibliográficas

Arias, Ana Josefina (2012): Pobreza e intervención en la nueva Década. Crisis y salida de la emergencia/ Conclusiones. En Arias, Ana Josefina: *Pobreza y modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de Asistencia y Promoción*. Espacio, Buenos Aires.

----- (2013): Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Revista Margen 71*, 1-7. Edición Verano de 2014. Disponible en <https://www.margen.org/suscri/numero71.html>

Basualdo, Eduardo (2011): Sistema político y modelo de acumulación. Cara o Ceca, Buenos Aires.

Clemente, Adriana (coord.) (2017): El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas. Espacio, Buenos Aires.

Dubet, François (2006): El Declive de la Institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Gedisa, Barcelona.

Grassi, Estela (2007): "La política social, las necesidades sociales y el principio de igualdad: reflexiones para un debate post neoliberal" en el *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO. Ecuador.

Semán, Pablo y Ferraudi Curto, Cecilia (2016): Los sectores populares. En Kessler, Gabriel: *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2003): Los nuevos rostros de la marginalidad. *Laboratorio/online, Revista de estudios sobre cambio social*, 15, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Vázquez Blanco, Juan Manuel y Rofman, Alejandro (2011): Al cierre del Bicentenario dos modelos de país en disputa. En Fraschina, Juan Santiago y Vázquez Blanco, Juan Manuel (comp.): *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Vilas, Carlos María (2011): De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad social. En Vilas Carlos María: *Después del neoliberalismo, Estado y procesos políticos en América Latina*. UNLa, Buenos Aires.

----- (2012): Qué Estado para un desarrollo con equidad?. *Voces en el Fénix*, 18, 20-25. Recuperado de <http://www.cmvilas.com.ar/attachments/article/76/Que%20Estado%20para%20un%20desarrollo%20con%20equidad.pdf> Fecha de consulta: 09-03-2018.

----- (2013): Estrategias de acumulación y estrategias de política social. En Castronovo, Raquel (coord.): *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. EUDEBA, Buenos Aires.

Fuentes electrónicas

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina- CIFRA CTA (Julio de 2011): El Mercado de Trabajo en la Posconvertibilidad. Documento de Trabajo Nro. 10. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar> Fecha de Consulta: 18-09-2018.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Marzo de 2015): "Políticas Públicas con impacto social". Buenos Aires. Disponible en <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Politiclas-Publicas-con-Impacto-Social-integrado.pdf> Fecha de consulta: 15-09-18

Resolución N° 2173, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina (19 de Julio de 2004) Disponible en <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=462&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social> Fecha de consulta: 18-09-18.

Cita recomendada

Diego Marcelo Carivenc (2019): «El programa institucional de los CICs. Reconstrucción del sujeto y los valores» [artículo en línea]. *Conciencia Social*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2, Nro. 4. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 118-134 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/23947>

ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación

(revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre el autor

Diego Marcelo Carivenc

Argentino. Licenciado en Trabajo Social. Correo electrónico: diegocarivenc@gmail.com

