

## Artículos centrales

# Transiciones teórico-metodológicas de las concepciones de la política social en Argentina durante el período 2003-2010. El caso del Programa de Centros Integradores Comunitarios, Zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires.

**Miguel E. V. Trotta\***

Fecha de recepción: 28 de diciembre de 2012  
Fecha de aceptación: 25 de marzo de 2013  
Correspondencia a: Miguel Trotta  
Correo electrónico: migueltrotta@gmail.com

\*. Dr. en Servicio Social y Política Social (PUC-SP, Brasil);  
Mag. en Servicio Social y Política Social (PUC-SP-Brasil);  
Licenciado en Ciencia Política (UBA), Licenciado en Trabajo Social (UBA). Profesor Asociado Regular de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa.)

### Resumen:

El presente escrito tiene por finalidad central establecer un balance entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado, en el marco de los alcances y limitaciones de las proposiciones superadoras de las concepciones de políticas públicas de los principales procesos de formulación e implementación innovadoras de las mismas, en la zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, durante el período comprendido entre el 2003 y el 2011. Para ello se analiza la estrategia de intersectorialidad participativa local desarrollada por los Centros Integradores Comunitarios (CICs) dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de un balance realizado desde el análisis de las concepciones racionalistas e incrementalistas de la teoría política y de la administración. El mismo se centra en el impacto de las condicionalidades de las acciones público-estatales de la participación de la sociedad civil en el contexto local

y la superación de ambas concepciones teórico-metodológicas en su aplicación. Este texto es producto del Proyecto de Investigación "La participación de la sociedad civil en las estrategias de los Centros Integradores Comunitarios, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2003-2011" (Proyecto Programa de Incentivo SPU-MEC/UNLa Nro. 33A097).

**Palabras claves:** Política Social - Racionalismo - Incrementalismo.

#### Resumo

*O artigo visa analisar as principais relações entre Estado, Sociedade Civil e Mercado no marco das possibilidades e limites das novas propostas e concepções de gestão social na Argentina no período 2003-2011; no que diz respeito aos avanços das políticas em vigor desde período anterior. Assim, numa abordagem de estudos de casos múltiplos, analisou-se a transição da perspectiva incrementalista para outra neoracionalista e os seus impactos nas configurações do poder local. O texto apresentou sintetiza algumas das conclusões da pesquisa "La participación de la sociedad civil en las estrategias de los Centros Integradores Comunitarios, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2003-2011" (Proyecto Programa de Incentivo SPU-MEC/UNLa Nro. 33A097).*

*Palavras chave:* Política Social, Racionalismo, Incrementalismo

## Introducción

Durante el transcurso del primer decenio de este siglo, en los principales centros académicos y de investigación, como así también en los organismos público estatales y organizaciones de la sociedad civil en Argentina, vinculadas a los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas; uno de los debates principales en dicho campo ha sido el de la revitalización de la controversia acerca de los límites estructurales de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. Más precisamente, acerca de la discusión sobre los límites del Estado Capitalista y de los proyectos de reforma social, y la centralidad de las políticas públicas como medio para ello; como vía de superación del propio Capitalismo.

Visto desde el período precedente, acaso esta revisión de aquella controversia sería juzgada de anacrónica. Sin embargo las transformaciones estructurales operadas a nivel global a partir de las nuevas emergencias de la crisis capitalista de mediados de los noventa, han alcanzado hasta las propias concepciones y prácticas de implementación de las políticas e incluso de las capacidades del estado en la actual coyuntura.

Es en este marco de discusión que el presente artículo intenta constituirse en un aporte, para advertir incipientes procesos de transformación dentro de las concepciones de políticas públicas y de sus implementaciones materiales, en Argentina, durante el período 2003 al 2010; contexto socio-histórico donde se evidencian estas transiciones.

El mismo tiene como fuente la realización de una investigación realizada durante el período 2009 al 2012, titulada: "La participación social de la sociedad civil en las estrategias de los Centros Integradores Comunitarios, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2003-2011; zona sur de Gran Buenos Aires" y realizada dentro del Programa Incentivo de la Nación.

Si bien el alcance del relevamiento de la investigación realizada y que diera origen a este artículo refiere al ámbito territorial de las zonas sur y oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires, la estrategia metodológica adoptada ha considerado la vinculación con lecturas comparativas de la implementación de aquella política en el contexto nacional.

Así, lejos de llegar a conclusiones certeras y universales, el propósito de este artículo es advertir

la incipiente estructuración de transformaciones operadas en los ámbitos locales comunitarios a partir de la implementación de políticas cuyos supuestos básicos teórico-metodológicos subyacentes, se constituyen en una transición hacia la procura de apertura participativa de las organizaciones de la sociedad civil y los procesos que implica en lo material esta definición.

Transiciones sociohistóricas y concepciones teóricas de las políticas públicas. Alcances y límites como condicionantes de las estrategias de ampliación participativa en Argentina durante el período 2003-2010.

La gestión de la política social en Argentina, durante el período 1989 al 2003, se ha restringido centralmente a un conjunto fragmentario de acciones por parte del Estado, período en el que las concepciones neoconservadoras han definido el alcance, el contenido y los supuestos de la misma. La reducción del gasto público, como estrategia de reducción de la intervención estatal, consecuencia de los impactos de redefinición de los medios de regulación a partir de mediados de los ochenta, en el orden global; han promovido durante el lapso mencionado: una sobredimensión de la política asistencial, la profundización de la contingencia y fragmentación de sus ejecuciones y una participación limitada a los marcos operativos de las mismas de la sociedad civil, evidenciándose una mayor autodeterminación de ciertos sectores hacia el final del período descrito. En efecto, los procesos de reestructuración de la economía condicionados por la dinámica objetiva de la crisis irresuelta del Capitalismo desde mediados de los setenta del siglo XX (WALLERSTEIN, 2011), se han tornado decisivas para la concurrencia de procesos que han devenido en una nueva división internacional del trabajo, una sobredimensión del sector financiero internacional, procesos de desterritorialización y de integraciones regionales que caracterizan la denominada Globalización, como reciente fase histórica del orden capitalista (BECK, 2004; MARTUCELLI, 2010, WANDERLEY, 2004). Los impactos de estas transformaciones estructurales en las instituciones políticas pueden considerarse, tendencialmente desde dos dimen-

siones centrales. La primera en consideración, remite a una naturaleza objetiva de los procesos sociohistóricos en el que las transformaciones antes mencionadas han promovido la crisis de los medios de regulación de las relaciones sociales hegemónicas hasta mediados del siglo XX. La crisis de las Democracias liberales representativas y la reemergencia de superaciones radicalizadas que posibilitan una ampliación de los procesos decisivos de la sociedad civil, o en un sentido reaccionario, la reducción hacia una Democracia de Audiencias (ABAL MEDINA, 2006) se estructuran como una de las principales tensiones, que caracterizan las transiciones sociohistóricas de la actual fase histórica del Capitalismo. La segunda dimensión a ser considerada, puede entenderse como un desdoblamiento de la anterior. Es decir, tendencialmente condicionada por estas reestructuraciones del orden global, la redefinición de los medios de regulación, como ha sido el establecimiento de nuevos marcos institucionales y organizacionales ha implicado una reestructuración del carácter mismo de dicha regulación. La interdependencia objetiva de territorios y procesos productivos ha afectado el desarrollo de un conjunto articulado de regulaciones caracterizadas por el establecimiento de políticas de condicionalidades decrecientes desde los sectores económicos que controlan el 47% de la economía mundial y que se constituyen en 200 megacorporaciones radicadas en los países centrales, hacia sectores decisivos del Departamento de Estado de Estados Unidos de América, de la capacidad decisoria de este funcionariado en los organismos multilaterales y de éstos hacia los Estados miembros, condicionando su política interna (BORÓN, 2005; TROTTA, 2003). Sin embargo, la suspensión del análisis llegado a este punto conduciría a fijarnos en las manifestaciones fenoménicas o externas de los procesos constitutivos de dichas regulaciones. Es decir, la posibilidad de comprender las particularidades centrales la complejidad de estas transiciones sólo es factible si se alcanzan los contenidos y supuestos ideológicos y teórico-metodológicos de estas nuevas regulaciones y sus posibles limitaciones.

Como se ha mencionado, todo proceso de transición sociohistórico como el actual contiene con-

tinuidades y rupturas. La política social, como capacidad privilegiada del Estado Moderno desde mediados de la década del treinta del siglo XX; también se ha constituido en una de las dimensiones de ejercicio de regulación por parte de las élites económicas y políticas en cada período en examen y se han experimentados dichas fluctuaciones en su materialización reciente. Sin embargo y paralelamente a las transformaciones estructurales operadas en las últimas dos décadas, el contenido de la política social ha variado en su concepción de modo desigual y diverso según contextos particulares de su formulación y ejecución. Tendencialmente, las concepciones ideológicas y teórico-metodológicas de la política social que ha dominado el campo de la planificación e implementación de las mismas, desde la implementación de las políticas neoconservadoras a nivel global han seguido un conjunto de principios y procesos que se han conceptualizado como perspectiva de análisis y de formulación e implementación de las políticas públicas bajo la denominación de Incrementalismo (AGUILAR VILLANUEVA, 1998). Incrementalismo refiere a una concepción de formulación e implementación de las políticas públicas basadas en fuentes pragmáticas y su génesis se encuentra en las producciones Charles Lindblom, en la década del cincuenta (LINDBLUM, 1991). Esta perspectiva ha tenido arraigo en las sociedades anglosajonas y concibe las políticas de modo particular y como acciones limitadas espacio-temporalmente, operando sobre coyunturas específicas. El pragmatismo del incrementalismo se encuentra contenido en los supuestos básicos subyacentes de esta corriente que privilegia el corto plazo y el actuar correctivamente sobre los resultados que se suceden con la implementación de acciones, previamente formuladas al efecto. En verdad, quienes perfeccionan el incrementalismo espontáneo y pragmático de Lindblom, son Goodwin y Waldner (WALDNER Y GOODWIN; 1992), quienes en la siguiente década estructuran una adecuación metodológica positivista, sustentada en el método hipotético deductivo como marco de planificación de las políticas. Sin embargo, es importante destacar que el incrementalismo se ha definido a partir de su oposición al Racionalismo. Si bien será Herbert Simon quien en 1957

desarrolle y sistematice al Racionalismo como perspectiva analítica y conceptual de las políticas públicas; la génesis de los principios básicos de esta perspectiva se remontan hacia la institucionalización del Estado Moderno entre los siglos XVI y XVIII, con la estructuración del mismo como entidad reguladora de las relaciones sociales en las sociedades capitalistas. El Estado racional, que desarrolla capacidades y competencias exclusivas, se define a partir de una clara división entre medios y fines y la Administración como constructo racional ha sido uno de los principales garantes de la reproducción sistémica. La perspectiva racional de las políticas públicas concibe a las mismas como un desdoblamiento de una fase de análisis, en el que la abstracción y proyección de acciones basadas en actividades racionales especulativas, garantizan una eficiente y eficaz proceso de implementación. La sobreestimación de la razón ordenadora de la realidad concreta material, propia del pensamiento Moderno, se concibe además de modo totalizante y sistémico, de allí que los impactos en la concepción de las políticas públicas desde esta perspectiva, ha concebido a la misma como totalidad en la que la etapa de formulación, se constituye en la instancia definitiva del alcance de las mismas. La formulación de las políticas tiene como constructo central el momento de la planificación de las acciones. Planificación que supone el proceso máximo de abstracción que contiene, desde esos principios, los objetivos primarios y últimos que serán alcanzados por acciones preestablecidas para el mediano y largo plazo. La implementación, se constituiría así en una secuencia prefijada de acciones, independientemente de las fluctuaciones y contradicciones de los contextos de aplicación. Así, el alcance territorial y temporal para esta perspectiva se define a partir del alcance macrosocial y a escala territorial nacional, los límites espacio-temporales de las políticas. La macroplanificación se constituye en la instrumentación central en la que los sectores técnico-profesionales de las burocracias administrativas adquieren una centralidad decisoria más allá de la esfera decisoria última del poder político. Los planes quinquenales de la República Popular China (1950-2010), de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1935-1989) y de

la República Argentina (1946-1951) entre otros ejemplos, han abrevado de estas concepciones. Sin embargo, con discontinuidades, la tendencia a la formulación e implementación de las políticas desde la perspectiva racionalista, en nuestro país sigue durante el Desarrollismo, con particular énfasis durante la década de los sesenta y durante el período del gobierno Justicialista con los Planes Trienales (1973-1976), luego los cambios subsecuentes a la crisis del Capitalismo Central, una nueva división internacional del trabajo y los cambios socioeconómicos y políticos descriptos en la primera parte; han impactado en un predominio de la perspectiva incrementalista en el campo de la formulación e implementación de la política social a partir de la década de los ochenta en los países centrales y en los noventa en América Latina. En efecto la fragmentariedad en la concepción de las políticas públicas no debe considerarse desde una deconstrucción de las meta-planificaciones y macroconcepciones en cuanto a la formulación e implementación de políticas en las décadas precedentes, sino y al mismo tiempo, como una emergencia de reestructuraciones socioculturales que han operado en la denominada Modernidad tardía (JAMESON; 2010; BECK; 2004) sino devenidas a consecuencias de las transformaciones de los medios de reestructuración de los Estados capitalistas en la actual fase de globalización neoliberal. La fragmentariedad de un constructo integral en términos conceptuales, territoriales, de administración de recursos y en instancias secuenciales y de largo plazo en su implementación; han afectado el alcance mismo de los objetivos concretos reales de toda política. En Argentina, la afectación en cuanto al alcance decreciente en los aspectos poblacional y cualitativo de la política social, encuentra sus emergencias en el período de gobierno de la dictadura de 1976 a 1983 y luego de un período de relativa latencia, experimenta su radicalización neoliberal durante el período 1989 a 2003 (ARIAS, 2012). La consecuente deconstrucción de políticas expansivas a partir del principio keynesiano del efecto multiplicador del gasto público, cedió a los controles de reducción sostenido del mismo que como una de las consecuencias mediatas ha implicado modificaciones en el sentido expuesto.

### **Estrategia de los centros integradores comunitarios (CIC): Incrementalismo participativo o Neorracionalismo.**

La tesis que sostiene este artículo es que dentro de la política social desarrollada por la Administración del gobierno argentino durante el período 2003 al 2011, se ha caracterizado por un constante debate hacia las concepciones neoliberales e incrementalistas de las concepciones de las políticas públicas. Con posterioridad a la crisis del neoliberalismo desde mediados de los noventa y en su punto de inflexión histórico, un ciclo que declina hacia fines de 2001 y desde cuya transición el Estado argentino, durante el período presidencial de Néstor Kirchner desde 2003 a 2007 promueve la implementación de políticas anticíclicas (centradas en la promoción de un ciclo expansivo en la economía) a partir de políticas neokeynesianas en concordancia con políticas de otros Estados en la región. Estas políticas se han caracterizado por una puesta en práctica del principio de ampliación del gasto público, cuya mayor fuente de financiamiento no lo constituyó la emisión monetaria, sino sobre todo la recaudación fiscal. Paralelamente, el ciclo expansivo promovido internamente, coincidía con condiciones objetivas de la economía internacional favorables los ciclos productivos del mercado interno. La promoción de una reactivación de la producción en el sector secundario, de inclusión al sistema previsional de sectores antes no incorporados como así también de una compleja articulación de políticas sociales sectoriales, han impactado eficientemente en el crecimiento económico de Argentina durante el período mencionado. Desde estas consideraciones algunos autores convienen en delinear diferencias con el Estado mínimo o neoliberal del período 1989 a 2001 en Argentina para denominar a estas incipientes políticas como definitorias del Estado neocepaliano (VIGUERA, 2002). Asimismo, desde el Ministerio de Desarrollo Social, la concepción de la política social se constituye a partir de una definición técnico-política de sus cuadros decisores y planificadores en marcados intentos de superación de las políticas fragmentarias e incrementalistas neoliberales hacia la reestructuración de concepciones e implementaciones correspondientes a las

etapas históricas del Estado social en Argentina. Un nuevo ciclo histórico superador, aunque limitadamente, de las políticas condicionadas por el recetario neoliberal y reguladas por agencias externas a las decisiones del gobierno central; han impactado también en el alcance e instancias constitutivas cualitativas de la política pública y con mayor gravedad en la política social (AGIS & OTROS, 2011). En efecto, la intersectorialidad y la universalidad como principios del direccionamiento de la política social ha dominado la agenda del organismo público estatal durante la primera etapa. Desde políticas focalizadas a una concepción universal de las políticas, ha supuesto un tránsito sumamente contradictorio por las condiciones objetivas de las instituciones nacionales, subnacionales y la cultura política desarrollada a partir de las prácticas institucionales de los procesos de implementación de políticas en los noventa.

En este momento del análisis, es menester entonces detenerse a analizar con mayor detalle aquella transición, para lo que se propone en primer lugar el análisis de la intersectorialidad, el alcance de nuevas concepciones de universalidad aplicada en la intervención social y algunas de las principales consecuencias que pueden advertirse como desdoblamientos históricos de tales acciones.

La intersectorialidad ha sido constitutiva de las nuevas concepciones y prácticas institucionales promovidas por el Estado federal, pero las fragmentaciones constitutivas de la política de los noventa, no han logrado revertirse totalmente. Aún se formulan políticas desde unidades intermedias de planificación como los Programas Sociales sin embargo existe un cambio cualitativo en su alcance y contenido diferenciado del período neoliberal. La intersectorialidad es uno de estos aspectos es decir la convergencia de objetivos de distintos sectores de la política social desde un efector catalizador de aquella diversidad de demandas macrosociales o locales. Por otro lado la universalidad, entendida como una retrospcción al alcance igualitario de los beneficios de la implementación de la política pública entre los destinatarios en carácter de ciudadanos, que ha dominado la concepción en torno de la magni-

tud y alcance cuantitativo desde la perspectiva racionalista, también desde las políticas del Estado desde 2003 se han intentado redimensionar. Este redimensionamiento de la universalidad en la implementación de las políticas, ha sido alcanzado por las modificaciones instituidas por casi una década de concepciones neoliberales. La contraprestación como condición necesaria de acceso a los satisfactores a las demandas, ha minado la concepción de derecho igualitario, constituyendo un punto de ruptura respecto de la concepción de universalidad en el marco de la formulación e implementación de la política desde el Racionalismo (Cfr. República Argentina, Ministerio de Desarrollo Social, 2009).

De acuerdo con relevamientos realizados en la zona sur del Gran Buenos Aires, esta transición de concepciones incrementalistas puras a racionalistas se evidencian en una tendencia en la ejecución en la búsqueda de una coordinación en la intervenculación entre instancias estatales y la sociedad civil y al mismo tiempo de distintos sectores convergiendo en la intervención social. En el caso de varios centros comunitarios de Florencio Varela, esto se ha evidenciado en la convergencia de acciones planificadas por la mesa de gestión, espacio de coordinación y decisión comunitaria (conformada por representantes del sector público estatal y de las organizaciones comunitarias) que han desplegado acciones sinérgicas superando las focalizaciones y fragmentaciones contingentes de las políticas asistenciales en el sector salud de la década de los noventa.

La convergencia en la intervención de múltiples actores como las instancias subnacionales del Estado, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, las universidades, también ha implicado que en la mayoría de los espacios de articulación las lecturas de cooptación y maximización del control social que toda política contiene como dimensión constitutiva, colisiona con las potencialidades que aquellas acciones implican para los sujetos colectivos intervinientes. En efecto, otra de las tendencias evidenciadas en el análisis de los procesos de participación en el ámbito de los centros de integración, ha sido el de la tensión y superación de las microrraciona-

lidades sectoriales y una transferencia y traducción colectiva y al interior de cada organización como impactos de la implicación práctica en dichos procesos. Sobre estos aspectos se volverá hacia el final del artículo ya que constituye una de las dimensiones centrales que incipientemente denotan una transición preliminar hacia nuevas concepciones y prácticas de implementación de las políticas públicas, respecto de las neoliberales ortodoxas.

En cuanto a la Universalidad, esto puede concebirse desde dos aspectos. En primer lugar, el marco general de la implementación de los Centros Integradores Comunitarios como estrategia de potenciación de recursos comunitarios, de alcance de las políticas asistenciales y de salud, de transición hacia la organización política de los territorios, se ha concebido e implementado con una concepción estratégica propia de la concepción racionalista (AGUILAR VILLANUEVA, 1996) como lo es la centralización administrativa del Estado. Sin embargo esta concepción en la formulación e implementación ha permitido un alcance territorial y poblacional a nivel federal, que ha logrado notables avances en una ejecución universal de las políticas (REPÚBLICA ARGENTINA, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2009). Ahora bien, otro punto marcante es cómo se garantiza la universalidad en territorio, es decir en la fase de implementación local y comunitaria de la estrategia participativa. Es aquí donde los criterios tecnocráticos de la concepción racionalista ortodoxa parecen diluirse en la aplicación de las estrategias propuestas por la dinámica participativa de los CICs. Es decir, la universalidad es entendida por esta estrategia no en un sentido de alcance individual sino desde una instancia comunitaria que se constituye en una referencia local que permite el acceso de todos los habitantes esta sutil diferencia permite afirmar que la universalidad no consiste únicamente en el alcance material concreto individual a determinada prestación, sino a la posibilidad de acceso a la participación de resolución de las demandas comunitarias, además de las prestaciones individuales ya mencionadas.

En este sentido es que la apertura a instancias de agregación colectiva del establecimiento de la

agenda de salud local, como así también la implementación de acciones colectivas, aunque en muchos casos subordinada al poder local del aparato público estatal, quiebran una concepción racionalista vertical de la implementación de la política local. Es desde este marco que, como han afirmado varios entrevistados, que si bien las tensiones y contradicciones presentes entre los Estados federal y local y entre los representantes de éstos y los de las organizaciones de la sociedad civil emergentes de relaciones estructurales más amplias, la ampliación de las esferas de problematización y resolución de las demandas locales ha implicado también un serio avance de confrontación concreta y del establecimiento de emergencias de aquellas contradicciones que ha implicado una redefinición de las estrategias, las acciones y las alianzas de las organizaciones de la sociedad civil. La ruptura de la universalidad racionalista, implica la adopción y la incipiente institucionalización de una universalidad condicionada a la convergencia y participación sociopolítica en el entorno local. Por esto es que a partir de estos indicadores, se presume una incipiente tendencia a la redefinición de una concepción instrumentalista fragmentaria característica del recetario neoliberal de los noventa y una convergencia hacia la recuperación de ciertos criterios racionalistas como los mencionados. Esto, en la actual coyuntura y de acuerdo con lo analizado permite advertir que los procesos de formulación e implementación de la política de salud, al menos en el marco de la proposición política de los CICs, evidenciaría una incipiente superación del incrementalismo fragmentario hacia un neorracionalismo que centraría los criterios racionalistas de universalidad e intersectorialidad en alcances territoriales locales más que en el federal y al mismo tiempo promovería procesos participativos comunitarios lejos de las decisiones tecnocráticas de las propuestas racionalistas clásicas.

## Conclusiones

Si bien las múltiples contradicciones regionales y locales han excedido el alcance del estudio que ha promovido la redacción de este artículo; sin embargo se ha logrado captar las principales tensiones generales presentes en la formulación e

implementación de la estrategia participativa de los CICs. Esto sólo ha sido posible a partir de la contrastación de las principales conclusiones con las evaluaciones realizadas desde niveles macro-sociales por parte de las instancias gubernamentales federales afectadas.

Por tanto, si bien es impropio afirmar certeramente tendencias universales acabadas para las contradicciones que se han puesto en examen, este artículo ha pretendido visibilizar aquellas y señalar las principales e incipientes prácticas y concepciones que se constituyen en indicadores de transiciones de superación desde una concepción y prácticas de implementación a otras.

Como se ha destacado la proposición y práctica de superación de las fragmentaciones sectoriales ha sido uno de los procesos que han implicado esta transición. Al mismo tiempo la superación de prácticas fragmentarias y de concepción de sujetos destinatarios individuales de implementación de las políticas, en la ejecución han promovido la estructuración de procesos que trascienden el mero espacio de articulación técnica.

En efecto, si bien toda política pública contiene una dimensión de control social tanto en su formulación como en su materialidad en la ejecución, estos procesos de cooptación o control políticos de territorios y poblaciones es excedida por los desdoblamientos de procesos más complejos como lo son la articulación y convergencia de múltiple sujetos colectivos locales. La intervencionalidad de las microrracionalidades de las que son portadores las múltiples organizaciones de la sociedad civil y el aparato público estatal, definen esos espacios como ámbitos de expresión de la construcción de contrahegemonía. En verdad, las denominadas mesas de gestión, permite la minimización de la cooptación y dominación política frente a las anteriores concepciones de políticas sectoriales y fragmentarias del recetario neoliberal, donde se centralizaba el poder decisorio del funcionariado local. No se trata en este punto de afirmar que no existan estos intentos o prácticas en los procesos de implementación de la política intersectorial a partir de la estrategia de la integración en los CICs, sin embargo lo que

no puede desconsiderarse es que existe a partir del 2008 un ciclo de apertura participativa de la implementación de la política pública con creciente acceso de la sociedad civil local en dichos procesos.

El ámbito local-comunitario como instancia territorial de expresión de construcción de hegemonía, adquiere una centralidad que desafía a las organizaciones de la sociedad civil y al propio estado local y federal a reinventar sus estrategias, su repertorio institucional y organizacional y sus prácticas.

Las microrracionalidades aludidas, serán condicionadas por aquellas prácticas innovadoras que intersectan conflictos estructurales y locales, tal como han referido desde sus luchas cotidianas varios sujetos implicados en estos procesos.

Si esta tendencia transicional desde una concepción incrementalista a una neorracionalista puede ser concebida como una adecuación coyuntural por parte del estado y de sus instancias de planificación a la búsqueda de nuevas tendencias en el ejercicio de control social y paralelamente de implementación de ampliación de la democratización de las políticas públicas, no lo es menos la adecuación estratégica de organizaciones de la sociedad civil en procura de incrementar el poder decisorio local. Si bien es cierto que en los casos estudiados, existen una pluralidad de organizaciones y de alineamientos y realineamientos entre éstas y entre éstas y el Estado; el análisis transversal vinculado a las clases y a la construcción de hegemonía, en el sentido gramsciano, es definida por la adopción de los contenidos de aquellas rupturas cotidianas que en las prácticas de los CICs. pueden advertirse.

Por tanto, la definición estratégica de una política pública, si bien no puede escindir sus dimensiones vinculadas al ejercicio del control social, pues esto es inherente a toda política pública del Estado Capitalista, pueden crear y recrear aperturas participativas que impliquen rupturas o contribuciones a promover procesos de organización popular y de participación decisoria en las políticas públicas.

**Bibliografía**

- Abal Medina, J. M. (2006) *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Agis, & Otros (2011) *El impacto de la Asignación Universal en Argentina*, Buenos Aires, PIET-TE-CONICET.
- Aguilar Villanueva (1996) *La hechura de las políticas*, México, Ed. Porrúa.
- Arias, A. (2012) *Pobreza y modelos de intervención*, Buenos Aires, Espacio Ed.
- Beck, U. (2004) *¿Qué es la globalización? Falacias del Globalismo*, Madrid, Ed. Paidós.
- Borón, A. (2005) *Tiempos violentos*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Jameson, F. (2010) *Reflexiones sobre la Modernidad*, Madrid, Abada.
- Lindblom, Ch. (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ed. Porrúa-MAP.
- Martucelli, D. (2010) *¿Existen los individuos en el Sur?*, Santiago, Ed. Lom.
- República Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (2009) *Informes sobre Centros Integradores Comunitarios (CICs)*, Buenos Aires, MDS.
- Trotta, M. (2003) *Las metamorfosis del clientelismo político*, Buenos Aires, Espacio Ed.
- Wallerstein, I. (2007) *Geocultura y Geopolítica*, Barcelona, Ed. Kairós.
- Wanderley, L. (2004) *Desigualdade e Questao Social*, Sao Paulo, Educ.

