

# Laboratorio

Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social

---

Año 6 • Número 16 • Verano 2004/2005

***Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social.***

*Estela Grassi*

***Políticas sociales y los dilemas de la participación***

*Sandra Guimenez*

***Las tensiones de la participación. Apuntes sobre la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.***

*Matías Landau*

***Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas.***

*Clarisa Martínez*

***Del estigma a la búsqueda de identidad. Las agrupaciones argentinas de trabajadores desocupados en la última década.***

*Esteban Bogani*

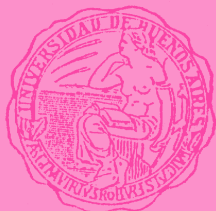
***Informe de Avance Proyecto “La cuestión social en el conurbano jujeño en los albores del siglo XXI. El caso de Alto Comedero y Palpalá”.***

***Dossier I: “Los sistemas de intercambio local: algunos elementos de historia y sociología”***

*Smaïn Laacher*

***Dossier II: “Sobre la base territorial la movilización popular y sobre sus huellas en la acción”***

*Denis Merklen*



Cambio Estructural y Desigualdad Social (CEyDS) / Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

## **Autoridades**

*Facultad de Ciencias Sociales*

### **Decano**

Federico Schuster

### **Vicedecano**

Eduardo Grüner

### **Secretario Académico**

Nestor Cohen

### **Secretario de Cultura y Extensión**

Javier Brancoli

### **Secretarios de Gestión Institucional**

Felicitas Elias

### **Secretario de Hacienda**

Bruno Opromolla

### **Secretaria de Posgrado**

Pablo Alabarces

*(a cargo de la Secretaría de Investigación)*

### **Instituto de Investigaciones Gino Germani**

Director: Pedro Krotch

## **Presentación**

*El Informe de Coyuntura Laboral Lavboratorio es una publicación del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani / Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Su producción es posible gracias al trabajo de profesores, becarios, docentes, graduados y estudiantes, En el marco de los proyectos vigentes FONCyT BID 1201/OC-AR PICT CONICET 09640 y*

2

## **Staff**

### **Director del Programa (CEyDS):**

Agustín Salvia

### **Secretario Editorial:**

Ernesto Meccia

### **Editor Responsable:**

Ernesto Philipp

### **Editores:**

Eduardo Chávez Molina

Eduardo Donza

Juliana Persia

Laura Saavedra

Silvana Tissera

**ISSN:** 1515-6370

### **Colaboraciones y Comentarios:**

Informe Lavboratorio, Instituto de Investigaciones Gino Germani,

Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Uriburu 950 6º piso oficina 21, Cdad. de Buenos Aires

(1114). **e-mail:** lavbor@mail.fsoc.uba.ar



**Esta publicación está disponible en la Red Internet en**

**URL:** <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/>

**lavbo.htm**

## *Editorial*

La introducción del adjetivo "social" al sustantivo "política" ha producido grandes debates teóricos, políticos e ideológicos en las Ciencias Sociales. Las "políticas sociales" fueron a menudo pensadas (y realmente han funcionado) en términos de un "secreto de oficio", como si la existencia de un grupo de funcionarios expertos en cuestiones jurídicas, fiscales y económicas fueran condición suficiente para la obtención de impactos positivos. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la problemática de las políticas sociales se convirtió en otro de los objetos probables para la participación ciudadana. Esta circunstancia se ha convertido en la gran pregunta que recorre el n° 16 de Lavboratorio: "¿Cómo articular saberes expertos con participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas sociales? ¿Qué se ha hecho en nuestro país en particular?"

Estela Grassi (Profesora de la Carrera de Trabajo Social y de la Maestría de Política Social de la UBA) explicita la estrecha relación entre los campos de las Ciencias Sociales y de la política social y cómo ambos, al imbricarse en procesos culturales más amplios, deben ser entendidos como constructores significativos de relaciones sociales; Sandra Guimenez (de la Carrera de Sociología e Investigadora del Instituto Gino Germani de la UBA) presenta los dilemas de la participación planteados por las políticas sociales en el contexto del nuevo régimen de acumulación, entre ellos, los que se le plantean (o deberían plantearse) a los expertos del mundo académico; Matías Landau (de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA) reflexiona sobre las tensiones entre política-gestión y participación-representación a propósito de la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tensiones tal vez transferibles a muchas otras políticas sociales; Clarisa Martínez (Magíster en Políticas Sociales de la UBA) evalúa los resultados ambiguos de la política de radicación de villas, resultados derivados de la a su vez ambigua noción de "radicación"; Esteban Bogani (CLACSO) ofrece una descripción impresionista de las organizaciones de desocupados de Argentina, las cuales en su vinculación con el Estado reclaman participación en la implementación de algunas políticas sociales.

El número se completa con el Informe de Avance correspondiente al Proyecto "La situación social en el Conurbano Jujeño en los albores del siglo XXI. El caso de Alto Comedero y Palpalá", con sede en la Universidad Nacional de Jujuy y la Universidad Católica de Santiago del Estero. Por último, en el dossier Smaïn Laacher (del Centre d' Etudes des Mouvements Sociaux de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y profesor de l'institut d' Administration des Enterprises) presenta el funcionamiento de un sistema europeo de intercambio monetario local, el cual obliga a repensar de continuo lo estatalmente tolerable; y Denise Merklen (de Universidad de Paris VII y el Centre d'Etude des Mouvements Sociaux de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales) reflexiona sobre el movimiento piquete-ro como actor que pugna por su participación en la administración de las políticas de asistencia social.

Es intención explícita de Lavboratorio convertirse en medio de difusión de trabajos académicos de profesores, graduados, tesis y becarios. También, la de ser arena para el disenso académico e ideológico sobre los temas tratados, lo cual, en rigor, no es más que fomentar el diálogo y el intercambio intelectual. Lavboratorio no coincide necesariamente con las expresiones vertidas por los autores (que son de su exclusiva responsabilidad) e invita a sus lectores a participar, haciendo llegar colaboraciones o Informes de Avance de investigaciones oficialmente acreditadas en instituciones de Educación Superior. La fecha estimativa de aparición del próximo número es en Abril/Mayo de 2005. Esperamos sus colaboraciones, críticas y sugerencias.

Hasta entonces.

**Los Editores**

*Buenos Aires, Diciembre de 2004*

## **Indice**

### **Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social.**

**Estela Grassi**

El artículo comprende la presentación y el desarrollo crítico de tres aspectos que merecen ser debatidos en el campo de estudio de las políticas sociales y que se engarzan entre sí: 1) el papel de las ciencias sociales en la producción de la teoría y las categorías de análisis de la política social; 2) los modos de construcción y abordaje del objeto del campo de estudio de las políticas sociales (los problemas y las respectivas políticas); y 3) proposiciones de política social. El objetivo es destacar algunos problemas pendientes o no suficientemente resueltos desde el punto de vista teórico y propositivo, agregando elementos al debate abierto sobre estos temas.

**Página: 5**

### **Políticas sociales y los dilemas de la participación**

**Sandra Guimenez**

En el artículo nos proponemos traer a discusión algunos de los sentidos con que ha sido planteada e implementada la necesaria participación de la sociedad civil, de la ciudadanía y de los destinatarios de las políticas sociales. Consideramos que éste es un debate necesario y que para avanzar en propuestas concretas es imperioso discutir aquellos sentidos a los que hacíamos referencia más arriba. Fundamentalmente, trabajamos: 1) la participación de los beneficiarios en el proceso de la gestión de política pública, 2) la controversia participación versus clientelismo, 3) la participación y la distribución de la riqueza y 4) El mundo académico y la participación de los destinatarios.

**Página: 13**

### **Las tensiones de la participación. Apuntes sobre la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.**

**Matías Landau**

El artículo reflexiona sobre la implementación del Presupuesto Participativo en la Cdad. de Buenos Aires. Se estudian comparativamente las experiencias llevadas a cabo durante el año 2004 en tres CGP de la Ciudad. Primero, se analizan las racionalidades políticas implicadas en el proceso, analizando los discursos de los agentes estatales y los participantes. Luego, las nuevas problemáticas locales que se crean a partir de la puesta en práctica del programa. Por último, la construcción de nuevos sujetos de gobierno híbridos, entre la ciudadanía y el vecinazgo, a través de las tensiones que se expresan en el programa: la política-gestión y la participación-representación.

**Página: 19**

### **Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas.**

**Clarisa Martínez**

En este artículo se analiza la política de radicación de villas implementada en la Ciudad de Buenos Aires en el período comprendido entre 1984 y 2002. Presenta algunos elementos que permitan comprender la ejecución limitada que ésta tuvo. El principal supuesto es que la ambigüedad de sentido atribuido a la noción de "radicación" expresa y a la vez sostiene aquella contradicción entre ilegalidad y legitimidad de la ocupación que el Estado, preso en su propia contradicción, formula y sostiene, un contexto de expropiación material y simbólico.

**Página: 26**

### **Del estigma a la búsqueda de identidad. Las agrupaciones argentinas de trabajadores desocupados en la última década.**

**Esteban Bogani**

El artículo se propone indagar en aspectos concernientes a la constitución de la identidad de las agrupaciones de desocupados y en las modalidades de participación y organización social promovidas por éstas. En la literatura sociológica han concitado gran atención los motivos alrededor de los que se moviliza la acción colectiva y los factores a los que ésta obedece. Este interés en la actualidad se ha renovado puesto que se da un retraimiento de la participación de los sectores populares en las instancias democráticas tradicionales pero esta apatía convive con un nuevo interés por "la cosa pública" situado en espacios territoriales más acotados como el barrio, donde las organizaciones suelen atender las necesidades y problemas locales. En este espacio se sitúan de alguna manera las agrupaciones de desocupados las que requieren enriquecer y renovar la mirada sobre las nuevas identidades y formas de organización social.

**Página: 32**

### **Informe de Avance: Proyecto "La cuestión social en el conurbano jujeño en los albores del siglo XXI. El caso de Alto Comedero y Palpalá"**

**Liliana Bergesio, Alejo Cornell, Laura Golovanevsky, María E. Marcoleri (Directora), Alfredo Ramírez y Gabriela Salau**

**Página: 42**

### **Dossier I: "Los sistemas de intercambio local: algunos elementos de historia y sociología"**

**Smaïn Laacher**

El artículo intenta caracterizar el funcionamiento de un sistema de moneda local alternativo. Los sistemas de intercambio local (SEL) tienen una doble filiación: por un lado con las utopías socialistas, por el otro relacionados con las experiencias nacionales de moneda franca que tuvieron lugar en Europa en la primera mitad del siglo XX. Su principio de funcionamiento consiste en crear una moneda local, ofrecer a los adherentes créditos en esa moneda, para que ellos accedan a bienes y servicios presentes en el catálogo de recursos del SEL. No se accede bajo el condicionamiento de los recursos, sino bajo la condición de participar activamente en la estructura

**Página: 44**

### **Dossier II: "Sobre la base territorial la movilización popular y sobre sus huellas en la acción"**

**Denis Merklen**

Las transformaciones operadas en el mundo del trabajo y las reformas introducidas en el dominio del Estado son el origen de un cambio en las relaciones con lo político de los sectores populares, que ven modificados los repertorios de acción colectiva a los que tienen acceso. La nueva relación con lo político y las nuevas modalidades de acción se descentran hacia lo local (o el barrio), donde los más desprotegidos encuentran una fuente de "reafiliación", medios de subsistencia e, incluso, base de recomposición identitaria. Este movimiento complejo se torna más visible en las sociedades donde la crisis social es particularmente aguda. Así, el primer objetivo de este artículo es aportar elementos para la comprensión de la crisis general que atraviesa la Argentina. Estos elementos deberán permitirnos abordar el segundo, una descripción de las lógicas de movilización colectiva en un contexto de descomposición acelerada de una sociedad salarial.

**Página: 46**

# Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social.

Estela Grassi\*

## Introducción

El presente artículo recupera y amplía la presentación realizada en el Seminario sobre “Los nuevos rostros de la marginalidad”, que se llevó a cabo en el Instituto Gino Germani, en noviembre de 2003, con la dirección de los profesores F. Mallimaci y A. Salvia.

Comprende tres aspectos que merecen ser debatidos en el campo de estudio de las políticas sociales y que se engarzan entre sí: 1) el papel de las ciencias sociales en la producción de la teoría y las categorías de análisis de la política social; 2) los modos de construcción y abordaje del objeto del campo de estudio de las políticas sociales (los problemas y las respectivas políticas); y 3) proposiciones de política social. El objetivo es destacar algunos problemas pendientes o no suficientemente resueltos desde el punto de vista teórico y propositivo, agregando elementos al debate abierto sobre estos temas.

## Enfoques teórico–metodológicos y teoría de la política social

1– Es casi una costumbre afirmar que la universidad y las ciencias sociales permanecen ajenas a los “problemas de la realidad”. Este es el primer punto que debe discutirse, si se quiere comprender la complejidad de los procesos políticos y la producción de los fundamentos de las políticas mismas. En aras de esa necesaria revisión, este punto está dedicado a cuestiones que son de orden teórico-metodológico, sin ninguna pretensión de avanzar más allá de lo que es estrictamente necesario al problema principal tratado en este artículo.

La hipótesis que aquí se sostiene es contraria a esas suposiciones: se entiende que las ciencias sociales (incluyendo en este campo amplio a la economía), han tenido un papel relevante en la producción de argumentos y fundamentos que aportaron a la orientación de los procesos de cambio estructural del último período, produciendo y reproduciendo el economicismo que caracterizó a la política. En esta apreciación se da por hecho que, como en cualquier campo social, también en el de las ciencias se realiza alguna hegemonía, a partir de la cual alguna producción es reconocida y legítima y otra no. Precisamente esta delimitación entre lo legítimo y lo no legítimo, determinó el modo de formular las preguntas y de *problematizar* lo que venía dado como reflejo de una realidad transparente.

Asimismo, se entiende acá que la formación en ciencias sociales (el oficio, en los términos ya clásicos de Bourdieu et al. 1975) proporciona (o debería proporcionar) fundamentalmente un “método de pensar” (o una actitud siempre vigilante) que asuma que las preguntas, la información y los conocimientos producidos no son reflejos de objetos externos o de una realidad pre-existente, sino parte de la realidad, estructurados por y estructurantes de las relaciones y el espacio social reales. Los hechos sociales no son asibles

ni significativos sino en tanto le damos existencia al definirlos y constituirlos como hechos relevantes, en cuyo caso el discurso político como el teórico son, por excelencia, “productores de problemas” (políticos, sociales, económicos). Debe hacerse constar, sin embargo, que no se trata de definiciones, representaciones y sentidos ficcionales, sino de construcciones sociales disputadas en procesos de hegemonización, reales en tanto productoras de la realidad que pretenden representar.

Aquella activa participación se dio, precisamente, por la desconsideración general de esta actitud vigilante y la parcialización del objeto, tras la pretensión de probar que “así es la realidad” con datos de esa realidad ya predefinida, y tras la función práctica de *solucionadores* de problemas ya dados a la intervención.

Generar información y proponer soluciones (cual es la función de los especialistas, planificadores y gestores de políticas sociales formados, por lo tanto, en alguna ciencia social de alguna universidad) es un objetivo que se formula siempre desde el trasfondo de un modo de comprender la cuestión social (de una hipótesis sustantiva) que determina, a su vez, el modo de focalizar una problemática social, definir los problemas (sociales) y de proponer las probables vías de superación de los problemas inmediatos, tanto como de las condiciones en las que se generan tales problemas. En lo que tiene que ver con esta segunda proposición (la superación de las condiciones...) se trata de una hipótesis que, en última instancia, no se verifica o desestima por los datos, si no que, al estar referida al proceso histórico, la “buena” información permite fundamentar y dar contenido a la crítica (de lo que hay) y a la proposición (aquello que se quiere). Es decir que se trata de la producción de los recursos de conocimiento necesarios en la disputa por la orientación de ese proceso. En este último sentido, en lo inmediato, la legitimación de los saberes producidos depende del punto de vista hegemónico, pero la validez de la información y de las interpretaciones depende de la capacidad de aportar a soluciones realistas según los objetivos y metas que la misma hipótesis propone y que tienen que ver con la sociedad que queremos vivir. Tener conciencia de esto exige doble vigilancia para asegurar la calidad de la producción y para no anteponer las respuestas a las preguntas.

Sin embargo, en materia de política y problemas sociales, las preocupaciones y preguntas planteadas no siempre demuestran esta actitud vigilante, en tanto dejan de lado a las relaciones sociales en las que se entretienen las acciones de los sujetos del problema y de las políticas, constituidos en el mismo proceso histórico-político de su estructuración o de su metamorfosis. Pensar en términos relacionales, como enseña Bourdieu, no es olvidarse del sujeto, sino comprender al sujeto en su historicidad.

De modo que las ciencias sociales participan

5

\* Doctora en Antropología Social, profesora titular regular de las materias de Antropología Social I y II de la Carrera de Trabajo Social; profesora en la Maestría en Política Social. *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*, es su último libro publicado recientemente por Espacio Editorial.

ineludiblemente “de la realidad” y por lo tanto, en su versión hegemónica, participaron también de los procesos de transformación negativa de la sociedad argentina. Más aún, en tanto quedaron atrapadas en la trampa tendida por un profesionalismo practicista que interpeló a sus agentes (investigadores y profesionales del campo) como meros “solucionadores de problemas concretos, que sin lugar a dudas afectan a la gente”. Y por el olvido, precisamente, de las relaciones por las cuales los problemas devienen problemas y se distribuyen desigualmente entre los agentes que ocupan lugares diferentes en el espacio social. Así contribuyeron a confirmar el *pensamiento único* que realizó su propia profecía al constituirse la sociedad dual que quedó al final del experimento neoliberal. aún más allá de la pretensión de crítica a los resultados de la política y a la ineficacia de los programas sociales (o por esa limitación).

Debe advertirse, no obstante, que la crítica al objetivismo de tales definiciones conlleva un riesgo como contrapartida: el supuesto de un sujeto ya dado, portador de representaciones que hablan por sí solas de la *realidad de la vida* de las personas. Es obvio que ellas son quienes pueden brindar información sobre el problema que los involucra (a través de sus prácticas o en sus interpretaciones de los problemas o de las propias preguntas que le plantea el investigador). Pero esa información se interpreta, a su vez, en el contexto del discurso en el que se emite, de la interacción, de los juegos de poder, y del sentido común socialmente constituido en las disputas por la hegemonía política y cultural. La “perspectiva” del sujeto, reducida a “*lo que ellos cuentan*” como “prueba” y entendida como manifestación verdadera de “como son las cosas”, tiene la misma connotación naturalista que el objetivismo empirista.

Se trata, como se ve, de una cuestión teórico-metodológica y, por eso, menos evidente que el simple compromiso explícito de algunos o de muchos investigadores y profesionales de las respectivas disciplinas<sup>1</sup>. Es que la participación en la estructuración del espacio social es ineludible para estas ciencias, porque sus categorías descriptivas y explicativas son constitutivas del propio objeto. Todo esto se puede decir en una síntesis: las ciencias sociales participan de la producción de hegemonía y la hegemonía se juega también en el campo de las ciencias sociales.

Conocer la vida social exige, desde mi punto de vista, comprender los hechos en una trama de relaciones que no se dan a simple vista, pero que dan sentido y contenido los procesos en los que se inscriben. Reconocer las siempre múltiples relaciones que los determinan y los intereses<sup>2</sup> que se realizan, permite adelantarse a las posibles consecuencias de las acciones, decisiones o estrategias de los agentes políticos involucrados en un proyecto de poder, sabiendo –al mismo tiempo– que éstas no están predeterminadas y que esas previsiones (las del investigador) se inscriben también en la disputa por la orientación de los procesos históricos (es decir, por conducir hacia determinados resultados).

2– Respecto de la teoría de la política social, siguiendo la lógica del razonamiento anterior, entiendo que deben considerarse dos niveles de análisis: uno corresponde al de la política social en sentido general, en tanto *política* (valga la aparente redundancia), y además, en tanto política que compromete la reproducción social. El otro nivel es concreto y corresponde al estudio de las políticas sectoriales, en cuyo caso remite necesariamente a aquél, si se entiende que ellas son el modo como la política social se realiza concreta-

mente.

En sentido general, la política social no es otra cosa que la forma política (es decir, “estatalizada”) de la cuestión social. Dicho de otra manera, es el modo como la sociedad capitalista “resuelve” aquella tensión que la estructura, entre el principio moderno de la libertad de los individuos, y la reconstitución de la dependencia operada por la relación salarial. En esa tensión, precisamente, está siempre en juego la reproducción de aquellos sectores y clases sociales cuyo acceso al mercado de los correspondientes bienes y servicios de consumo depende del empleo. Se trata, también, de la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para la producción, y, en última instancia, de la sociedad misma (de sus principios estructurantes). Incluye tanto a quienes participan del mercado de trabajo (la PEA, en términos estadísticos) en condición de ocupados o de desocupados, como a los que son legítimamente dependientes (niños, ancianos, enfermos, estudiantes, amas de casa, etc.). Las teorizaciones tanto como los estudios empíricos del campo de estudio de la política social, incorporaron profusamente la referencia a la “cuestión social”, pero de una manera que puede calificarse de trivial, al ser asimilada a los “problemas sociales” (la pobreza, el desempleo, la inempleabilidad, etc.) desanclados de aquello que sintetiza la categoría de cuestión social; es decir, la referencia a la particular problemática social de las sociedades capitalistas modernas, en las cuales el trabajo se realiza en una relación de subordinación directa o de articulación subordinada al dominio del capital y en las que, en consecuencia, las expectativas de libertad existen en tensión (y, aún, en franca oposición) con las de igualdad. Esa simplificación teórica oscureció también el hecho de que las políticas sociales son la forma política de esta cuestión (su asunción por el Estado). Al oscurecerse esta referencia, se estudiaron las políticas sociales (se diagnosticaron, evaluaron, propusieron, etc.) sin referencias a la profunda transformación de las relaciones capital-trabajo y, consecuentemente, de las condiciones de empleo que esas mismas evaluaciones, reformas y políticas contribuían a producir, en el marco del régimen de acumulación que suplantó al ideal del bienestar keynesiano, al régimen de la sustitución de importaciones y a la política social del desarrollismo. En este caso, las políticas sociales focalizadas en un sujeto definido en términos de *población objeto* de políticas delimitada según las carencias, concebía –y contribuyó a fundar– un tipo específico de relación política, por la que se producía activamente la dependencia de los planes sociales. En el mismo sentido, las condiciones prácticas del empleo y de uso de la fuerza de trabajo, y la política laboral que se adaptó a esas condiciones, produjeron activamente una población de trabajadores inempleables.

La clasificación descarnada de “grupos de inempleables” esconde el objetivo compromiso de la política y de la teoría hegemónicas con su formación. Más preocupadas por producir los fundamentos y los recursos argumentales que sostuvieron tal liberalización del capital (de regulaciones, de normas y de fronteras nacionales) y en nombre de una forma de conocimiento que encuentra la verdad sólo en lo que registra, la hegemonía del campo de las ciencias sociales fue incapaz (y, por lo tanto inconsistente) para advertir las consecuencias de aquella reconversión y de proponer los recaudos que evitaran el sacrificio de amplios sectores sociales, particularmente de sus generaciones más jóvenes.

Pero también, para evitar el deterioro de la vida social al terminar con la relativa homogeneidad social característica de nuestro país<sup>3</sup>, que se manifestaba en la casi inexistente violencia social y en la amplia (nunca total) interacción en espacios compartidos<sup>4</sup>.

Numerosos informes técnicos, monografías y tesis se dedicaron a categorizar, registrar y procesar información acerca de los grupos de pobres y del tipo de pobreza, de los desempleados y tipo de desempleo, etc., según las carencias y/o grados de inclusión y vulnerabilidad. “Clases en el papel”, (Bourdieu, 1990) estadísticamente reconocibles, aunque la clasificación resulte insuficiente para comprender la dispersión y la fragmentación de intereses, cuando se aplican al simple registro y “procesamiento” de la información. Aún más, cuando dicho registro y la enumeración de carencias se procesaba al margen del proceso socio-político de producción de las diferencias, o como efecto de fenómenos ajenos a los alcances de la voluntad (y, por lo tanto, del trabajo intelectual, político y cultural de estructuración del espacio social), se obviaba también –por lo dicho antes– la contribución al mismo proceso.

En síntesis, la definición que adoptamos en nuestras investigaciones, añadida a la consideración de la política como *proceso político* se diferencia de los diagnósticos y evaluaciones que predominaron en el campo, dedicados fundamentalmente a medir la eficacia de los planes y programas según “el impacto” en una *población objetivo* delimitada según carencias específicas.

La diferencia no es técnica, sino sustantiva, en primer lugar, por lo ya dicho: engarza el problema a una relación social, y no solamente como un epifenómeno. Y remite el problema a la *construcción del problema y del sujeto de la política* que, como fue dicho, depende de los presupuestos metateóricos operantes en su campo de estudio.

En cuanto a la consideración de una política específica como proceso y no como determinación puramente técnica desde las estructuras sectoriales del Estado, la puesta en contexto del análisis de este nivel de las políticas sociales, lleva a considerar cada punto de su desarrollo o si se quiere cada nivel institucional –incluyendo el momento en el que los destinatarios toman contacto con el servicio, o los bienes, o las prestaciones– como momentos en los que se hace la política (se reformula el plan, se redefinen y disputan los criterios de implementación y acceso, se producen significados de aquellas prestaciones, criterios de asignación, objetivos a lograr, etc.)<sup>5</sup>. De ahí que una misma política “culmina” (o tiene distintos sentidos y efectos) en contextos sociales y políticos diferentes. Y puede adquirir un signo inverso o ser apropiada por los sujetos con distintos fines<sup>6</sup>.

Si los problemas teóricos–metodológicos de la teoría hegemónica en el campo de estudio de la política social reseñados antes, ponen de manifiesto una referencia a–histórica a la cuestión social, el otro indicador de la misma deficiencia teórica (al mismo tiempo eficiencia política) es, primero, la desconsideración de las condiciones y, luego, la naturalización y despolitización de la cuestión del trabajo. Esto, a su vez, se expresa en la centralidad dada al problema del desempleo como eje de la problemática del trabajo y como hecho ineluctable (consecuencia ineludible del mercado de trabajo que se autoajusta según nuevas condiciones que le impone la producción globalizada, por fuera de las normas), y en la afirmación anticipada de que se habría terminado el trabajo (o los puestos) por la

sobredeterminación unilateral del desarrollo tecnológico (que habría ocurrido también en un vacío normativo). Y, dadas esas condiciones, en la priorización del trabajo como recurso de la asistencia, sin consideración de la dependencia recreada por la desprotección, sea del salario, sea de la asistencia o de ambas. Es decir, desgajado de las condiciones de vida que son determinadas por el trabajo desprotegido y la pérdida de la seguridad de los trabajadores. En síntesis, se trató de atender al trabajo relegando el problema de las relaciones en las que se realiza y de las condiciones del empleo (menos protecciones y más inseguridad para los trabajadores), en cuyo marco se entiende mejor las consecuencias del desempleo.

La política laboral fue excluida del campo de estudio de la política social, en la medida que aquella se subordinó a la política económica y a las condiciones del mercado; y ésta tendió a reducirse a los planes asistenciales. Sin embargo, el asistencialismo, así como la activa filantropización, han sido la contracara necesaria de la desprotección, de la inseguridad y de la discrecionalidad en el uso de la fuerza de trabajo. Y las condiciones de precariedad características del empleo no registrado, fueron el “ideal” a lograr por la política, aunque se pusieran en riesgo los propios recursos del capital<sup>7</sup>. En consecuencia, el trabajo se hizo más intenso por la mayor disponibilidad a la que quedó librado el sujeto, más que por la incorporación de tecnología que mejorara la productividad y limitara el esfuerzo.

De manera que la política laboral (expresada en las normas regulatorias, pero también en la voluntad política para exigir su cumplimiento) es una referencia tanto si se trata del problema de la pobreza, como del desempleo y sus consecuencias, porque trata de las regulaciones del salario, la estabilidad, las protecciones, hasta la racionalización del tiempo de vida dedicado al trabajo.

## El problema social

Por lo menos hasta mediados de los 90, la discusión acerca del empleo, del costo del trabajo en la producción y del nivel de los salarios, de las condiciones de contratación, etc., formaban parte, con otros términos y sentido político, de un campo de problemas totalmente ajeno al sujeto de esas cuestiones, cuyas condiciones de vida se problematizaban en los términos abstractos de las carencias estructurales o por efecto del ajuste. El trabajo y el empleo se problematizaban en términos puramente económicos y como parte de los cálculos de costo y competitividad de la producción, y rentabilidad de las inversiones. La pobreza, a su vez, era tratada con independencia del empleo (y de las formas que adquiría la transformación en las relaciones capital / trabajo). Cuando se estableció esta relación, el problema pasó a ser el desempleo, y el trabajo, a su vez, se trató únicamente como necesidad del sujeto.

En ese clima, las condiciones de trabajo –en particular, el nivel de los salarios atendido solamente como costo laboral– al ser consideradas uno de los factores que empujaba el desempleo, no solamente dejaron de ser reivindicables, sino que se negociaban por permanencia en el empleo. No obstante, el desempleo se elevó y también la pobreza, situación en la que se hallaron (se hallan) parte de los empleados y no únicamente los desocupados. Mientras que la competencia por los puestos aumentaba en proporción a la fragmentación de las condiciones e intereses de las clases trabajadoras, se profundizaba el proceso de redistribución de

la riqueza, al que contribuía una política laboral orientada a levantar las barreras normativas que limitaban la libertad en el mercado de trabajo. Aún así, cuando la preocupación por la pobreza fue mayor y más explícita, los diagnósticos y recomendaciones estuvieron dirigidos, solamente, a llamar la atención acerca de la “gestión ineficiente” de las políticas compensatorias, paralelamente a la exigencia de profundizar las reformas en la legislación laboral en dirección de una mayor flexibilidad para el uso de la fuerza de trabajo, a más bajo costo y con menos compromisos respecto de su reproducción. Si el empleo se hacía menos protegido y se perdían beneficios, el desempleo y el empleo precario (favorecido por la ideología y la política del “dejar hacer” aún más allá de las normas), significaban, además, la pérdida de los servicios y previsiones que dependían de la relación salarial formal. Pero además, neutralizaban la capacidad política de disputar por las condiciones del empleo<sup>8</sup>. Las restricciones o las facilidades para el despido, la ocupación más flexible, intensa y prolongada, etc., lejos de estimular la ocupación mostraron que permiten aumentar la productividad con menor trabajo (Grassi, 2003). Éste se hizo más intenso exigiendo mayor disponibilidad por parte del trabajador. La sobreocupación llegó a ser superior a la suma de los desocupados y los subocupados, en la mayoría de los casos en una relación asalariada y en un único puesto (Grassi, 2001). Si una parte de esa sobreocupación expresada en la duración de la jornada, corresponde a puestos de muy baja rentabilidad y productividad (más disponibles que produciendo), no puede desconsiderarse la intensificación del esfuerzo y la disponibilidad en el sector formal. Simultáneamente, siguen existiendo ocupaciones formales que exigen sólo esfuerzo físico y para cuya ejecución no se ha incorporado tecnología de reemplazo, manteniendo formas que la más elemental racionalidad indica que ya no deberían existir; esa misma racionalidad hace prever que un modo de limitar el esfuerzo es acortando la jornada, incorporando trabajadores y distribuyendo el trabajo<sup>9</sup>. De manera, una vez más, que es la política laboral, antes que el nivel de desempleo, la referencia para comprender las condiciones de vida que se generaron. Junto con el desempleo, aumentaron las restricciones para disponer de sí mismo y los condicionamientos a las decisiones privadas, a la vez que las personas quedaron más libradas a su suerte y en una mayor incertidumbre. Empobrecimiento y desempleo darían lugar a la constitución de quienes hoy son los “nuevos sujetos” heterogéneos que, aún obligados a trabajar para reproducirse, ya no se reproducen como fuerza de trabajo. En este contexto debe revisarse y especificarse la definición de la política social en sentido general que planteamos al inicio, en la que nos remitimos a “*la reproducción de los sectores y clases sociales cuyo acceso al mercado de los correspondientes bienes y servicios depende del empleo, así como de la fuerza de trabajo necesaria para la producción, es decir, de quienes participan del mercado de trabajo (PEA) en condición de ocupados o de desocupados...*”. Ésta definición debe revisarse en lo que tiene que ver con la determinación de los “activos” como población disponible para la producción (como fuerza de trabajo) y de los alcances de esta categoría. Considerada como toda la población autoválida (es decir, en condiciones de proveerse los recursos para su reproducción empleando su fuerza de trabajo) resulta equívoca porque el mercado de trabajo como tal no comprende a esa totalidad, desde el momento que una parte más o menos indefinida de ella no se reproduce como

fuerza de trabajo, inmediata o potencialmente necesaria para la producción. Se trata de la población que perdió, devino obsoleta o ya no adquirió las disposiciones, saberes y disciplina para el trabajo, según las características y condiciones impuestas por el nuevo régimen global de acumulación, por lo que está cada vez menos disponible para dicho mercado.

En ese caso, tampoco se recrea la dependencia del salario. En tanto que el pleno empleo dejó de ser una meta política y económicamente deseable, la reproducción de estos sectores pasa a depender de las políticas de asistencia estatales y, en menor medida, de las organizaciones filantrópicas del tercer sector, en el mejor de los casos. Cuando no, la reproducción puede depender de la participación en redes de organizaciones sustraídas y en competencia con el Estado legítimo<sup>10</sup>, que operan con leyes y principios ético-morales propios, cuya aplicación depende de la arbitrariedad de la organización, sin pretensión de objetividad y consenso ni espacio para la demanda de justicia.

Me referí antes a la profecía autocumplida de la teoría y de la política que, al dar fundamentos a la liberalización del capital contribuyeron a que el proceso económico de reconversión capitalista se llevara adelante sin consideración de las consecuencias sociales, tanto del sujeto del trabajo, como de la vida social en conjunto: no solamente la vida del sujeto devino más insegura, menos previsible y, por lo tanto, menos proyectable, sino que la vida colectiva es hoy más insegura, al perderse el sentido de pertenencia y los valores comunes, que permiten ver en el otro a un semejante. Esta es una de las consecuencias más trágicas del populismo neoliberal de la década pasada.

## La política social

De lo anterior se desprenden dos órdenes de problemas a considerar: aquel que atañe a las condiciones del empleo y la reproducción de los trabajadores; y el que se deriva de las condiciones de vida, de reproducción y también, de socialización, de quienes dejan de ser, o no llegan a ser, fuerza de trabajo disponible para el mercado (principalmente sus generaciones más jóvenes), que claramente plantean el problema en el plano de la sociedad deseable en el futuro inmediato. Desagregados, se trata de la problemática de los derechos del trabajo; de la seguridad social; de los servicios de consumo colectivos para la reproducción; y de la problemática del trabajo en un sentido que trascienda a su forma capitalista (como capacidad creadora del sujeto humano) y de los medios y recursos para el desarrollo de tal creatividad. 1- En cuanto a las condiciones del empleo, se subordinó (y, aún, se esgrimió como su causa) al problema del desempleo, cuya superación –se supone– devolvería un lugar de inclusión a quienes no encuentran un puesto donde ocuparse y sustentar, así, sus necesidades. El empleo sería, desde este punto de vista, un factor de integración y un modo de restituir, también, el orden perdido. Sin embargo, es necesario plantear el problema desde el punto de mira de esas condiciones, tanto porque el desempleo no es ajeno a ellas en un sentido negativo como porque las condiciones de vida y la participación activa y creativa en la vida social, son inviábiles en un estado de inseguridad, de precariedad, de ingresos insuficientes y de preocupación permanente por la sola sobrevivencia.

Contrariamente, la integración por el trabajo se dio asociada a la expansión de los derechos sociales<sup>11</sup>, de la organización



socio-política de los trabajadores y de condiciones de vida de mayor semejanza entre los diferentes sectores de la población<sup>12</sup>. De ahí que, sin atención a las regulaciones (desde las condiciones del contrato de trabajo, el salario mínimo, la duración de la jornada) y las protecciones específicas (por despidos, accidentes laborales, invalidez) y la seguridad (de los ingresos, prevención y atención de la salud, condiciones del retiro y derecho jubilatorio), la calidad de la vida y la participación de los trabajadores y, por lo tanto, la calidad de la vida social, parecen poco probables y es previsible su deterioro, tal como ocurrió tras su constreñimiento al impulso de las expectativas que creaba la ideología libremercaderista. La desprotección y la sobre-explotación son excluyentes y pueden arrojar a una vida de subsistencia (hoy insostenible e indefendible), a los grupos menos provistos para la competencia en el mercado de trabajo. Al respecto, no han habido, hasta el momento, cambios significativos. Sin embargo, hay que tomar nota del resurgimiento de las reivindicaciones por aumentos salariales y la discusión en torno a algunos aspectos del derecho laboral.

2- Respecto de la problemática de la seguridad social (lo que incluye tanto los derechos previsionales como la asistencia en situaciones de vulnerabilidad), corresponde retomar el debate acerca de sus contenidos y alcances, después que se privatizaran y se reorientaran las instituciones que, aunque defectuosas, cubrían de eventualidades a más gente que ahora. Si las críticas a esos sistemas pasaba por sus alcances restringidos a los empleados formales (expresada como “inequidades”, o “privilegios” de los protegidos para con aquellos no alcanzados por sus beneficios), las reformas (en el contexto de las ya indicadas condiciones de trabajo: mayor desempleo y generalización del trabajo en negro) empeoraron la situación porque no universalizaron los sistemas, sino que hicieron depender los beneficios de la capacidad de aporte individual: ahorro previsional o seguro de salud como prepago anticipado. En realidad, la verdadera política social fue la desestructuración y la mercantilización de la seguridad social y de los servicios colectivos para la reproducción, que habían alcanzado cierto grado de socialización. Más aún, se trató de la liquidación de la seguridad social como concepción y no solamente de las reformas de los sistemas, aunque lo que ocurría con éstos era indicativo del Estado hacia el que la sociedad era direccionada.

En consecuencia, un aspecto ineludible de la política social es la recuperación de la seguridad perdida y su ampliación, remitiendo la misma a la condición de ciudadanía, y no únicamente a la del empleo formal. Pero debe tenerse presente que la definición de esta categoría política de pertenencia no tiene un contenido inequívoco, sino que, por el contrario, éste es disputable. Así, “la ciudadanía” puede ser derivada de la solvencia económica. Más precisamente, la pertenencia política puede ser reducida al plano económico, con lo cual los servicios están “disponibles en el mercado, para ser tomados y elegidos de acuerdo a las decisiones de cualquier individuo racional y previsor”, siempre y cuando su capacidad de pago se lo permita. Los pobres (es decir, quienes carecen de esa capacidad) son asistidos por el Estado con prestaciones mínimas y básicas. De modo que la ciudadanía como referencia es más una potencialidad, que un seguro de universalidad de las prestaciones.

Si el asistencialismo sustituyó el derecho a la seguridad (aunque fuera limitado), corresponde recrear un sistema solidario y universal que comprenda, además de los conteni-

dos típicos de ésta, la seguridad de los ingresos, la protección frente a imprevistos y la asistencia ante contingencias de la vida. Ingresos suficientes, seguridad en la vejez, protecciones adecuadas, asistencia eventual, no deberían ser restringidos a quienes tienen empleo, sino constituir un nuevo sistema político-institucional de reemplazo de una política social limitada a las prestaciones contingentes a grupos vulnerables y cuando un problema hace eclosión. Instituciones de esta naturaleza no pueden depender de la filantropía, de la comunidad o de arreglos más o menos privados cuando sus destinatarios no tienen patrimonio. Se trata de considerar la disponibilidad permanente de medios que impidan la total dependencia del salario, de la pura asistencia o, incluso del solo trabajo, aun cuando éste se organice en relaciones no capitalistas, tal como proponen quienes abogan por una economía social y/o solidaria. Un sistema de seguridad social no descarta la asistencia, sino que ésta es parte del mismo y se dirige a la atención de situaciones específicas o transitorias (abandono, discapacidades, enfermedades prolongadas, etc.) que pueden atravesar las personas y por las que no pueden quedar libradas a su suerte. A su vez, la seguridad del ingreso, como la de asistencia, deben ser pensadas sin prejuicios, libres de la camisa de fuerza de la contraposición universalismo/focalización, pero integradas a dicho sistema y, por lo tanto, disponibles como derechos cuando las circunstancias lo impongan. El derecho y la universalidad no son definidos por la cantidad de personas (todos o unos pocos) que reciben simultáneamente un beneficio cualquiera, sino la posibilidad equivalente de todos y cada uno de disponer del recurso<sup>13</sup>.

El acceso a recursos disponibles en la sociedad que hacen al mejoramiento de la vida para el conjunto de los ciudadanos y grupos sociales, como la previsión, la protección y la asistencia ante situaciones de necesidad o vulnerabilidad de cualquier naturaleza, la educación, el acceso a bienes y servicios culturales, a servicios de salud y públicos en general, a ambientes preservados, además del consumo básico que depende del ingreso, deben corresponder a derechos pre-establecidos al margen de la condición laboral y socio-económica del sujeto. Es decir, salvaguardados normativamente con alcance universal.

Si es razonable tender a una política social que podemos calificar como “garantista”<sup>14</sup>, también es razonable advertir contra el romanticismo individualista que desestima la cuestión de las obligaciones, tanto porque un sistema de estas características no se sostiene sino con el compromiso tributario equitativo (pero también universal), como porque un mundo social más vivible no es, apenas, una función del consumo, del acceso a los recursos o de la capacidad redistributiva de las políticas sociales. Cualquier sociedad se constituye como un entramado de obligaciones y derechos entre sus miembros y entre éstos y su comunidad, de manera que del garantismo no puede derivarse la des-responsabilización de los sujetos de toda obligación por el destino propio o de su sociedad, porque ello equivaldría a reproducir la dependencia asistencialista o el individualismo egoísta y no a sostener la autonomía del sujeto en una comunidad solidaria.

Así, la crítica a la “ética capitalista del trabajo” no puede llevar a sustituirla por una ética egoísta del “dejar hacer al deseo de cada individuo” y no puede desconocer el riesgo de este problema. Se trata de hacer la sociedad misma y no

parece deseable el individualismo de cualquier signo que sea. En consecuencia, el problema es también cultural (o principalmente cultural) y no únicamente de recursos.

3- Otro aspecto de una política social que tienda a asegurar la satisfacción del conjunto de las necesidades de la reproducción de toda la población, en tanto ciudadanos, tiene que ver con la provisión de los servicios colectivos (infraestructura y el saneamiento urbano, las redes de luz, agua potable y cloacas, el transporte urbano, las comunicaciones, la disponibilidad de servicios de salud y educación, etc.), en condiciones de igualdad de acceso y calidad. En el contexto de la catástrofe social ocurrida en estos años, estas necesidades quedaron ocultas y subordinadas a las llamadas "necesidades básicas" que, sin embargo, deberían darse por descontadas, en tanto en su no satisfacción se pone en juego la subsistencia elemental de la vida.

Hace ya tiempo Topalov (1979) conceptualizaba a estos servicios como los consumos colectivos para la reproducción. Se trata de aquellos que dan satisfacción a necesidades no contempladas en el salario, cuya escasez y la baja calidad da lugar a condiciones de vida en la ciudad que Kowarik (1983) definió como explotación urbana, porque insumen tiempo y energías que son improductivas y que se adicionan a la explotación capitalista, contraponiéndose, además, a una vida de calidad según estándares aceptables<sup>15</sup>. Esas condiciones incluyen el desperdicio, y el desaprovechamiento de las potencias humanas.

En el mismo sentido, una política social amplia debe comprender los servicios de atención y cuidado de personas (guarderías para niños pequeños, servicios de atención de enfermos o adultos mayores con incapacidades), cuya provisión pública es escasa, en tanto cada vez más son servicios mercantilizados cuya localización y oferta responde a la demanda solvente y no la necesidad. Si cada uno de los aspectos de la política social que estamos desarrollando tienen consecuencias diferenciales por sexo, en particular estas condiciones redundan negativamente de manera directa en la vida de las mujeres, que siguen siendo las principales responsables (o en mayor medida), del trabajo doméstico.

Este conjunto de necesidades insatisfechas no cuentan en la definición de la pobreza por ingresos, y encierra un problema teórico-ideológico, pero también moral, cuál es la definición y los alcances de las "necesidades sociales" (Grassi, 1997). Pero además, las obras que no se ejecutan y los servicios que no se prestan cuando no hay para ellos demanda solvente, son también, trabajo que no se realiza. En el primer caso, suele apelarse a la auto-organización o a la mutua ayuda; en el segundo, algunas prestaciones son transferidas de hecho al voluntariado (cuya intención solidaria no se pone en duda) dejando en descubierto una práctica que diferencia negativamente a los sectores sin capacidad de demanda. En tanto se trata de servicios que requieren capacitación, conocimientos y habilidades específicas, esas mismas funciones, prestadas en el mercado o aún por el Estado en las zonas bien equipadas y servidas de la ciudad, están a cargo de profesionales rentados o que venden sus servicios de manera autónoma<sup>16</sup>.

4- Hice alusión antes a los sectores (principalmente de las jóvenes generaciones) que no se reproducen como fuerza de trabajo y que permanecen como "inempleables". Habiéndose producido una situación tal que los deja en un limbo social que exige alguna reflexión respecto del trabajo en su

forma histórica, del trabajo como creación y de la imposición del empleo mercantil como única alternativa de valoración social. Al mismo tiempo, plantea la urgencia de transformar las condiciones productoras de una clase social que parece definirse por su inutilidad (Castel, 1996).

La invención del trabajo como factor de la producción y su mercantilización, no es sino una forma histórica de realización de las capacidades y potencias humanas para producir la vida en sociedad. Al mismo tiempo que esta forma histórica dio lugar a la mayor expansión de las fuerzas productivas, restringe esas potencias a la producción de mercancías (o de recursos técnicos-científicos que, a su vez, expanden la capacidad de producir mercancías).

Sin que este sea el lugar para extenderse, al menos debe llamarse la atención respecto de esta restricción, que deja fuera un amplio espectro de la producción humana, socialmente valiosa desde el punto de vista de una "vida decente" (Souza Santos, 2000). Si esto es así, una política social cuyos objetivos disputen con la imposición de los intereses y la racionalidad productivista, puede proponerse activamente el rescate de capacidades creativas hasta ahora subordinadas o sólo desarrolladas por individualidades talentosas socialmente ubicadas en condiciones de desplegar sus talentos. Estos objetivos son deseables por sí mismos, además de responder a la urgencia de desmontar las condiciones y el supuesto de la inutilidad que, como dije antes, crea las condiciones de aceptación de las ofertas de pertenencia por parte de las organizaciones delincuenciales. Es necesario para disputar ese espacio y constituir una contraoferta a esas redes, que están disponibles como un lugar donde esos jóvenes que no estudian ni trabajan pueden ser reconocidos como "alguien". En lo inmediato, pero seguramente con efectos a largo plazo, la expansión de servicios educativos que vayan más allá de la escolaridad formal, pueden contribuir a una formación multidisciplinar de los niños, adolescentes y jóvenes, como, por ejemplo, las escuelas de artes, los talleres de pintura, música, actuación, idiomas, ciencias, expresión literaria, escuelas de deportes y de todas aquellas disciplinas enriquecedoras del desarrollo de las personas, que abren espacios de expresión, de socialización y de experiencias compartidas valiosas, y contribuyen a crear expectativas de vida más fecundas.

Se trata de políticas dirigidas a abrir (y cubrir) la participación en áreas de formación que no son curriculares ni están escolarizadas, pero que hacen a la integralidad del sujeto, a la ampliación del horizonte de intereses y a las expectativas de vida de las nuevas generaciones. Esto tiene dos condiciones: disputar con el productivismo y el exitismo y con la valoración de la persona y la distinción social por el consumo, y romper con el supuesto de que el sistema educativo está únicamente al servicio de la producción. En esta disputa está comprometido el futuro de las generaciones más jóvenes.

## Epílogo

De lo dicho se desprende la estrecha relación entre los campos de las ciencias sociales y de la política (social en este caso) y de su imbricación en los procesos culturales, entendidos como manifestación/ constitución significativa de las relaciones sociales. Se entiende que esta relación no implica confusión ni la dilución de estas ciencias en la política (en sentido restringido) sino que lo que quiere destacarse es la naturaleza eminentemente política (ahora en su sentido amplio de constitución del poder) de aquella producción que

tiene por objeto estos procesos y las prácticas y programas políticos propiamente dichos. Se entiende también que las ciencias sociales y la política misma son hechos de cultura y, simultáneamente, se empalman a ella, en tanto productoras de significados.

Atento a esto, la capacidad crítica de los estudios de política social no pasa por “criticar” los planes y sus resultados ni, como contrapartida, la subordinación de los estudios al compromiso con una ideología y/o fin ya revelado, sino por su capacidad de proporcionar una hipótesis que no se limite al presente sino que proponga y proporcione una imagen de vida deseable y posible de construir, mas no ya dada ni ineludible. A esa proposición quedan referidas, a su vez, las alternativas de política social.

Se desprende también que la política social superadora del asistencialismo, no será el resultado unilateral de una decisión o plan técnicamente formulado y gestionado, aunque ambas –voluntad política y experticia profesional– sean condiciones necesarias, más aún, indispensables para

cualquier proceso de transformación socio–política. Dicha política deberá ser parte (porque lo requiere y lo impulsa al mismo tiempo) de una disputa cultural por la conquista de un nuevo sentido común, para el que el mayor éxito sea la pertenencia a una sociedad igualitaria, democrática y creativa, que favorezca el desarrollo de los talentos de todas las personas, antes que la mera distinción por el consumo. Así ocurrió, pero en sentido inverso, con la entronización del individualismo egoísta, que fue el sustrato en el que se legitimó una política social desprotectora y sólo confiada en el comportamiento racional de las personas. Precisamente, a aquel objetivo puede contribuir una corriente crítica de estudio de la política social, autonomizada de la realidad que le viene dada por la ideología (de cualquier signo) que cancela las preguntas, para confirmar lo ya sabido. La participación en la gestión de las políticas sociales por parte de los especialistas del campo, no es incompatible ni los exime de estas exigencias.

## Notas:

<sup>1</sup> Philip Mirowsky, economista e historiador que participó de las Jornadas de Epistemología realizadas en la FCE-UBA, en noviembre de 2003, se refería a la capacidad del pensamiento neoclásico de absorber la crítica y volverla inofensiva, al mismo tiempo que se instaló una forma de hacer ciencia según la cual los agentes son meros procesadores de información.

<sup>2</sup> Aunque no es un tema para explayarse en esta ocasión, no me estoy refiriendo solamente a intereses económicos y de clases sociales, sino también, políticos, y de prestigio del campo intelectual de producción de las ideas, entre otros.

<sup>3</sup> Esto no desconoce el conflicto social inherente a una sociedad de clases, que se canalizaba políticamente por el sistema institucional correspondiente, principalmente la organización sindical. Tampoco debe confundirse lo que indicamos como violencia social, con la violencia política que, con diversos signos, caracterizó a nuestro país. De hecho, las últimas y más sangrientas expresiones de esta práctica fueron el principio del fin de aquellas características de la sociedad argentina.

<sup>4</sup> La escuela pública es un buen ejemplo, y hoy pone de relieve la segmentación. Igualmente, merece una aclaración referida a los prejuicios y formas soterradas de discriminación, en las que se montaron los discursos y prácticas autoritarias y culpabilizadoras que hoy refuerzan la segregación social.

<sup>5</sup> Un ejemplo de este tipo de análisis hace Minteguiaga (2003) en su tesis sobre la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano Bonaerense. Ver también Martínez (2004), sobre una política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>6</sup> No toda reforma de los 90 ni en todos los casos, realizaba la voluntad del BM ni de cualquier otro organismo. Cuando ese supuesto se impuso, dejó de investigarse para solamente justificar una respuesta decidida de antemano. Desde el punto de vista político, una estrategia que desconozca este proceso lleva al inmovilismo y a la incapacidad para conducir los cambios.

<sup>7</sup> En palabras del George Soros, de no mediar impedimentos normativos, el capital (sus agentes) “pueden ensuciar el propio nido” (citado en Grassi, 2003).

<sup>8</sup> Sin embargo, no son estas condiciones “materiales” las únicas determinantes de la neutralización de la capacidad de reivindicación y presión por mejoras laborales. La particular relación política de los sindicatos con el gobierno peronista que llevó adelante las reformas neoliberales y las características con que se hacían, fueron la condición necesaria para asegurar dicha neutralización. Se desarrolla esta cuestión en Grassi, 2004.

<sup>9</sup> Un ejemplo visible en Buenos Aires es el de los recolectores de basura de las empresas prestatarias de estos servicios: basta verlos correr como maratonistas siguiendo el ritmo de los camiones, para arrojar las bolsas en la caja compactadora.

<sup>10</sup> Cada vez más el problema merece atención, dada la experiencia de países como Colombia y Brasil, por citar los casos más resonantes. Llamamos la atención sobre el tema en otras ocasiones (Grassi, 2003).

<sup>11</sup> En nuestro país, los derechos sociales se desarrollaron dependientes del empleo formal, por lo cual la desocupación y la informalización, hacen más vulnerables a los grupos en esa situación.

<sup>12</sup> No obstante, no puede ignorarse que, por sobre la amplitud de estas condiciones, subsistieron grupos de asalariados desprotegidos y poblaciones al margen de los beneficios, desde los grupos y pueblos indígenas, hasta trabajadores rurales, principalmente los identificados como “golondrinas”.

<sup>13</sup> Como concepción, un buen ejemplo es el derecho a la defensa en juicio. Idealmente, todas las personas tienen derecho a un juicio justo y a la debida defensa, cuando su caso lo requiera. La tergiversación del derecho en la práctica no cambia el concepto.

<sup>14</sup> Se toma el término de las corrientes que en el derecho abogan por el estricto cumplimiento de las garantías constitucionales en todas intervenciones del sistema judicial.

<sup>15</sup> Algunos ejemplos: el agua distante de los domicilios, que obliga a transportarla en baldes, con gran esfuerzo; las enfermedades por contaminación y falta de saneamiento; el transporte público deficiente, que aumenta tiempo de viaje y la jornada, el stress y el cansancio; los centros de salud que obligan a largas colas desde la madrugada para ser atendidos, por no contar con un sistema eficiente y racional de turnos, etc., son condiciones que insumen mayor esfuerzo, requieren más tiempo, implican mayor desgaste físico y mental, etc.

<sup>16</sup> Ejemplo con más de una arista son las actividades extraescolares de los niños. Además de las ofertas que hacen las escuelas, hay en el mercado talleres de pintura, música, actuación, idiomas, expresión literaria, deportes, etc. En contraposición, las actividades extraescolares “creativas” en las zonas pobres de la ciudad, suelen ser aquellas que contribuyen al consumo (familiar o del grupo), como la preparación de huertas o granjas. Por comparación, los niños de familias económicamente solventes, “consumen” las granjas educativas como entretenimiento. Una digresión más: probablemente Bourdieu coincidiría (y seguramente afinaría la comparación) en que la distinción entre necesidades básicas –que delimita pobres– y consumos suntuarios –que delimita sectores medios altos o altos– produce, reproduce y fija (naturaliza) los lugares fijados en el espacio social.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1990): "Espacio social y génesis de las clases". En: *Sociología y cultura*. Grijalbo, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre; Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron (1975): "*El oficio del sociólogo*". Siglo XXI, Buenos Aires.
- CASTEL, Robert (1996): *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires.
- De Sousa Santos, Boaventura (2002): *A crítica da razao indolente. Contra o desperdício da experiência*. Cortez Editora, San Pablo (Brasil).
- Kowarik, Lucio (1983): "A expoliacao urbana". En: *Ciudad y ciudadanía, Revista Nueva Sociedad*, N° 114, Caracas 1991.
- Grassi, Estela (2004): *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2003): "Condiciones de trabajo y exclusión social. Más allá del empleo y la sobrevivencia". En: *Socialis N° 7*. Revista Latinoamericana de Política Social. FCS (UBA)/FCPRI (UNR)/FLACSO/Homo Sapiens.
- \_\_\_\_\_ (2001): "Variaciones en torno a la exclusión: ¿De qué integración hablamos?" – VI Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), Universidad Nacional de Comahue.
- \_\_\_\_\_ (1997): «Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano». En: *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, E. Villanueva (coordinador), Universidad Nacional de Quilmes.
- Martínez, Clarisa (2004): "*El proceso de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires entre 1984 y 2002. Un estudio de caso*". Tesis de Maestría en Política Social. Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Minteguiaga, Analía (2003): *El proceso de implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano Bonaerense, en el contexto de la Reforma Educativa. El caso de tres escuelas públicas en el Partido de Morón*. Tesis de Maestría en Política Social. Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- TOPALOV, Christian (1979): *La urbanización capitalista*. Edicol, México.

## Introducción

A propósito de la consigna planteada por la revista para su último número acerca de cómo articular saberes expertos con participación ciudadana, nos proponemos traer a discusión algunos de los sentidos con que ha sido planteada e implementada la necesaria participación de la sociedad civil, de la ciudadanía y de los destinatarios de las políticas sociales.

Consideramos que éste es un debate necesario y que para avanzar en propuestas concretas es imperioso discutir aquellos sentidos a los que hacíamos referencia más arriba. Debatirlos sin caer en visiones románticas o catastróficas, constituye un primer paso para hacer de la participación un verdadero instrumento de acción política.

El trabajo lo planteamos de la siguiente manera: en primer lugar, contextualizamos el escenario socio-político en que resurgen las propuestas sobre la participación, haciendo hincapié en el cambio del modo de acumulación en su conjunto, la necesaria linealidad de la “nueva” política social en ese contexto, el “costo social” que trajo aparejado el cambio de rumbo en términos de sus efectos sobre el mundo del trabajo y la distribución del ingreso, y las soluciones que desde el Estado se plantearon e implementaron para dar respuesta a los “efectos no deseados” del modelo. Posteriormente, planteamos cuatro dilemas principales respecto de la participación que consideramos deben ser discutidos. Finalmente, arriesgamos algunas ideas en torno de la temática de convocatoria.

## Las políticas sociales en el nuevo modo de acumulación

El cambio de modelo en su conjunto y particularmente las medidas llevadas a cabo respecto de la desestructuración del mundo del trabajo, implicaron un cambio en el perfil de la política social entendida como aquella “*orientación normativa expresada en las decisiones prácticas del conjunto de las políticas socio-laborales del Estado, en las cuales se pone de manifiesto (y queda especificado) el lugar y peso relativo que ocupan las necesidades de reproducción de los sujetos en el conjunto institucional estatal*” (Grassi, 2000).

El cambio de rumbo mercantilizó definitivamente la política social ya que los niveles crecientes -aunque no totalmente abarcativos- de universalidad que se habían logrado alcanzar en campos tales como educación, salud y seguridad social fueron librados a la lógica del mercado<sup>1</sup>.

La perspectiva político-cultural del sector hegemónico que lideró este proceso de reforma, se caracteriza por una concepción que divide conceptual y prácticamente las políticas económica, laboral y social, y en la que cobra fuerza la convicción de que ésta última debe quedar reducida a “contener” los efectos sociales “no deseados” de las reformas estructurales, y los posibles desbordes sociales que progresivamente comenzarían a visualizarse.

El objetivo de la política social pasó a ser el de “administrar” la situación de pobreza focalizando en los bolsones más pobres entre los pobres. La pobreza es concebida como un problema de distribución de recursos, no como de distribución del ingreso; por lo tanto, la única salida posible es el crecimiento económico que generará - a su debido tiempo - empleo. Este esquema conceptual no concibe la existencia de pobres ocupados, quienes no pueden resolver el problema de la ocupación atraviesan o están afectados por alguna incapacidad personal y es sólo a esos “incapaces” a quienes hay que asistir (Lo Vuolo, 1999).

En la misma línea, Vilas (1997) sostiene que la política social pasa a ser concebida como un conjunto de medidas tendientes a compensar los efectos iniciales negativos de la implementación del ajuste macroeconómico, por lo que asume un carácter de “transitoriedad”; una vez superada la etapa inicial de implementación del modelo, éste generaría los “equilibrios básicos” necesarios para articular demanda y oferta de trabajo, quedando sólo una pequeña proporción de la población necesitada de asistencia. A partir de entonces, la política social es construida como una dimensión del gasto y no de la inversión del Estado.

En base a esta construcción neoliberal, el perfil de la política social quedó así expresado:

Las políticas de asistencia social a la pobreza se canalizaron a través de instancias constituidas para tal fin, separadas de aquellas correspondientes a las llamadas “políticas de promoción del empleo”. A partir de ello, la política social se cristaliza en una multiplicidad de programas, que consideran recortadamente distintas poblaciones a asistir y que a fin de cuentas se reducen a dirigenciar la sobrevivencia<sup>2</sup>.

Durante la década, los organismos internacionales “*aparecen con el doble rol de posibilitar el financiamiento [...] y de condicionar y monitorear las formas de esa intervención. La combinación entre la creciente importancia de los organismos multilaterales y el pensamiento hegemónico ha impreso una triple tendencia [...]: focalización, descentralización y privatización*” (Andrenacci et alii, 2000). La focalización implica una creciente selectividad de la población a asistir y se encuentra justificada por criterios asociados a la eficacia y eficiencia. La descentralización transfiere responsabilidades asociadas a la gestión y ejecución de la política social a los distintos niveles gubernamentales (provinciales y municipales) y se la asocia a favorecer la participación de la sociedad civil agrupada y de los destinatarios de las políticas. En tanto la privatización, introduce a secciones completas de la política social en la lógica competitiva del mercado (Andrenacci, et alii, 2000).

Cabe remarcar aquí que sustentada en alcanzar objetivos de “transparencia” y “eficacia” en la implementación de los planes sociales, adquirió una significación considerable el impulso dado desde el Estado al desarrollo de la filantropía y la tercerización, vía promoción de la sociedad civil como

\*Lic. en Sociología (UBA), Docente de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Investigadora del Instituto Gino Germani.

una parte de la asistencia. En ese contexto y por impulso de los organismos internacionales, surge la propuesta de introducir en el proceso de implementación de los programas mecanismos de participación dando un espacio a los destinatarios. Esto se proclamaba en aras de tender a desconcentrar la intervención estatal para eficientizarla y más aún, para eliminar las intervenciones político-partidarias que contaminaban el proceso de implementación de las políticas sociales.

Estas propuestas tenían que ver obviamente, con el diagnóstico que se elaboraba sobre las políticas que implementa el Estado: como se consideraba que éste era ineficiente, se asociaba el aumento de la pobreza y la desocupación a una defectuosa implementación de las políticas. Lo único que diremos al respecto es que no comulgamos con este tipo de diagnósticos ya que creemos que los “efectos no deseados” formaban parte de la “inevitable” reestructuración del modo de acumulación.

### La desestructuración del mundo del trabajo y el inevitable “costo social”

En la construcción del Estado de Bienestar (EB) en Argentina, el acceso a un puesto de trabajo formal por parte del jefe de hogar, se presentaba como la posibilidad para el resto del grupo familiar de acceder a la satisfacción de las necesidades, a una red de seguridad social y un horizonte posible de ascenso social. En este sentido, la consagración como ciudadano provenía de la integración al mercado de trabajo. La desestabilización de la relación salarial cristalizada a partir de la modificación legislativa del marco jurídico que regía el mercado de trabajo, impacta necesariamente sobre las condiciones de reproducción de los trabajadores.

El mercado de trabajo<sup>3</sup> desde entrados los '90 hasta a principios de siglo presentaba las siguientes peculiaridades (Lindenboim y Salvia, 2002):

- Altos niveles de desocupación que en mayo 2002 llegó a alcanzar al 21,5% de la PEA y que actualmente es de 14,4% según los registros de Indec para la onda mayo de este año.
  - Aumento de trabajadores precarios<sup>4</sup> y deterioro de la calidad del preexistente;
  - Correspondencia asimétrica entre el crecimiento del empleo y el aumento del PBI;
  - Caída del empleo a lo largo de toda la década, tanto durante la etapa de crecimiento del plan como de declive;
- El aumento sistemático de la desocupación abierta y la subocupación horaria observado en casi todos los mercados de trabajo de Argentina, se explica por la presencia combinada de dos factores: I) destrucción de empleos y/o insuficiente generación con respecto al crecimiento demográfico y II) mayor oferta laboral frente al déficit de ingreso que sufren los hogares, los que envían a aquel miembros secundarios (Lindenboim y Salvia, 2002).

La situación descripta fue acompañada por una distribución del ingreso crecientemente regresiva que fue afianzándose ininterrumpidamente a lo largo de la década, dando como resultado un ensanchamiento de la brecha entre sectores ricos y pobres “entre 1995 y 2003, la Argentina pasó de una brecha de inequidad de 19,3 veces a 31,7 veces, con un crecimiento de la inequidad distributiva del 64,2% en los últimos 8 años...” (Lopez en Clarín, 04/07/04).

Inevitablemente, estos factores incidieron sobre la situación económica de los hogares ubicados en los quintiles más bajos de la estructura social, ya que las “bondades distributivas”

del modelo alcanzaron únicamente a los hogares de medios y altos ingresos. Al respecto, Salvia (2001: 52) agrega que fueron los hogares más pobres los que realizaron mayor esfuerzo para complementar ingresos, transfiriendo al mercado de trabajo recursos humanos que realizan tareas productivas más intensas o que se encuentran en período de formación<sup>5</sup>.

Las transformaciones operadas en el mercado de trabajo y el patrón distributivo a ellas asociadas, tuvieron una incidencia fuertemente negativa sobre la población considerada pobre e indigente. Como sostiene Lo Vuolo (1999), el aumento de la población pobre e indigente constituye una resultante directa de la distribución del ingreso ya que “de haber mantenido el patrón distributivo de 1991, en 1997 la proporción de personas en situación de pobreza habría disminuido en 2 puntos porcentuales, en lugar de aumentar en 5 puntos [...] la brecha media del ingreso de los pobres, aumentó de 32,8% a 39,4% y el coeficiente de Gini de los hogares pobres paso de 0,19 en 1991 a 0,26 en 1997”.

Es importante señalar sintéticamente cómo se construyó durante los '90 la “cuestión social”: Discursivamente se expresó en “pobreza” y “desempleo” pero de manera desarticulada. La pobreza fue tratada como estado de carencia pasible de ser atendida mediante la asistencia estatal o por la beneficencia privada. En tanto, el desempleo se construyó y abordó en un primer momento, como una inadecuación entre oferta y demanda y por lo tanto, como problema inherente al mercado, es decir “al margen de las necesidades del sujeto desempleado” (Grassi 2000).

Con el salto de la desocupación a dos dígitos en 1995, el problema de la desocupación desplaza a un segundo plano el tema de la pobreza, ya que la amenaza de la desocupación se vivía como potencialmente desestabilizadora. En este proceso, la cuestión de la pobreza quedó atada a la falta de trabajo y no problematizada como cuestión relativa a la distribución del ingreso. Los problemas de la desocupación se pretendían resolubles con el avance en las reformas en el mercado de trabajo, el que –según el discurso dominante– expulsaba o no incluía a más trabajadores por las rigideces típicas ideales del Estado de Bienestar.

A la par del aumento sistemático de los índices de desocupación, su construcción como problema de agenda pública devino en “factor de humanización, y por derivación, en necesidad del sujeto, y más aún en necesidad primordial”, Grassi, 2000. Por esto se lo construyó como factor ineludible para la autorrealización como sujeto y en ese marco primó el trabajo a cualquier precio.

### La “solución” estatal a la falta de trabajo: Los programas de empleo transitorios

De acuerdo a cómo se “construyó” e instaló exitosamente el problema del desempleo, entendido como problema de adecuación entre demanda y oferta de trabajo, no hubo durante la década de los '90 una política de empleo. Una política de este tipo, no sólo supone acciones normativas sino también intervenciones puramente económicas dirigidas a incidir ex profeso en el mercado de trabajo. Las políticas de asistencia se dirigen a los sujetos desempleados con objetivos compensatorios, pero ajenos al funcionamiento del mercado de trabajo (Grassi, 2000).

Las acciones llevadas a cabo durante la década en tratamiento, tendieron a adecuar la fuerza de trabajo a las necesidades del mercado y de la producción<sup>6</sup>. Por ello, la política social

experimentó un pasaje desde la seguridad y protección de los trabajadores, a la implementación de políticas focalizadas para atender a sujetos carentes de trabajo.

Dado que cualquier interferencia estatal en el mercado era analizado como un efecto distorsivo, los tibios intentos encarados apuntaron a tratar de manera asistencialista a los trabajadores asistidos (Grassi, 2003) devenidos en beneficiarios de planes sociales.

Estos programas<sup>7</sup> se fueron difundiendo en forma sistemática -la mayoría de ellos no logró una vigencia superior a los dos años-, y pasaron a ocupar un lugar clave en la imagen con la que el gobierno pretendía legitimarse socialmente frente a los crecientes problemas del empleo. Como parte del proceso de implementación de estos programas se decidió una modalidad descentralizada hacia municipios y/u ONG con argumentos expuestos más arriba.

## Algunos dilemas de la participación

### 1- Participación de los beneficiarios en el proceso de la gestión de política pública

Las propuestas de incluir la participación de los destinatarios de las políticas en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales ha estado presente desde hace unas cuantas décadas. Esa propuesta surgía del discurso y condicionalidades de los agentes de los organismos internacionales (BID, BANCO MUNDIAL, PNUD); hizo sus primeras apariciones en la década del 60 y reapareció con mucha fuerza en el contexto de las reformas estructurales implementadas durante la década pasada.

Dentro de los programas focalizados que se implementaron durante los 90 (programas de transferencia directa de bienes y/o servicios destinados a población en condiciones críticas de pobreza, programas de capacitación, asesoramiento y asistencia técnica que comprenden la formación de recursos humanos y programas de empleo, Barreto et alii, 2002) merece una mención especial la incorporación en todos estos programas y proyectos de la recomendada "participación" de los beneficiarios, como un escenario idílico a alcanzar.

La propuesta en sí puede resultar interesante cuanto polémica. Por un lado, ha sido considerada positivamente por parte de agentes estatales y el mundo académico por el aporte incuestionable que significaría incluir en cada etapa de la política pública la palabra en tanto participación de los propios destinatarios. Pero al mismo tiempo, la propuesta resulta objeto de críticas (sobre todo desde el mundo académico) cuando se piensa que la inclusión de los destinatarios en el proceso puede resultar en utilización de un esfuerzo no remunerado para el estado, es decir, en ahorro de fuerza de trabajo asalariada remunerada. Asimismo, cabe pensar si: I) su formulación por parte de los organismos internacionales implica una valorización sincera de lo que pueden aportar los destinatarios; II) si pretenden construir ciudadanos más maduros a través del proceso de participación, hasta qué medida y hasta dónde están dispuestos a llegar los agentes estatales en la promoción de la participación y consideración efectiva de la palabra en términos de resultados; III) o si expresa intencionalidad de control político en el sentido de que las demandas no se extiendan más allá del límite deseable y esperable de la administración de la pobreza.

En el caso particular de Argentina, creemos que tal objetivo

se implementó más como requisito a cumplir con los organismos multilaterales de crédito para no arriesgar los préstamos a venir, que como un proceso guiado por la convicción de promover transferencia de capacidades a los beneficiarios y consideración efectiva de su palabra (Epstein, 1998). De hecho, no conocemos experiencias muy exitosas en este sentido. Es decir, si la participación de organizaciones y destinatarios en algún proceso de implementación hubiera resultado exitoso, desde nuestra perspectiva esto debiera medirse en la ruptura de situaciones desfavorables (por ejemplo, la pobreza) para los destinatarios y esto no se ha verificado en ninguna parte.

### 2- Participación versus clientelismo

Lo segundo que queremos traer a nota de reflexión es la vieja discusión sobre la oposición participación versus relaciones clientelares. Al respecto consideramos lo que afirman Scaglia y Woods (2000), sobre que el supuesto de descentralización de recursos / delegación de poder / mecanismos de participación / control de gestión y por ende mayor democratización, puede fallar si se deshistorizan las relaciones sociales y por ello, se supone que con la voluntad de construir participación se evita la proliferación de relaciones clientelares. Las mismas autoras sostienen que modalidades participativas pueden convivir y amalgamarse con prácticas clientelísticas y que por ello no hay que analizar las relaciones sociales de manera unívoca.

¿Qué intentamos traer como debate? Que la descentralización a ONG por sí solo no alcanza para cambiar prácticas de cultura política porque las distintas organizaciones de la sociedad civil no están exentas de reproducir viejas prácticas políticas contaminadas de una cultura de intercambio que caracterizan a la toda la sociedad en general.

A modo de ejemplo, podemos citar el caso de las organizaciones de trabajadores desocupados. Lejos de desmerecer la práctica de protesta que han llevado adelante estas organizaciones, la realizamos en el sentido en que comenzaron a surgir, persistir, fortalecerse y plantarse como un actor público, en un momento difícil de Argentina, donde las voces que se levantaban eran por lo menos dispersas y fragmentadas y contaban con muy poca legitimidad.

Sin embargo, su proceso de crecimiento se fue dando al calor de la pelea por obtener mayor cupo de administración de planes sociales, lo que las condujo por un doble sendero: mayor cantidad de gente comenzó a acercarse a sus filas evaluando positivamente la eficacia que demostraban en obtener planes del gobierno y, al mismo tiempo, este crecimiento en seguidores los fortalecía frente al actor gubernamental que necesitaba considerarlos en mayor escala por temor a la práctica que pudieran llevar adelante.

Por lo mismo, podríamos decir que su práctica está caracterizada por una metodología participativa ya que además de administrar planes, la mayoría de estas organizaciones desarrollan trabajos al interior de sus organizaciones, con y para la gente que los sigue y hacia barrio en el que están insertos (trabajo comunitario de salud, educación popular, microemprendimientos productivos).

Pero, sabemos por numerosos testimonios que una modalidad práctica de algunas de estas organizaciones es efectuar una especie de intercambio con la gente que lo percibe en términos de sujetar la continuidad en el cobro del plan a la presencia en los cortes de ruta o solicitando algún porcentaje del monto que cobran los beneficiarios con fines poco

claros<sup>8</sup>. Este tipo de cuestiones sumado al impedimento de manifestar oposiciones en las asambleas, dio lugar a algunos desprendimientos sobre todo individuales de personas que discrepaban con algunas de las metodologías imperantes. Sin realizar análisis valorativo de esta práctica, nos preguntamos entonces por la autonomía de los destinatarios de los planes devenidos en luchadores sociales ¿a la fuerza?. Habría que tener en cuenta que una parte de estos beneficiarios se corrieron de las relaciones prácticas que sostenían con punteros del PJ (Svampa y Pereyra, 2003, Delamata, 2004) porque vislumbraron mayores posibilidades de obtener un plan, no porque estuvieran cuestionando prácticas clientelares sino porque las necesidades cotidianas los apremiaban. Y como creemos que la relación de intercambiar favor por favor es una práctica extendida, aprendida, practica, re practica, reproducida por los distintos sectores de la sociedad (independientemente de su posición social en la distribución del ingreso), la modalidad descentralizada de los planes – en aras de promover la participación – no cambió esa pauta, sino que la trasladó. En algunos casos lo que sucedió fue un corrimiento de los actores y el contexto en que se practican. Porque no tiene que ver con el deseo de cambiar la modalidad de la implementación, sino con la historia de conformación de un sistema de relaciones sociales.

De nuevo, no estamos calificando la práctica de las organizaciones, estamos pensando que toda práctica puede albergar contradicciones y aún cuando hubiera mecanismos de intermediación clientelar esto no invalida el componente participativo, porque forma parte de la historia de conformación de ese sistema de relaciones. Pero también alertamos sobre desamorarse con respecto a que con voluntad de promover participación alcanza para modificar las relaciones sociales (hace falta mucho más que eso).

### 3- Participación ... en la distribución de la riqueza

Un dilema que puede resultar escabroso, desubicado y hasta incómodo es plantearse de qué hablamos cuando hablamos de participación. Obviamente, refiere a comprometerse con prácticas organizativas donde se ponderan objetivos comunes y colectivos, donde se participa a través de la palabra, donde se cuestiona y propone, donde se lleva a la práctica la palabra empeñada y discutida. Llevado hasta el extremo de considerar todo lo que implica el concepto, y en un contexto democrático, hacer un llamamiento a la participación como eje práctico real y no formal o sólo discursivo, debe necesariamente reconocerse que “*la participación es intervenir en las decisiones del poder y éste deviene directa o indirectamente del control de la propiedad, de la riqueza*” (Argumedo, 1993). Por lo cual, cualquier propuesta de intervención pública que incluya el apotegma de la participación, debiera apuntar a la estructura de aquellas condiciones que –valga la redundancia– cuestionan la autonomía para participar.

Participación implica la posibilidad práctica y simbólica de intervenir en la discusión y/o en la decisión desde una posición social libre de ataduras (económicas, políticas, sociales, culturales), autónoma en el sentido de una práctica que pueda elevar su palabra sin miramientos, sin temores a sufrir sanción de algún tipo. Sin caer en reduccionismos economicistas creemos que es preciso contar con los prerequisites necesarios para ello. En palabras de Przeworski (1998) “*La ciudadanía se puede ejercer de manera plena*

*sólo cuando el sistema normativo está regido por criterios universales, cuando impera el estado de derecho, cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo y cuando todas las personas gozan de ciertos prerequisites sociales y económicos*”.

### 4- El mundo académico y la “participación de los destinatarios”

El mundo académico también se hizo eco de alguna manera de la necesidad de escuchar la voz de quienes son sujetos de las políticas, aunque este abordaje reconoció distintas aplicaciones. Por un lado, pueden hallarse estudios que se dedicaron al conocimiento y reconocimiento de cómo vivían los sujetos que fueron objeto de las políticas de los 90 y que vieron reducir sus posibilidades de condiciones de reproducción. En este sentido, se dedicaron a conocer sus representaciones, sus estrategias, las heterogeneidades que los diferenciaban de otros grupos en igual situación, sus aspiraciones sobre el futuro, etc. En este tipo de abordajes, aunque bien intencionados, faltó una mirada más abarcativa y totalizadora de las relaciones sociales que daban lugar a un proceso en el cual grandes contingentes de la población se veían lanzados a una situación socio económica desfavorable<sup>9</sup>.

Por otro lado e intentado superar las falencias de los análisis recientemente detallados, otro conjunto de investigadores se lanzaron a partir de un abordaje teórico metodológico “relacional”, a “*capturar lo que Nun (1987 y 1991) denomina dialéctica de estructuras y estrategias, poniendo en relación “condiciones” (objetivas y exteriores a la voluntad de los sujetos) y “experiencia”, socialmente constituida*” (Danani, 1996). En este esfuerzo, la idea de realizar análisis relacionales tiene que ver con captar el proceso social, las relaciones sociales que lo sostienen para entender las trayectorias, situaciones particulares y percepciones de los sujetos de las políticas, pero sin culpabilizar a la víctima. El cuidado del enfoque relacional proviene de no atribuir a las características de los pobres (carentes de educación, cobertura de salud, adecuada alimentación y vestido) la explicación de por qué cayeron en tal situación. El riesgo de los estudios que señalábamos en primer lugar, deviene de atribuir a esas características la explicación a la existencia de pobres, vulnerables y desocupados. No estamos diciendo que los estudios deliberadamente (esto es, ideológicamente) estuvieran intentando demostrar esa relación, pero el abordaje teórico metodológico podía inducir análisis de ese tipo.

En el análisis relacional se pondera positivamente realizar trabajo de campo para llegar a la meta de investigación, ya que en aquel “*es ... donde modelos teóricos, políticos, culturales y sociales se confrontan inmediatamente –se advierte o no– con los de los actores. La legitimidad de ‘estar allí’ no proviene de una autoridad del experto ante legos ignorantes, como suele creerse, sino de que sólo ‘estando ahí’ es posible realizar el tránsito de la reflexividad<sup>10</sup> del investigador-miembro de la sociedad, a la reflexividad de los pobladores*” (Guber, 2001).

Ahora bien, considerando la voz de los destinatarios en tanto participación en los estudios académicos, cabe llamar la atención sobre el manejo que de tales registros puede y debe hacerse posteriormente en el campo del diseño, implementación y evaluación de las políticas. Sobre todo teniendo en cuenta el papel principal que suele darse desde el campo político a los análisis de los “expertos” de la academia.

Es importante considerar el mundo de percepciones y



condiciones en que reproducen sus vidas los miles de sujetos destinatarios de los planes sociales y en este sentido es totalmente lícito recoger testimonios, opiniones y evaluaciones para considerarlas. Pero hay que tener cuidado de la utilización que de esta palabra puede hacerse.

Esto lo decimos a propósito de un trabajo que realizáramos durante los primeros meses de este año entre beneficiarios del PJJH a los cuales interpelemos acerca de sus condiciones de vida, de sus percepciones sobre el trabajo y el trabajar. Debemos decir que no comprobamos nada nuevo ni original: la instalación de la precariedad como un estado natural asociado a condiciones flexibles de trabajo, polivalencia, trabajo en negro y bajos salarios, ha calado profundo. Y esta percepción es producida y reproducida sin cuestionamientos, ni interrogantes acerca del proceso social que condujo a tal estado de cosas. La pregunta de cuál sería un trabajo ideal, o qué condiciones de trabajo no se aceptarían, encontró uniformidad de respuestas en todos los entrevistados sin distinción de edad. Ninguno de los hombres y mujeres con que hablamos, opondría resistencia, ni ningún tipo de condiciones, referidas a cantidad de horas, salario, seguridad social y medioambiente de trabajo. Esto quiere decir que las personas a quienes entrevistamos, están dispuestos a establecer relaciones de trabajo totalmente desventajosas para ellos.

Frente a las voces maltratadas de los destinatarios, la evaluación no podría ser en ningún caso seguir fomentando prácticas laborales precarias, inestables, con bajos salarios, sólo porque la constatación del trabajo de campo da cuenta que los destinatarios ya se acostumbraron a ello. Ese es el desafío de los expertos en el mundo académico y de quienes diseñan e implementan las políticas: recoger las voces para diseñar políticas que incluyan en algunos casos y para construir nuevos sentidos en pos de mejores condiciones de vida, en otros. Ese es el mejor aporte que desde el mundo académico puede hacerse y seguirse desde el campo técnico-político.

## **A modo de conclusión**

Hemos intentado presentar algunos tópicos importantes y necesarios para reflexionar acerca de la participación. En primer lugar, nos interesa que quede claro que la propuesta de incluir la participación ciudadana surge en un contexto tremendamente desfavorable para la sociedad argentina, en el cual se llevaba adelante un proceso de transformación estructural sin precedentes. A expensas de los organismos internacionales comienza a aparecer la propuesta de participación, como un toque progresista formal pero con intenciones de hacer participar a los

destinatarios de las políticas más para hacerlos responsables de su propia situación y de los resultados final de las políticas, que como una apuesta firme hacia la reconstitución de la ciudadanía en tanto estatus social. En el sistema de relaciones que caracterizaba al anterior modo de acumulación, por el tipo de perfil que asumían las políticas sociales, no era necesario abogar por la "participación" porque de hecho se participaba en todos los ámbitos de la vida social (aunque con distintos niveles según los sectores sociales) a través de un reparto más equitativo de la riqueza<sup>11</sup>.

Asimismo, introdujimos la controversia acerca de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil no necesariamente eliminan prácticas no santas, ya que éstas (no todas) reproducen pautas culturales que cruzan a toda la sociedad, no obstante lo cual, pueden adoptar mecanismos participativos igualmente válidos aunque controvertibles. Lo que intentamos decir aquí es que el sentido y resultados que toman las políticas tienen que ver con relaciones sociales, no con problemas de implementación deficiente, por lo que abogar por la participación sin modificar el nudo de reproducción de las relaciones sociales puede resultar fútil.

También llamamos la atención sobre el aporte que debiera realizar el campo académico en el sentido de realizar análisis relacionales que consideren la voz de los destinatarios en todos los sentidos posibles: incluyendo allí donde se reclama y espera, y construyendo nuevos sentidos allí donde las prácticas sociales han sido pulverizadas por el dogmatismo neoliberal.

Para terminar, nos interesa remarcar que, no obstante el contexto en el que surgen las propuestas de participación, es necesario e importante que se produzca una auténtica movilización de la participación de la ciudadanía articulada con saberes expertos. Pero al respecto, dos observaciones: en primer lugar, siempre debe estar claro que la responsabilidad de ejecutar las políticas es del estado (por lo menos en el sistema capitalista) y por lo tanto, éste debe asumir los efectos de tal implementación o las limitaciones de la misma hasta las últimas consecuencias. Y por otro, si se convoca a la ciudadanía, si tal convocatoria es sincera debe estar cargada de un sentido de transferir poder de hacer y habilitar, es decir, considerar lo que la ciudadanía propone, hacerlos realmente posible y cuando se evalúe que lo que propone esa sociedad civil no alcanza, los saberes expertos tienen la obligación de ir más allá, de construir otros sentidos posibles, ya que no hay que olvidar que nuestra sociedad se está reconstituyendo muy de a poco desde un nivel subterráneo de condiciones y aspiraciones.

## Notas:

- <sup>1</sup> En el anterior modelo de acumulación el lugar que le cabía a la salud, la educación y al conjunto de prestaciones sociales se correspondía con las necesidades de dicho modelo y por lo mismo, el arreglo denominado Estado de Bienestar se sostuvo en la contradicción acumulación-legitimidad (Grassi et alii, 1994).
- <sup>2</sup> Con la llegada de la gestión del Presidente Kirchner se iniciaron acciones en el área social que pretenden salir de dicha lógica neoliberal. Básicamente, se pretende salir de la lógica de programas que atiende recortadamente a las distintas poblaciones vulnerables, para pasar a la lógica territorial que además de canalizar y mancomunar las acciones de los distintos actores, políticas y esfuerzos locales, apunta a integrar las líneas de intervención bajo objetivos comunes.
- <sup>3</sup> A pesar del carácter integrador del anterior modelo de acumulación, es pertinente mencionar que el mercado de trabajo presentaba algunos inconvenientes para ocupar a toda la oferta de trabajo disponible: tendencias como informalidad, subutilización y terciarización ya estaban presentes (Monza, 1993; Beccaria, L. y López, N., 1996).
- <sup>4</sup> El concepto de precariedad se utiliza para calificar las relaciones salariales que se establecen entre empleador y empleado. Antes de las reformas de los '90 esta situación identificaba a aquellos trabajadores que no estaban registrados, que trabajaban en negro y que por lo tanto no accedían a los beneficios de la seguridad social. En los '90, a este universo de trabajadores considerados precarios, se suman aquellos que a pesar de estar registrados se encuentran sujetos a una modalidad de contrato por tiempo determinado, que lleva impresa en sí misma el estigma de la incertidumbre e inestabilidad (Lopez, 1993).
- <sup>5</sup> En un trabajo de campo realizado en los años 1996 y 1997 en un municipio del Conurbano Bonaerense, pudimos reconstruir cómo la transferencia de ingresos operada durante la década fue absorbida mayormente por los hogares ubicados en la parte más baja de la estructura social, desplegando todas las estrategias a su alcance para sostener condiciones mínimas de existencia. Al respecto consultar el Documento de Trabajo N° 19 del Instituto Gino Germani coordinado por Salvia, A. (2000) "**La nueva caída en la modernidad. Heterogeneidad y estrategias familiares de vida en sectores populares del Gran Buenos Aires**". Publicado en la World Wide Web: <<http://igg.fsoc.uba.ar/docs/dt/dt19.pdf>.
- <sup>6</sup> Entre las acciones más representativas destinadas a flexibilizar el mercado de trabajo, pueden mencionarse: el fomento de la negociación salarial por empresa, promoción de modalidades de contratación por tiempo determinado, reducción de indemnizaciones por accidentes de trabajo, negociación salarial por productividad, eliminación del derecho a indemnización para las nuevas formas de contratación laboral. Para consultar un mayor detalle de estas modificaciones consultar Grassi en Lindenboim y Danani (2003).
- <sup>7</sup> Estos programas tienen una serie de elementos en común: a) su estructura organizativa, b) su forma de implementación y gestión, c) las tipologías y actividades de proyectos que estipulan -que pueden enmarcarse en tres líneas o componentes de acción: las referidas a actividades de producción y/o servicios, las dirigidas a la capacitación y/o formación profesional de los/as beneficiarios/as, y, por último, las que enmarcan tareas comunitarias-. (Raggio, 2003).
- <sup>8</sup> Una nota de campo: el año pasado se presentó una persona en la Oficina de Empleo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que reclamaba el pago del piquete. Dado que el empleado municipal que lo atendió no entendía a qué se refería, le recordó que estaba en una oficina estatal y si éste era beneficiario, si se refería a cobrar un plan social. El señor que reclamaba, desconcertado, sólo atinó a decir que un tercero del cual no daremos nombre aunque diremos que no era empleado del gobierno de la ciudad sino un puntero piquetero, le había dicho que tenía que cobrar el piquete en esa oficina. Después de conversar un largo rato con el señor, llegaron a la conclusión que lo que reclamaba era su programa jefes y jefas de hogar para el cual había confeccionado una planilla a instancias de aquel tercero que lo había enviado a la oficina de empleo.
- <sup>9</sup> En este sentido, recuperamos las apreciaciones de Auyero (1997) acerca de los estudios sobre la pobreza en Argentina, que según su visión han quedado atrapados en "*metáforas geométricas (la caída, la rodada, la cuesta abajo). La doxa académica queda así atrapada en una suerte de aritmética de la miseria en el sentido de que la discusión siempre gira alrededor de los mismos temas: cuánta gente está "por debajo o por arriba" de la línea de pobreza, cuántos hogares tienen "necesidades básicas insatisfechas". Evitar el "fraccionamiento analítico" que el análisis social centrado en las variables estimula, combinar diversos niveles de análisis [...], centrarse en procesos y relaciones [...]*".
- <sup>10</sup> El concepto de reflexividad alude a que las descripciones y afirmaciones sobre la realidad que efectúan los actores no sólo informan sobre esa realidad, sino que la constituyen al mismo tiempo. Dice Guber (2001) que el conocimiento del sentido común no sólo pinta a una sociedad real para sus miembros, sino que a la vez opera como profecía autocumplida. "La reflexividad señala la íntima relación entre la comprensión y la expresión de dicha comprensión. El relato es el soporte y vehículo de esa intimidad (...) un enunciado transmite cierta información, creando además el contexto en el cual esa información puede aparecer y tener sentido".
- <sup>11</sup> No obstante, volvemos a aclarar que no estamos idealizando el anterior modo de acumulación ya que sabemos que éste presentaba fuertes contradicciones y que los niveles de universalidad no sólo no fueron totales sino que alcanzaba a los sectores de forma diferente. Pero en términos de comparar con el modo de acumulación neoliberal, generalizamos las condiciones de reproducción durante el EB.

## Bibliografía

- Auyero, J., Wacquant en la villa, Apuntes de Investigación, CECYP, Año 1, N° 1, Buenos Aires, (1997)
- Andrenacci, A.; Neufeld, M.; Raggio, L. Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Documento de Trabajo, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (2000)
- Aronskind, R., ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90; Buenos Aires, Libros del Rojas (2001)
- Barreto, M., Benítez, M., Atlas, A. Política social, pobreza, identidad y fragmentación social, Ponencia presentada al Concurso Las Caras de la Pobreza, Universidad Católica Argentina, (2002)
- Danani, C., "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en HINTZE, S. (organizadora) Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico, CBC-UBA, Buenos Aires (1996)
- Epstein, E., Participation by the Poor in Government Anti-Poverty Programs: The Cases of Chile, Peru, and Argentine Compared, Presentation in Latin American Studies Association, Chicago (1998)
- Ferrari, A. y López, N. Contratos de trabajo y precariedad laboral. En revista Estudios del Trabajo, N° 6, Buenos Aires, (1993).
- Grassi, E., "Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina", Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada, en Lindenboim, J. DANANI, C., Editorial Biblos (2003)
- \_\_\_\_\_. "Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las "soluciones propuestas", Revista Sociedad, N° 16, Facultad de Ciencias Sociales (2000)
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural; Buenos Aires, Espacio (1994)
- Guber, R.,: La etnografía. Método, campo y reflexividad, Norma, Buenos Aires, (2001)
- Lindenboim J., Salvia A. "Cada vez menos y peores empleos. Dinámica laboral en el sistema urbano de los noventa" en Cuadernos del Ceped, N° 7 (2002)
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., Rodríguez, C., La pobreza de la política contra la pobreza, Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila-CIEPP (1999)
- Salvia, A., Donza, E., "Cambio Estructural y Desigualdad Social. Ejercicios de Simulación sobre la Distribución del Ingreso 1990-2000", en LINDENBOIM, J. (comp.) Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo Parte 2; Buenos Aires, Cuadernos del Ceped N° 5 (2001)
- Vilas, C., "Participation, Inequality and the Whereabouts of Democracy" En: CHALMER, VILAS, HITE Y OTROS: The New Politics of inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation. New York, Oxford University (1997)

# Las tensiones de la participación. Apuntes sobre la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.

Matías Landau\*

## Presentación

Este artículo es fruto de una investigación desarrollada como parte del trabajo de tesis de la Maestría en Investigación en Ciencias Sociales (FCS/UBA. Cohorte 2002-2003) bajo una beca de doctorado de CONICET (ICO/UNGS). La misma se encuentra actualmente en curso, por lo que la intención no será expresar conclusiones cerradas sino simplemente brindar algunas ideas provisorias que sirvan para enriquecer y profundizar la discusión sobre el tema.

*En paralelo a la crisis de representación y a la pérdida de legitimidad de las instituciones que se viene operando en nuestro país en los últimos años, han surgido iniciativas desde el Estado tendientes a involucrar a los individuos en distintas instancias de "participación". Partiendo de esta constatación, hemos de intentar demostrar como estas dos cuestiones pueden ser entendidas y analizadas como parte de un mismo proceso que las engloba.*

*Las líneas que se exponen a continuación se centran en la sistematización del trabajo de campo realizado durante el corriente año a partir del estudio de la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires (PP)<sup>1</sup>. El abordaje elegido se basa en una comparación de las distintas modalidades bajo las cuales el PP es puesto en práctica en tres Centros de Gestión y Participación<sup>2</sup> (CGP) ubicados en los sectores norte, centro y sur de la ciudad<sup>3</sup>. Se privilegia un acercamiento que pone especial énfasis en el entramado relacional que se constituye en el momento de la implementación del programa. Se han utilizado distintas fuentes documentales (reglamento, lista de prioridades, actas de reuniones, etc.), observaciones de las reuniones llevadas a cabo y quince (15) entrevistas semi-estructuradas tomadas a funcionarios de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana que coordinan el PP a nivel de la Ciudad, a los responsables dentro de cada CGP seleccionado y a los participantes involucrados (respetando las diferencias en cuanto a la modalidad de participación<sup>4</sup>).*

El trabajo se divide en cinco apartados. En el primero, se presentan las características generales del programa analizado y se desarrollan las principales líneas teórico-metodológicas que guían la investigación. En el segundo, se describen las particularidades propias del programa, haciendo hincapié en las racionalidades políticas que guían su diseño a la vez que las se hace foco sobre las principales problemáticas que intenta afrontar. En el tercero, se analizan los discursos y las prácticas que se constituyen a partir de la puesta en práctica concreta del programa. En el cuarto, se avanza en un desarrollo acerca de que implicancias tiene este programa en la construcción de los sujetos de gobierno. Por último, en el quinto, se esbozan algunas conclusiones provisorias a la vez que se plantean algunas hipótesis para pensar en el futuro.

El enfoque para analizar el PP

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 modificó el rango institucional de Buenos Aires, otorgándole la característica de Ciudad Autónoma. Posteriormente, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en 1996 proclamó la necesidad de "descentralizar" la acción

estatal y "fomentar la participación ciudadana"<sup>5</sup>. A partir de entonces se ha abierto una problemática nueva que introduce las preguntas acerca de la modalidad que implicaría llevar a la práctica esos procesos, el papel que debería cumplir el Estado, las leyes y programas específicos mediante los que se implementaría, y el rol que ocuparían los vecinos y las asociaciones de la sociedad civil.

Este nuevo marco legal introducía la concepción participativa del presupuesto. Sin embargo, el programa nunca fue reglamentado. Y su puesta en funcionamiento (aún sin una normativa legal por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires), comenzó en el año 2002 como respuesta desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la crisis desatada en diciembre de 2001. Como plantea un ex funcionario del Gobierno de la Ciudad, a cargo de la Coordinación del PP hasta principios de este año: "A diferencia de la experiencia de Brasil, acá se pone en marcha por necesidad. La ruptura de la relación de representación de finales del 2001, el estallido de la crisis, la proliferación de las asambleas barriales en la ciudad, y una crisis institucional enorme obliga al gobierno de la ciudad a tomar dos decisiones. Una decisión que es de emergencia social, alimentaria etc., y otra decisión que es, bueno, aceptar la participación popular en las políticas públicas. Por lo tanto el PP en la ciudad de Buenos Aires se pone por necesidad".

El PP surge, de esta forma, como una respuesta coyuntural frente a un problema específico. Sin embargo, justamente esta realidad lo convierte en un campo fértil para analizar su implementación desde una óptica que no busque racionalidades o intensiones asignadas *a priori* al Estado, sino más bien como un programa de gobierno específico mediante el cual introducimos en el análisis de los modos de imbricación de ciertas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno.

En este sentido, el análisis que realizaremos en este trabajo encuentra su punto de partida teórico en la perspectiva de análisis de lo que Michel Foucault denominó el "arte del gobierno" (1981). Foucault toma la noción de gobierno, tal como fue pensada en el Siglo XVI. En ese entonces, lejos de vincular el gobierno únicamente con lo estatal, éste era definido como el "modo de dirigir la conducta de individuos o grupos. El gobierno de los niños, de las almas, de las comunidades, de las familias, de los enfermos" (1988: 232). En este sentido, el ejercicio del poder es una cuestión de gobierno en tanto que actúa sobre el campo de posibilidades del otro. Para que exista tal relación, la misma debe operarse entre sujetos "libres", no en el sentido jurídico sino en el que posean la capacidad de movimiento y de modificación de las cosas. La violencia no es poder. El gobierno actúa delimitando el campo posible de acción del otro: "incita, induce, facilita o dificulta; amplía o limita, vuelve más o menos probable" (1988: 238) Para pensar el modo específico en que se expresa el ejercicio del gobierno, Foucault acuñó el concepto de

19

\*Sociólogo, docente e investigador UBA. Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, UBA.

“gubernamentalidad” (1992, 1990, 1981), un neologismo compuesto que parte de la conjunción de “gobierno” y “mentalidad”.

Las racionalidades políticas, aluden a la “mentalidad” que guía la práctica de gobierno. Son campos discursivos de configuración cambiante en cuyo marco se produce una conceptualización del ejercicio del poder. Como plantean Rose y Miller (1991) las racionalidades políticas, en primer lugar, tienen una forma moral en tanto que se fundan en ideas o principios que guían la acción de gobierno (sentido común, eficiencia económica, libertad, justicia, etc.). En segundo lugar, tienen un carácter epistemológico, puesto que se articulan en relación a cierta concepción sobre los objetos de gobierno (sociedad, nación, niñez, etc.). En tercer lugar, están articuladas en un idioma distintivo. En esta perspectiva, el discurso político es más que una simple retórica ya que se parte de una noción “performativa” del lenguaje en tanto que permite hacer las cosas “pensables”. Como expresan Rose y Miller: *“Political rationalities, that is to say, are morally coloured, grounded upon knowledge, and made thinkable through language”* (1991: p. 8)

Las racionalidades políticas se hacen presentes, generalmente, a través de determinados programas de gobierno. La relación entre unas y otros no es de simple derivación o determinación sino de traducción (transalation). Hay una transacción entre las moralidades, epistemologías e idiomas implicados en la racionalidad política, que expresan lo que es “deseable” y su aplicación en una problemática concreta, que determina lo que es “posible”. De este modo, las racionalidades políticas se expresan en mecanismos concretos que buscan regular las relaciones y conducirlas según la lógica prefijada. La actualización de estos programas de gobierno se hace a través de tecnologías de gobierno específicas (técnicas de cálculos, procesos de examinación, inauguración de determinados profesionales especialistas, etc.) que no son más que “mecanismos mundanos” (1991: 13) a través de los cuales las autoridades llevan adelante la prácticas de gobierno. Esta perspectiva se asienta sobre una concepción que prescinde de ver en la racionalidad un proceso de creciente racionalización o el de una racionalidad a priori que es activada en el momento de su ejercicio. Por el contrario, el concepto de racionalidad política, en este marco, alude a una racionalidad específica<sup>6</sup>. No hay una racionalidad política uniforme, sino que cada instancia de gobierno moviliza sus racionalidades. Por lo tanto, éstas pueden ser, a veces, contradictorias entre sí incluso dentro de una misma institucionalidad.

Los problemas coyunturales movilizan una reflexión continua que crea y recrea las racionalidades políticas. Esta reflexión conduce a la creación de un programa de gobierno, que se aplica a partir de determinadas tecnologías de poder. Sin embargo, no implica una necesaria correspondencia. Puede haber programas que incluyan tecnologías de poder que estén desfasadas, o incluso sean opuestas, a las racionalidades políticas.

Esto, conduce a analizar la problemática del gobierno sin caer en una mirada excesivamente institucionalista o estatal. El Estado no va a ser pensado más que como un conjunto de prácticas de gobierno ensambladas entre sí. Como plantea Foucault, el Estado como tal no tiene esencia. *“El Estado no tiene entrañas en el sentido de que no tiene interior. El Estado no es otra cosa que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidad múltiple”* (1992: 208-209)

Por último, permite un estudio respecto a los sujetos que escapa a los análisis racionalistas o universalistas. El sujeto no es un ser pre-dado. Por el contrario, se construye como tal a partir de la puesta en práctica de una multiplicidad de instancias de gobierno (no necesariamente estatales) que lo van modelando. La construcción del sujeto de gobierno dependerá, en cada caso, de las articulaciones de las racionalidades políticas, los programas y las tecnologías de gobierno. Si adoptamos estos conceptos y los utilizamos para el análisis de la puesta en práctica del PP nos preguntamos: ¿Cuál/es son las racionalidad/es políticas sobre las cuales se construye el PP? ¿Cuáles son los aspectos morales, epistemológicos y lingüísticos que se ponen en juego? ¿Qué relación se establece entre la formulación de las racionalidades políticas en general y su traducción al programa concreto? ¿Que tecnologías de gobierno se utilizan? ¿Qué consecuencias se pueden vislumbrar en relación a la construcción de sujetos de gobierno?

Al hacernos estas preguntas evitamos caer en un análisis que sólo se pregunte por la distancia que existe entre el ideal de la “participación ciudadana” y su puesta en práctica, que son los que predominan, en general, en este tipo de estudios. Y esto es posible porque no creemos que exista un modelo “ideal” a priori al que seguir. En todo caso, este ideal es parte constitutiva de la racionalidad política implicada<sup>7</sup>. En otras palabras, no nos interesa caer en un análisis normativo o prescriptivo de la acción, en el que lo principal radica en evaluar las conductas de los sujetos a partir de ciertos valores externos que sólo existen en la cabeza del investigador. Por el contrario, lo que buscamos es una comprensión de los modos específicos de relación que surgen a partir de la puesta en práctica del PP. No preguntarnos: ¿Por qué los sujetos participan poco, o no participan o están más cerca o más lejos del ideal? Sino: ¿Cómo es que la puesta en práctica del programa implica nuevas formas construcción de sujetos de gobierno?

Puesto que el PP alude a la “participación ciudadana”, encontramos en la ciudadanía un campo fértil para analizar dicha relación. La ciudadanía se constituye en un concepto útil para ingresar al estudio de los discursos y las prácticas de gubernamentalidad. Como plantea Procacci, la ciudadanía “debe ser estudiada como parte de lo que Foucault denominó el arte de gobierno” (1999: 16), y que desarrollamos en las líneas precedentes. Para esta autora “la ciudadanía puede describirse como una estrategia para gobernar procesos de cambio social que afectan a las relaciones políticas...Una estrategia, en realidad, para la creación social de ciudadanos” (1999: 16). La pregunta es, entonces, que lugar jugó y juega, en cada momento histórico, la ciudadanía en el proceso de construcción de sujetos de gobierno a partir de la implementación de programas y tecnologías de gobierno que se vinculan con determinadas racionalidades políticas.

## Las particularidades del PP. El sueño de la “desmitificación” del gobierno

*“Lo que estos procesos de democracia participativa reclaman es otro tipo de ciudadano. Con el compromiso activo, continuo, no sólo el reclamo (...) El juego consiste en que con recursos escasos tenés que dar resolución a muchos problemas (...) El buen gobierno consiste en la buena administración o la administración óptima de esos recursos. Sumar a los ciudadanos de pie a pensar en la construcción de esos “óptimos” es desmitificar al gobierno”,* dijo en una entrevista un funcionario de la Secretaría de Descentralización y Participa-

ción Ciudadana a cargo de la Coordinación del PP. ¿Desde dónde piensan el PP aquellos que tienen la misión de construirlo, reglamentarlo y, fundamentalmente, conducirlo? Foucault plantea que los gobernantes siguen en distintos momentos históricos diversos “sueños políticos” (1989: 202). Estos no son realidades tangibles sino que constituyen modelos de pensamiento acerca de cuál es la forma óptima de vincular a los sujetos entre sí, y, por lo tanto, ejercer la acción de gobierno. Estos sueños políticos constituyen objetivos de máxima, blancos móviles que si bien nunca llegan a alcanzarse, construyen y reconstruyen permanentemente los discursos, valoraciones, intereses, etc. que orientan al gobierno en cada momento histórico. Como plantean Rose y Miller (1991), el gobierno es una operación que tiene una falla congénita: la imagen sublime de una regulación perfecta existe sólo en el interior de la mente de los gobernantes.

¿Cuál es el “sueño político” que subyace a la implementación del PP? La respuesta más rápida es que el ideal que se persigue es el de la “participación ciudadana”. Seguramente que esto es así. Sin embargo, esto es demasiado amplio y nos dice poco de la realidad específica del PP. Quizá la respuesta más precisa esté en el fragmento de entrevista citado anteriormente. El sueño es el de una desmitificación del gobierno. Por detrás de la lógica de la construcción del ciudadano responsable y participativo se recorta nítidamente una intencionalidad quizá menos pretenciosa en términos morales pero mucho más eficaz en términos prácticos. Al valor supremo de la participación le corresponde la idea de la desmitificación del gobierno. En este punto, se entiende la relación que existe entre el problema concreto y la racionalidad política que se construye a partir de él. El problema es el creciente desprestigio institucional, la crisis de representación de los partidos políticos, la generalización de la idea de ineficiencia, discrecionalidad y corrupción estatal que fue creciendo durante la década menemista y que estalló en diciembre de 2001. La crítica apuntaba a una modalidad específica de gobierno y a las racionalidades políticas implicadas en él. La construcción “mítica” del gobierno imperante entonces se nutría de todas estas impresiones. Por lo tanto, la respuesta es “desmitificar” al gobierno, es decir, mostrar que gobernar no es “eso” que “se dice” sino una tarea simple pero compleja a la vez, que nos concierne a todos en tanto miembros de un colectivo y en la que por lo tanto tenemos las puertas abiertas para involucrarnos.

En esta tarea de “desmitificar” al gobierno, trabajar sobre una nueva modalidad de construcción del presupuesto aparece como una técnica esencial. Y esto es así porque, en alguna medida, la política presupuestaria aparece en el imaginario como la acción de gobierno por excelencia, en tanto que es la herramienta para administrar los recursos escasos. El PP es la herramienta que puede “desmitificar” la acción de gobierno de manera más clara: al introducir un mecanismo de participación se pluraliza y visibilizan los mecanismos decisorios de la política gubernamental. Esta desmitificación de la acción de gobierno es pensada como un mecanismo que recomponga el vínculo de los sujetos mediados por la política de gobierno. Como plantea un ex Coordinador del PP: *“Hay que imbrincar la legitimidad de origen de los gobiernos representativos con la legitimidad de ejercicio que hace falta para la permanencia en el poder. Y la legitimidad de ejercicio solamente se basa en la participación popular. Nadie es tan esclarecido*

*como para saber que quiere la gente. Y la gente no tiene porque delegar su representación cada cuatro años. Porque como yo te decía la concreción de la política son los presupuestos. Y la gente anualmente tiene que decidir adonde van los presupuestos.”*

Hasta aquí nos conducimos por los caminos de los ideales que guían a la formulación del PP. Ahora bien, esto nos conduce a las problemáticas que surgen naturalmente al introducir estas nuevas concepciones e ideas. Aparecen una serie de problemas teóricos que se deben resolver. En primer lugar, el problema de los actores, que trae aparejado una serie de preguntas: ¿A qué actores convocar, bajo qué modalidad, y qué lugar se les debe asignar? ¿Deben participar ciudadanos organizados o vecinos “sueltos”? ¿Qué lugar deben ocupar los partidos políticos, los sindicatos, los clubes barriales, etc.? En segundo lugar, el problema de la *escala*. Se superponen la escala de la ciudad con la escala barrial o territorial. Y, en este sentido, surgirán las preguntas que se hagan los responsables de llevar a cabo el programa: ¿Qué problemáticas son específicas de lo local y cuáles responden a una lógica de la ciudad? ¿Cómo relacionar la estrategia general que disponen los funcionarios centrales con los proyectos puntuales que plantean los vecinos? En tercer lugar, el de la modalidad de *resolución*. ¿Quiénes y cómo deben decidir las prioridades presupuestarias? ¿Es una acción que le corresponde, en última instancia, al Gobierno de la Ciudad? ¿O debe quedar en manos de los participantes? ¿Es una gestión pública no estatal o una cogestión? Toda esta serie de preguntas van siendo respondidas con elementos que refieren a las características propias de las racionalidades políticas. En primer lugar, el problema de los actores se responde desde un paradigma moral: la inclusión vendrá dada por la construcción de la figura del participante. Hay que actuar a partir de un compromiso de “participación”. Ésta se constituye en la forma moral por excelencia para esta racionalidad política. No importará tanto las características de los actores (si son individuales o colectivos, partidos u ONG, etc) como la modalidad específica que se busca de la relación entre ellos. Lo que se busca es la cooperación, o “el bien común”, como plantea en la entrevista el Coordinador del PP. En segundo lugar, la resolución del problema de la escala expresa el carácter epistemológico de la racionalidad política. El objeto de gobierno no es la ciudad sino el barrio, o en todo caso el barrio como origen de las relaciones de comunidad que luego se extenderán al ámbito de la ciudad. La lógica que impera es que contribuyendo al barrio se construye ciudad. Por último, las respuestas a las modalidades de resolución van construyendo el lenguaje que delimita al PP. Y allí aparecen términos como “comisiones temáticas”, “prioridades”, “consejeros”, “áreas barriales”, “foros regionales”, y tantos más.

## **El programa del PP. La localización del gobierno en los CGP**

Las racionalidades políticas guían la práctica de gobierno. Pero, como mencionamos anteriormente, para hacerse efectivas como acciones deben ser codificadas dentro de un programa específico. En este plano aparecen una multiplicidad de problemas anexos, que no están vinculados ya con las conceptualizaciones en el orden teórico de lo deseable sino más bien con las formas específicas y concretas mediante estas racionalidades políticas se ponen en práctica. Este es el lugar que ocupan los programas de gobierno.

Ellos suponen, como plantean Rose y Miller, que “lo real es programable” (1991: 12). La puesta en funcionamiento de un programa de gobierno supone la delimitación de los agentes que lo van a llevar adelante, las modalidades específicas de acción, etc. Y, para determinar estas cuestiones hay que pasar del universo de lo deseable a la realidad concreta de lo posible, con todas las limitaciones y condiciones que ello supone.

En el caso del PP, hay una Coordinación General al nivel de la ciudad, que depende del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y responsables del programa al nivel de los CGPs, a los que se suman los Consejeros elegidos por el voto de los participantes en el PP anterior, y que tienen un mandato por un año.

La primera característica del programa es la falta de una definición general para la ciudad en su totalidad. Como plantea la coordinadora del PP en el CGP-Centro: *“Si vos me decís qué es lo necesario. Primero que exista un equipo que coordine el PP desde el Área Central, que conduzca. Cuando vos lanzás un programa a escala ciudad, lo tenés que conducir, así como lo conducís a escala local. (...)Cuál es la lectura política, cómo vamos a interpretar el reglamento. Todavía el PP no es autogestivo. Es una política pública con una fuerte responsabilidad por parte del gobierno”*. Tal como se desprende de las observaciones realizadas en los distintos CGPs, efectivamente el programa carece de un lineamiento que se desarrolle hacia la totalidad de la ciudad en su conjunto<sup>8</sup>.

Esta situación puede ser pensada desde una óptica que privilegie un análisis en términos de la creciente “debilidad” estatal, en el sentido de una pérdida de capacidad para articular sus acciones de gobierno a una escala relativamente amplia. En este sentido, hay que recordar que el PP se está implementado sin una normativa legal que indique cual es la forma que debe adoptar y que grado de vinculación tienen las elecciones de las prioridades votadas por los participantes con su materialización por parte de las áreas de gobierno implicadas en su resolución.

Sin embargo, si entendemos que el proceso de gobierno se vincula con las pequeñas decisiones cotidianas que se van adoptando en la resolución de los problemas que aparecen, llegamos a la conclusión que no hay una necesaria correspondencia entre elementos los jurídicos y las prácticas de gobierno. En este sentido, más que preguntarse: ¿por qué no hay una reglamentación del PP? ¿por qué no hay una coordinación central? Quizá sea más útil preguntarse: ¿Qué implican estas situaciones en términos de la puesta en práctica del PP como programa de gobierno?

La inexistencia de una puesta en práctica uniforme del PP conduce a que el nivel práctico de las decisiones recaiga en los agentes estatales a nivel de CGP. En este sentido, se construye una situación de “libertad” por parte de los directores para conducir el proceso según los criterios que crean convenientes<sup>9</sup>. Sin embargo, esta “libertad” se ve condicionada por la falta de recursos humanos (personal disponible en el CGP), materiales (desde insumos para hacer la difusión hasta elementos de librería), o simbólicos (la casi nula capacitación en los supuestos “ideales” participativos que persigue el PP).

En este marco, la problemática de gobierno, concentrada al nivel del CGP, recodifica las preguntas implicadas en la elaboración del programa a nivel ciudad. Las preguntas ya no serán: ¿Cómo hacemos para que la gente se interese y participe? ¿O cómo construimos a partir de ello ciudadanos

“participativos”? Sino más bien: ¿Cuál es el modo más efectivo de llevar adelante el proceso teniendo en cuenta que los recursos son escasos?

Es en este nivel, entonces, donde se asienta primordialmente el proceso de reflexión sobre la práctica de gobierno, introduciendo una serie de problemas concretos que hay que afrontar: decidir de qué forma se va a realizar la convocatoria, a que actores involucrar y a cuales mejor dejar afuera, cómo organizar el calendario de reuniones, cómo armar el equipo de trabajo, cómo hacer las votaciones, etc.

Estas cuestiones no obtienen las mismas respuestas en cada zona. En primer lugar, por la gran heterogeneidad de los agentes que llevan adelante el proceso. Hay CGP con directores con experiencia y otros que comenzaron su gestión este año. Hay CGP en los que predominan trabajadores de planta y otros en los que son mayoría los trabajadores contratados. Hay CGP con personal técnico y otros con mayoría de militantes políticos barriales. En segundo lugar, por la gran diferenciación que existen entre las realidades de las zonas estudiadas. La ciudad de Buenos Aires delimita, en sus tres cordones norte, centro y sur de la ciudad espacios urbanos que nada tienen que ver con los otros. En los extremos, mientras que el norte se caracteriza por una alta concentración de zonas residenciales de alto poder adquisitivo, el sur es una muestra del creciente nivel de pobreza que sufren algunos sectores urbanos postergados. Allí se encuentran la gran mayoría de villas miserias y barrios precarios de la ciudad.

En este punto, las mismas preguntas tienen respuestas específicas concretas. Sin embargo, lo que prima en todos los casos, al elegir un camino u otro no es ya el fin planteado a nivel general en términos de la “desmitificación” del gobierno y la construcción de la “ciudadanía participativa” sino más bien el de conducir el proceso de forma tal que se desarrolle “normalmente”. En este sentido, lo que interesa es la administración del conflicto latente. Esto no quiere decir que los agentes estatales de los CGP se convierten en pequeños “maquiavelos”. Sino más bien que los ideales que guían al proceso quedan subsumidos a las problemáticas concretas que hay que afrontar. Gobernar es administrar tensiones. No es otra cosa lo que se plantean los agentes estatales involucrados en ello.

Sin embargo, frente a esta situación se dan distintas estrategias. El Director del CGP-Sur, al comenzar el proceso y a poco de asumir su cargo comentaba: *“Yo voy a llamara a todos, a todas las organizaciones del barrio, los partidos políticos, todos, y que si quieren venir a putearme, que vengan...”*. Esta situación, tiene su opuesto en los dichos del Director del CGP-Norte, que ya vivió una experiencia similar y no quiere volver a pasar por ella otra vez: *“Nosotros el año pasado tuvimos masividad en algunas reuniones por internas que tienen a veces que ver con lo territorial o con lo barrial de distintos grupos (...) Teníamos un poco más de gente, pero donde se hacía la reunión un terreno de disputas muy focalizado (...) Teníamos más gente, pero el proceso era menos productivo. Este año, en cambio, la apuesta fue distinta. Menos gente pero mejor calidad de las prioridades votadas”*

## El programa del PP y la construcción de los sujetos de gobierno

Para administrar el programa de gobierno, en primer lugar hay que saber cuales son sus particularidades. Como se desprenden de las palabras citadas de los directores de los CGP el elemento más llamativo que surge al analizarlo es

que tiende a superponer los campos de la política y la gestión.

En términos generales ambos campos poseen sus reglas específicas, sus apuestas, sus estrategias y sus *habitus* (1997, 1995, 1993, 1991). Mientras que en el campo político se juega un capital específico basado en el reconocimiento y la representación de intereses, en el campo de la gestión se lucha por un capital específico acumulado en base a criterios técnicos de eficacia y eficiencia en la resolución de problemas.

En nuestras sociedades, aún cuando el campo político se ha ido paulatinamente “profesionalizando”, mantiene su autonomía en relación al campo de la gestión. Las disputas políticas se dirimen en las elecciones, a partir de la movilización de los recursos que posee cada grupo o actor. Esto no quiere decir que el político no pueda actuar en el campo de la gestión. Frecuentemente el paso de uno a otro se da a partir de asumir algún cargo público. Es decir, de pasar de ser tan sólo un político para convertirse en un funcionario. Sin embargo, esto no implica que el campo se unifique sino que la misma persona actúa paralelamente en los dos. Algunas de sus acciones estarán destinadas a asegurarse una posición en el campo político y otras a obtener cierto reconocimiento en el campo de la gestión<sup>10</sup>.

La implementación del PP tiende a borrar estas demarcaciones entre el campo de la política y el campo de la gestión. Se constituye una arena de conflicto cuyas luchas atraviesan simultáneamente tanto la lógica del reconocimiento y la representación política como la de la eficiencia técnica. El proceso incluye una lógica política, en tanto que abre el juego a los actores territoriales para disputarse el poder simbólico que otorga, por ejemplo, el de ganar la votación para elegir el consejero barrial. Pero, a la vez, incluye una lógica de gestión, en tanto que se busca dar solución a los problemas barriales bajo la modalidad de las comisiones temáticas (que este año fueron Desarrollo Urbano Local, Desarrollo Socioeconómico, Salud, Educación y Cultura y Deporte).

Como todo proceso de gobierno, el gran objetivo es poder conducirlo hacia los fines buscados. Pero estos fines no están dados de antemano sino que se constituyen en la reflexión continua que atraviesa a la misma práctica. En el caso del PP, son los funcionarios a nivel de los CGP los que están continuamente interpelados por las problemáticas que trae aparejadas la implementación en su territorio de un programa con las características descritas.

Frente a esta situación, los coordinadores de los CGP deben actuar en ambos campos a la vez. Y responder ciertos interrogantes: ¿qué privilegiar, la apertura a todos los actores territoriales con el riesgo de que el proceso se desarrolle de manera conflictiva, sin alcanzar eficiencia en la gestión y corriendo el riesgo de ahogarse por las pujas políticas? ¿O tomarlo como una herramienta de gestión más del CGP y por lo tanto tratar de que se desarrolle con menos participación pero con un mayor nivel de “calidad” en las iniciativas votadas como prioridades presupuestarias?

Estos son los dilemas que se plantean los directores de los CGP. Como vimos al cierre del apartado anterior, en el CGP-Sur se privilegió la lógica política y en el CGP-Norte la de la gestión. Por supuesto que las respuestas también están condicionadas por las características de los barrios en los que están ubicados, las experiencias de los años anteriores, etc. En algunos casos, en los que la presencia de organiza-

ciones políticas es más débil, fundamentalmente en el norte de la ciudad, es más fácil conducir el proceso hacia la gestión que en los barrios del sur en los cuales existen una amplia gama de organizaciones territoriales (partidos políticos, organizaciones vecinales, presidentes de villas, etc.).

En el CGP-Norte no es que los actores políticos desaparezcan, sino más bien que se adaptan más fácilmente a la lógica de la gestión. Juan, un joven con varios años de militancia activa en el Partido Socialista nos dice: *“Esos pequeños espacios que la ciudadanía tiene en los órganos gubernamentales tiene que aprovecharlos y utilizarlos de la mejor manera tratando de llenarlos de contenido, llenarlos de gente, sino se logra el efecto contrario al que se desea: esos espacios de participación que uno tenía se empiezan a viciar, se empiezan a cerrar. Y uno en lugar de conquistar mas lugar a través de los cuales poder crecer en capacidad de gestión, en capacidad de mejorar problemas para lo barrios termina decayendo”*.

En el sur parece más difícil esta relación. Es así que, por ejemplo, Roberto, un Consejero elegido dos años consecutivos nos comenta en relación a la elección ocurrida en un Área Barrial<sup>11</sup>. *“La gente de Riquelme (del peronismo tradicional) terminó llevando la elección a un enfrentamiento con el CGP. Porque llamaban a la gente diciendo hay que ir a votar a un Consejero en contra del CGP. Y el CGP decía: yo no tengo nada que ver. Pero era una cuestión, para la gente de Riquelme, de posicionamiento territorial en algo, que tampoco... Pero digamos, era como viste, una puesta.... Después de estar golpeados en 2001, era una forma de sacar la cabeza... Le salió mal porque salieron terceros”*

Vale como aclaración que, aunque en algunos CGP se de con más fuerza que en otros, la realidad impone la necesaria participación del CGP en el campo político. Esto era más marcado en los años precedentes, donde desde la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana se desarrollaba con mayor grado que en la actualidad una estrategia general para la Ciudad en su conjunto. Asegurarse la elección de un Consejero afin no sólo garantiza un trabajo más productivo a nivel de CGP sino que también permite la conducción del proceso desde el Consejo de PP, que se constituye con los Consejeros de toda la ciudad y que tiene como principal misión la de establecer el reglamento. Quizá el caso más interesante, en relación a la tensión política-gestión se encuentra en el CGP-Centro. En este caso el proceso se desarrolla en un equilibrio constante entre ambas lógicas. Por un lado, desde el CGP se apunta claramente a la gestión. *“Tratamos de armar ese tejido. Que el PP sea parte del proceso de gestión. Que no sea una cuestión aislada, que tenga que ver con los proyectos y las cuestiones de la gestión que nosotros vamos empujando”*, dice la Coordinadora del programa. Pero para eso tiene que participar del juego, con actores que no se presentan como actores políticos sino como simples participantes: *“Sabes que hay gente que va a venir a aniquilarte, y camuflada. Y vos tenés que conducir esa participación, que todos participen, no podes salir a pegarle a nadie, por más que vos sabes quien es y cual es la intencionalidad que tiene”*

Ahora bien, más allá de como se resuelva la cuestión, el dilema atraviesa a los agentes que deben conducir el proceso y les impone estrategias para posicionarse. Aquí es donde la reflexión del gobierno se aparta definitivamente de las racionalidades implicadas en la formulación teórica del programa. Aún sabiendo que el resultado difiere del esperado, la misma lógica del proceso hace que los ideales queden a un segundo plano. El universo de lo deseable se encuentra con la realidad de lo posible. Como nos comentó la Coordinadora del PP del CGP-Centro, se constituye *“una delgada*

*línea que tiene que ver con la estrategia política y la estrategia técnica. No, es muy dura... (...) Ese es el punto más duro, porque todo el tiempo hace conflicto dentro tuyo. Porque uno además de ser un profesional sabe como técnicamente debería ser un proceso participativo, donde se vicia, donde es positivo... Y también es duro tener que bancarte que sea como a vos no te gustaría que fuera”.*

Esta superposición de lógicas de acción se expresa en la continua tensión entre la participación y la representación. Ésta última sigue los parámetros de la lógica política, mientras que la primera es la forma principal mediante la cual se incorpora a los individuos bajo la modalidad de la gestión “colectiva” o la “co-gestión”. Esta tensión se expresa en los participantes del proceso en dos cuestiones vinculadas entre sí: las formas de presentación colectiva para participar en el proceso y en los modos de acción que llevan a cabo por los involucrados.

Respecto al primer punto, se construye un universo poco claro. Los participantes, en general, tienen una vocación política, y muchos de ellos han participado o participan activamente en algún partido. Sin embargo, son pocos los que se presentan directamente como representantes partidarios. Por un lado, la crisis de 2001 ha impactado fuerte y muchos de los actores territoriales prefieren no mostrarse claramente. Por otro lado, el universo de interacción incluye ahora a colectivos que no se rigen por la lógica política tradicional. Por el contrario, el universo de la participación-gestión privilegia más la pertenencia de una asociación vecinal que de un partido político. Probablemente esto se deba, justamente a que éstos últimos están asociados únicamente con la política-representación.

Como nos cuenta Marta, una vecina de zona norte que forma parte grupo de “Amigos de la Plaza Félix López”, nos dice: *“Hay una cosa...de repente, a los organismos públicos el “sellito”, Asociación o Grupo...es como que le llama más la atención. Es muy diferente a “soy una vecina....No, soy la representante de la Asociación vecinos de la (plaza) Félix López. Yo se que es ridículo, pero te terminan dando más bola”.* La relación representación-participación se expresa también en la forma que adquiere la participación de los individuos. Lo que predomina es que el que está presente activamente es el “representante” de una asociación u organización. Y el resto aparece sólo en el momento de la votación final.

Respecto al segundo punto, para poder participar no alcanza sólo con los *habitus* y las prácticas políticas habituales. Los actores deben seguir además una conducta que incorpore los elementos de la gestión. En este sentido, la representación tiende a estar subordinada a la participación. Para poder ser elegido como delegado hay que participar activamente en el 75% de las reuniones de las comisiones temáticas. Y en ellas muchas veces lo que prima es la capacidad de impulso de propuestas. Al respecto Carlos, un vecino del CGP-Sur, comenta: *“lo primero que hicimos fue meternos en las comisiones temáticas (con los proyectos que ya venía trabajando la Asociación). Entonces nos metimos en la comisión de Desarrollo Urbano Local. Y fui con los proyectos. Y después me encontré con la realidad de que había 10 vecinos y ninguno había llevado proyectos, porque están trabajando en organizaciones con otro tipo de trabajo, no tienen...viste? Entonces claro, como yo llegué con las carpetas me eligieron delegado temático. Y cuando me eligieron delegado temático, para nosotros es una responsabilidad. Entonces dijimos, la única forma de que los proyectos vayan es que vayamos y nos postulamos para Consejero. Por eso vinieron los vecinos a apoyarme con el tema de Consejero”.*

Si los momentos de la participación en Comisiones Temáti-

cas expresan la lógica de la participación-gestión, donde se percibe más claramente la lógica del campo político es justamente en el momento de la elección a Consejero que es donde se pone en práctica un mecanismo de representación. Allí los actores movilizan todos sus recursos disponibles. Aparecen de este modo personas que sólo van a votar el último día, sin tener idea de cómo es el proceso ni de que se trata el programa. Con diferentes matices, esto ocurre en todos los barrios. *“La directora dijo que era una obligación”,* dice Laura, una chica de 20 años que votó en el Terciario donde estudia para maestra jardinera, impulsada por la directora que se postulaba para Consejera. *“A mi me invitaron de estos Amigos de las Paz (un comedor comunitario), que está en la calle Paso Vení, que hay que apoyar a dos personas...Pensé que iba a ver algún intercambio de ideas pero no, era una votación, me sigue llamado la atención que así no se soluciona nada”,* comenta Rodolfo, un vecino de la zona centro. *“En el comedor nos dijeron que teníamos que ir a votar”,* agrega Amalia, una anciana que ya pasó los ochenta y que vive en una vivienda precaria en el sur de la ciudad.

Las tensiones política- gestión y representación- participación atraviesan, de una u otra forma a todos los participantes del programa. Se van dibujando nuevos sujetos de gobierno, diferentes al modelo de la representación política tradicional pero alejados también de un mero perfil técnico. Los nuevos sujetos de gobierno que construye el PP van a constituirse a partir de un nuevo saber técnico- político: no sólo poder decir qué es lo que le falta a la zona y cómo resolverlo sino también contar con la información necesaria para poder “leer” los movimientos (muchas veces ocultos) de los actores políticos barriales.

Este nuevo saber va delineando nuevas moralidades: la participación, en este universo es pensada como una actitud deseable en tanto que trasciende la mera lucha política y construye a los sujetos como vehiculizadores de las demandas de los vecinos. Surge una nueva concepción de lo que es la participación política, que la emparenta con la gestión. Esto es lo que nos dijo Patricio, un joven participante de 28 años, militante del PJ y con varios años en la gestión pública en el ámbito legislativo y ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: *“(como ciudadano) sos el que genera las demandas. (...) Eso es participación ciudadana. Y la participación política es decir frente a esta demanda yo tengo que generar una oferta, una solución.”*

## Reflexiones finales

Las tensiones política-gestión y participación-representación van delineando nuevos sujetos de gobierno. Los funcionarios no son meros técnicos sino que tienen que implicarse, en mayor o menor medida, en las prácticas políticas territoriales. Los participantes, a la vez, tienen que desarrollar habilidades técnicas para sumar a las capacidades políticas con las que cuentan previamente. Se construyen sujetos de gobierno híbridos y se desdibujan las demarcaciones previas. El universo de las interacciones se torna un espectáculo borroso, donde se mezclan las lógicas de acción, se entrecruzan las valoraciones y se reconstruyen las moralidades implicadas.

La “participación”, en el caso del PP, actúa tácticamente: relocaliza a los sujetos en el espacio y en el tiempo. Su objetivo de máxima es el de reconstruir a los sujetos y a las organizaciones sin eliminarlos. Para ello apela al mote de “ciudadana”, la mejor forma de diferenciarla de una “participación”



pación política". Sin embargo, el concepto de ciudadanía queda demasiado grande para esta "micropolítica" de la participación que introduce el PP. Si la referencia es el barrio, será difícil pensar en la "ciudadanía". Como plantea Carlos, del CGP-Sur: "*Ciudadano, ¿viste? No me va... Yo quiero tener el mote de vecino*".

La vecindad supone un acercamiento. En el mote de "vecino" se eliminan las diferencias. La cercanía espacial tiende a eliminar las distancias políticas y sociales. Como plantea Carlos, "*Hay diferencias respecto a algunas cosas, pero somos todos vecinos (...). Lo bueno de los encuentros de vecinos es que no se discute ideologías, por eso se puede llegar a armar un arco tan grande... Como no se discute ideologías, podemos ponernos de acuerdo*".

Se percibe así una última tensión que expresa las anteriormente mencionadas: la de ciudadano-vecino. Ambos tienen un punto en común: expresan la pertenencia a un espacio social, y persiguen el ideal de un bien a la vez individual y colectivo. Sin embargo, entre ambos hay varias diferencias. En el primer caso, el objetivo es buscado es universal y se expresa en la asignación de derechos y deberes igualitarios, con la concomitante identificación del Estado como un ente externo que debe garantizarlos. La ciudadanía es un *vis a vis* frente al Estado y se expresa en un espacio territorial que

excede el de la interacción cotidiana. En este sentido, la ciudadanía se acerca más a la representación que a la participación y a la política más que a la gestión.

Por el contrario, en el segundo caso, el fin perseguido es el de una solución particular que se expresa en la resolución de una problemática barrial. En este esquema el Estado no aparece como un "otro" sino como un actor más, representado en el CGP. El vecino no está *vis a vis* frente al Estado sino que lo complementa, actúan conjuntamente dentro de un espacio territorial de escala barrial. Es por ello que el vecinazgo, tal como juega en el PP, se vincula más con la participación que con la representación y con la gestión más que con la política.

El sujeto de gobierno se construye en base a esta tensión irresoluble. El vecino participa en tanto ciudadano. Si sólo fueran vecinos, desaparecería la idea de la ciudadanía y con ella se desdibujaría el Estado en tanto institución diferenciada de la sociedad. Pero si sólo fueran ciudadanos, se haría difícil pensar en una participación de los sujetos en las prácticas de gestión. Ambos términos juegan como contrapeso y son fundamentales para la construcción de los sujetos de gobierno que se van dibujando a partir de la implementación del PP.

## Notas:

<sup>1</sup> El diseño de la investigación prevé un análisis comparativo del PP con otros dos programas que apelan a la participación abierta de los vecinos. Esto, sin embargo, no será desarrollado en el presente trabajo.

<sup>2</sup> En la ciudad hay dieciséis CGP. Según la definición que da el propio GCBA: "Los Centros de Gestión y Participación son la base de la descentralización administrativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En ellos, los vecinos pueden efectuar trámites de Rentas, Registro Civil, Infracciones de tránsito, entre otros. Asimismo, pueden acceder a servicios sociales, culturales y de capacitación, realizar denuncias frente a la vulneración de sus derechos como ciudadanos o reclamar ante deficiencias en la prestación de servicios públicos. Los CGP constituyen un canal para la participación barrial, a través de diferentes instancias que promueven el protagonismo colectivo y la búsqueda consensuada de soluciones." ([www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar))

<sup>3</sup> Para resguardar el anonimato de los funcionarios entrevistados, evitamos referir el número de CGP analizado. Para poder distinguirlos los nombraremos como CGP-Norte, CGP-Centro y CGP-Sur respectivamente.

<sup>4</sup> Se entrevistaron a vecinos que participaron activamente en las comisiones temáticas, a quienes además fueron elegidos Delegados Temáticos o Consejeros, y a quienes sólo concurren el día de cierre para votar en la elección a Consejero.

<sup>5</sup> Si bien no se ha llevado a la práctica todo lo que se plantea, puede comentarse, a modo de ejemplo, que el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996) establece la creación de Comunas y, dentro de ellas órganos consultivos con funciones de "deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión". Y el artículo 52 proclama "el carácter participativo del presupuesto".

<sup>6</sup> Como plantea Foucault: "Pienso que la palabra racionalización es peligrosa. Lo que tenemos que hacer es analizar las racionalidades específicas, en lugar de invocar siempre el proceso de la racionalización en general" (1988: 229)

<sup>7</sup> Esto será desarrollado en el siguiente apartado.

<sup>8</sup> Según lo que hemos podido relevar, esto no era tan marcado en los años precedentes.

<sup>9</sup> Los únicos límites a la acción lo pone el reglamento básico que rige al proceso, pero el mismo lejos está de precisar, como hemos visto, una modalidad de ejercicio de gobierno.

<sup>10</sup> En general es alta la tasa de conversión entre estos dos tipos de capital, pero no siempre esto es así. Un ejemplo que demuestra la diferenciación de los campos está dada por la gran cantidad de políticos que al pasar por un muy mal desempeño como funcionarios pierden gran parte de su capital en relación a la gestión. Sin embargo, siguen participando y ganando elecciones dentro del campo político.

<sup>11</sup> Para desarrollar el PP, el territorio del CGP es dividido en unidades más pequeñas que son llamadas Áreas Barriales. En general, dentro del mismo CGP hay tres o cuatro Áreas Barriales.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1997) (1994) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic (1995) *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Mexico, Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre (1993) (1987) *Cosas Dichas*, Barcelona, Gedisa.
- Bourdieu, Pierre (1991) *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Chartier, Roger (1996) (1994) "La quimera del origen. Foucault, la Ilustración y la Revolución Francesa" en *Escribir las prácticas*, Buenos Aires, Manantial.
- De Marinis, Pablo (1999) "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)" en Ramón Ramos Torre y Fernando García Selgas (ed.) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, CIS.
- Foucault, Michel (1992) "Fobia al Estado", en *La vida de los hombres infames*, Montevideo, Altamira.
- Foucault, Michel (1990) (1981) "Omnes et singulatum: hacia una crítica de la razón política", en *Tecnologías del yo y otros textos*, Barcelona, Paidós.
- Foucault, Michel (1989) *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Foucault, Michel (1988) "El sujeto y el poder" en Dreyfus, H y Rabinow, P. *Michel Foucault, más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, México, UAM.
- Foucault, Michel (1981) (1978) "La gubernamentalidad", en Foucault, Michel y otros, *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta.
- Landau, Matías et al (2004) "Los discursos de la participación. Una mirada hacia la construcción de la figura del ciudadano en la prensa escrita de la ciudad de Buenos Aires". Cuaderno de Trabajo Nro 36, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Landau, Matías (2003) "Los múltiples significados de ser ciudadano. Ciudadanía y construcción de subjetividad en la Buenos Aires actual" en Susana Murillo (coord.) *Sujetos a la incertidumbre. Transformaciones sociales y construcción de subjetividad en la Buenos Aires actual*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Procacci, Giovanna (1999) "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar"; en García, Soledad y Lukes, Steven: *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- Rose, N. (1997) "El gobierno de las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo". En: *Archipiélago. Cuaderno de crítica de la cultura* 29.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1991) "Political power beyond the state. Problematics of government" En: *British Journal of Sociology* Nro 43, 1992

# Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas.

Clarisa Martínez<sup>\*/\*\*</sup>

## Introducción

Muchos estudios elaborados en los últimos años en nuestro país reflejaron el proceso de expropiación material y simbólico en el que éste fue sumergido. Al poner en primer plano su ciudad principal, la Ciudad de Buenos Aires, los rastros que encontramos de esta “segunda década infame”, son a la vez singulares y trágicos (Grassi: 2003<sup>a</sup>). Los noventa dejaron sus huellas en las fábricas, las calles, las casas, en los espacios públicos y privados: las escuelas, hospitales; los parques. Sin embargo, para comprender esas huellas, no basta con miraras; no hay *ilusión empirista* que permita explicar su existencia (Bourdieu: 1991).

Del mismo modo, una estadística nos muestra –como fotografía panorámica, y siempre estática y parcial – el deterioro y heterogeneización de las condiciones habitacionales, el cierre de más de mil fábricas en el mismo lapso y la proliferación de negocios privados en y con la ciudad. La noción de “hábitat deficitario” acuñada en los 90 refleja la multiplicidad de carencias y condiciones críticas de acceso a los bienes y servicios urbanos (Catenazzi: 1992), a raíz de la implementación de políticas urbanas y de vivienda tendientes a agudizar las condiciones desiguales de apropiación de la ciudad.

Entre aquellas políticas nos interesa analizar el desarrollo de una política social dirigida a la población residente en las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires: **la política de radicación de villas**, iniciada, aunque incipientemente, en 1984. Durante dos décadas se sostuvo y fortaleció el principio – hoy constitucional – de “**radicar definitivamente las villas de emergencia**” en la Ciudad de Buenos Aires, en oposición a la principal política sostenida violenta y represivamente durante el último período autoritario (1976-1983) su erradicación definitiva.

En términos generales, la radicación pretende garantizar la permanencia de la población de villas en los terrenos ocupados, reconociendo la producción del hábitat preexistente. Retomando a N. Clichevsky, la radicación se asocia al objetivo de regular dos “transgresiones” de diferente orden: consolidar la urbanización del hábitat, regulando el proceso de urbanización; y asegurar la regularización del dominio, garantizando el acceso a la propiedad de la tierra.

(Clichevsky: 1997: 229). Siguiendo a esta autora, la primera transgresión “*se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad*” (Clichevsky: 2000: 8). En ambos casos, la propuesta se centra en regular o legalizar las formas informales de producción del hábitat.

Sin embargo, hasta la actualidad se observan exiguos resultados en ambas acepciones del término regulación: prácticamente no se transfirió el dominio de las tierras ni se ha regulado el proceso de urbanización en las villas de la ciudad.

A la vez, en los últimos veinte años la población residente en villas aumentó considerablemente y conflictos de diverso orden vinculados a la ocupación de tierras públicas y privadas permanecen irresueltos. Por ello nos preguntamos: ¿por qué la política de radicación se implementó en forma limitada?

Los argumentos posibles para comprender el avance limitado en la radicación de las villas de emergencia son variados, aunque todos ellos parecieran confluir en otro, menos tenido en cuenta. En efecto, la ocupación de tierras privadas o públicas enfrenta al Estado a un doble dilema: el de preservar el principio constitucional y legítimo reclamo de sus residentes a vivir en la ciudad y a apropiarse de ella y, simultáneamente, a reconocer el acto ilegal de la ocupación de dichas tierras. Plantear el dilema en estos términos sitúa el problema desde una perspectiva que comprende al Estado Moderno “*en tanto formación histórica, y el problema es el de la reproducción, en sociedades tensionadas por la libertad e igualdad formal de los individuos, y la mercantilización de la fuerza de trabajo*”<sup>1</sup>.

Nuestro principal supuesto es que la ambigüedad de sentido atribuido a la noción de “radicación” expresa y a la vez sostiene aquella contradicción entre ilegalidad y legitimidad de la ocupación que el Estado, preso en su propia contradicción, formula y sostiene. A la vez, su incipiente desarrollo no se dio en el vacío sino en un contexto de “privatización de la ciudad” como expresión del proyecto neoliberal.

En este trabajo proponemos abordar tres cuestiones que permitan responder a nuestro interrogante inicial. En primer lugar, desarrollamos brevemente el enfoque teórico – metodológico adoptado para el análisis de una política de Estado, que no atribuya las limitaciones en la implementación a dificultades estrictamente “técnicas” (presupuestarias, arquitectónicas) sino a un plano multidimensional que permita, por un lado aprehender la complejidad del proceso y por otro dar cuenta de los múltiples condicionamientos y ámbitos en los que discurre el debate en torno del “derecho al hábitat”. En segundo lugar caracterizamos las particularidades que asumieron las políticas urbanas en el período comprendido entre 1984 y 2000, de imposición y hegemonización del proyecto neoliberal como contexto particular en el que se inscribe la política analizada. Por último, caracterizamos la política de radicación de villas, en el período comprendido entre 1984 y 2002.

## El Estado y el reconocimiento de derechos

Varios autores analizaron las particularidades que asume el Estado Capitalista Moderno, entendiendo a éste como una relación social, cuya lógica dominante es la lógica del capital (Sousa Santos: 1998; Grassi: 1999). Por su propia naturaleza,

\* Lic. Trabajo Social, Magister en Políticas Sociales, Ftad. Cs. Sociales, UBA. Docente de Antropología Social. Invest. del proy. “Política social, condiciones de trabajo y formas de organización socio-política” (E. Grassi).

esta lógica remite a una relación de explotación, por lo cual resulta en una relación conflictiva. Pero también se constituye en un principio contradictorio, porque las relaciones de explotación se sostienen en una arena jurídico - política de igualdad y libertad. Por un lado, el Estado Capitalista origina la desposesión de productores "libres" de la dependencia servil y de toda posesión, como condiciones para la conformación de un mercado de trabajo y de la compra y venta de la fuerza de trabajo. Por otro lado, el Estado Moderno se conforma en el referente de la ciudadanía y de la constitución de los sujetos como libres e iguales (Grassi: 1999). Ambos principios - el de la desigualdad estructural y el de la igualdad formal - son amparados por el Estado, y viabilizados por medio del derecho formal (Sousa Santos: 1998: 142).

En oposición a aquellos enfoques que analizan al Estado como exterioridad o como "aparato de dominación" (y por lo tanto como lógica que se impone a los sujetos) partimos del supuesto de que la política estatal, a la vez que expresa un proyecto político particular, es en sí misma un objeto disputado por agentes con desigual capacidad de hacer ver y valer otros puntos de vista posibles, es decir de instituir sus necesidades en derechos. En este sentido, el abordaje de una política (y su implementación) como un proceso, alude al contexto particular en el que ésta fue producida y de la que es producto, pero también obliga a analizar las múltiples luchas surgidas en su implementación, resignificando, en distintos momentos, sus contenidos y su expresión particular en una política de Estado.

De acuerdo con lo anterior, "*el Estado es inmediatamente el ámbito de referencia privilegiado de la reproducción social, entendida ésta en el sentido amplio de la recreación del reconocimiento de las pautas básicas que orientan la vida social y de la consecuente continuidad elemental de las prácticas sociales [...]; es decir, de aquellas que se imponen en el proceso de hegemonización*". (Grassi: 1998:65).

Giddens se refiere al carácter "reflexivo" de la acción para describir las características que asume este referenciamiento de las prácticas en aquellos ámbitos más amplios (Giddens: 1995). En tal contexto, los agentes recrean las condiciones en las cuales realizan sus prácticas, así como los sentidos asignados a sí mismos y a los otros (vecinos, instituciones, etc.). Lejos de suponer que la recreación es la reproducción de lo idéntico, la entendemos como la capacidad de los agentes de reformular (impugnar, aceptar o disputar) de continuo las condiciones y sentidos asignados a sus prácticas y discursos.

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, consideramos que las políticas sociales expresan "*la dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales. En este sentido, puede entenderse como condensación de los procesos de hegemonización político - cultural*" (Grassi: 1999: 89). Debido a que la lógica del capital es la lógica de la lucha de clases (y ello remite directamente al carácter conflictivo y doblemente contradictorio que constituye al Estado Moderno Capitalista), las políticas sociales, al igual que toda política pública, resultan estructuralmente limitadas e históricamente variables.

Así, comprender el proceso seguido por la política de radicación requiere atender al contexto en el que ésta fue formulada, los intereses que se vieron compelidos, en síntesis el carácter a la vez histórico y multidimensional de su formulación e implementación.

## El proceso de privatización de la ciudad

En la Ciudad de Buenos Aires, la propuesta de radicar las villas tomó la forma de un programa por primera vez en 1984, con el inicio del periodo democrático.

Como recuerda B. Cuenya, la lógica de la erradicación de villas de emergencia primó desde los años 50 hasta la década de los 80. "*La erradicación ha sido durante 30 años la única vía para solucionar el problema de las villas, visto no sólo como un problema de déficit en el stock edilicio sino como una patología social generadora, a su vez, de distorsiones en el entorno urbano.*" (Cuenya: 1993: 16).

La autora distingue dos argumentaciones para el desarrollo de las políticas de erradicación: la orientación desarrollista, por un lado, proponía erradicar a la población residente en villas de emergencia, otorgando nuevas viviendas. Desde esta perspectiva se identificaba un déficit habitacional, pero también un "desajuste social", que requería una progresiva adaptación a las nuevas condiciones de la vivienda por parte de la población erradicada. El caso más difundido lo constituyó el PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia), implementado en los años 60. Este plan originó la erradicación masiva de villas, trasladando a sus pobladores a Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T.) como etapa intermedia del programa. Luego, la población sería relocalizada en viviendas definitivas, una vez cumplida la fase de adaptación. Hasta la actualidad la población erradicada por medio de este programa permanece en los NHT.

Luego, durante el periodo autoritario (1976-1983), la Municipalidad ejecutó un plan de erradicación de villas, que expulsó mediante la represión prácticamente a la totalidad de sus residentes. Estas acciones pretendían reservar la Capital para una población "selecta". Retomando una entrevista al titular de la Comisión Municipal de la Vivienda del Gobierno Militar, Dr. Del Cioppo: "*Vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente*" (Competencia, 1980. Citado en Oszlak: 1991: 78). La erradicación de las villas de la ciudad formó parte de una estrategia más amplia que redefinió globalmente las condiciones de residencia en ella y la apropiación desigual de la misma.

Tomando como referencia lo ocurrido en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Pirez señala que durante el gobierno de facto el Estado se limitó a facilitar las acciones privadas: "*La Ciudad tiende a ser definida no solamente como ámbito de realización de negocios, sino como su objeto mismo*". (Pirez: 1994: 80). La Municipalidad promovió diversas obras, realizadas por medio de la privatización de construcciones públicas y el sistema de concesiones. Los espacios públicos fueron concebidos como espacios de inversión privada.

En este mismo sentido, se entiende que la planificación y definición de lo urbano en el periodo de referencia se asoció no sólo al predominio de la "planificación racional", sino que implicó su subordinación a los requerimientos del capital, en forma violenta durante la última dictadura, y bajo la hegemonía del neoliberalismo, en las décadas siguientes. El periodo de hegemonía del Estado Neoliberal implicó importantes transformaciones en la política urbana y habitacional. Por un lado, la política urbana implementada en el periodo bajo estudio, marcó una acción desigual del Estado sobre la ciudad. Siguiendo a Mignauy y Elguezabal,

si en la década del 60 el Estado aún asumía un rol protagónico en el ordenamiento territorial, manteniendo coherencia entre los objetivos de gobierno y de desarrollo socio-económico de la ciudad, una década más tarde, “*la modalidad “iniciativa pública” - “desarrollo privado” marcó un corte cualitativo en relación con los roles del Estado referentes a las concepciones y prácticas urbanísticas precedentes*”. (Mignaqui: 1997: 224)

El resultado de las intervenciones iniciadas en la década del 70 sobre el territorio y la ciudad, fortalecidas en las décadas posteriores, favorecieron la consolidación de áreas rentables y no rentables en la ciudad, y pusieron de manifiesto una acción desigual del Estado en la producción del espacio urbano. A los fines del presente estudio, pueden mencionarse tres intervenciones dispuestas en el ámbito nacional, con importantes consecuencias para la ciudad, a partir de su particular implementación:

a) La sanción del Código de Planeamiento Urbano por Ordenanza nro. 33.387 de 1977. Como sostiene P. Pirez, esta normativa se propuso reducir el precio especulativo de la tierra, regular la densidad en función del tipo de distrito, establecer distritos de acuerdo a tipos de uso del suelo, promover una adecuada distribución de la población preservando tierra para equipamientos sociales. Sin embargo, la aplicación de esta norma tuvo efectos negativos: aumentaron las diferencias entre zonas, la determinación de usos no conformes de pequeños servicios incrementó el precio de la vivienda al disminuir el número de unidades por edificio. Este autor argumenta que estas medidas, junto a otras, contribuyeron a modificar el perfil de la población de la Capital Federal (Pirez: 1994).

b) La privatización de los servicios públicos de electricidad, agua, teléfono, gas, transformados de esta manera en monopolios privados. Coraggio señala que tal privatización puso de manifiesto una contradicción central entre servicios denominados públicos transformados con estas medidas en negocios privados, y, por lo tanto, ajenos a demandas sociales “insolventes”. (Coraggio: 2000: 58).

c) La privatización de espacios públicos: vinculado a lo anterior, pero especialmente relevante, debe mencionarse una nueva modalidad de apropiación y uso del espacio urbano, expresado en la cesión y venta de tierras públicas a privados, que generó la pérdida constante de espacio público. Como fuera señalado previamente, estas disposiciones formaron parte de las medidas implementadas por medio de la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, estas medidas se adoptaron rápidamente y se manifestaron en un programa de concesiones y privatizaciones de fuerte impacto sobre el espacio urbano (Jardín Zoológico, Centro Cultural Recoleta, Puerto Madero, etc.) (Mignaqui: 1997; Pirez: 1994). También se concesionaron las autopistas a empresas privadas en la década del 90. P. Pirez afirma que incluso, no se establecieron regulaciones de ningún tipo, por el contrario, “*la función de control también fue privatizada entregándose a empresas consultoras, Los plazos de las concesiones también favorecieron a las actividades privadas*”. (Pirez, 1994: 82). El nuevo Código de Planeamiento Urbano estableció asimismo, la construcción de autopistas en la Ciudad de Buenos Aires, el que requería inicialmente 15.000 expropiaciones. (Pirez: 1994).

d) En relación con la política habitacional, el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) constituye el principal

recurso destinado a la construcción de viviendas “de interés social” en el país desde 1972. Fue creado por la ley 19.929 y en los años posteriores a su creación el caudal de recursos destinados a este Fondo fue aumentando considerablemente. Históricamente el FONAVI definió como población-objetivo a “*aquellos grupos familiares carentes de vivienda que no pueden acceder a ella, ya sea por el ahorro personal o por el crédito más bajo que fijen las operatorias del Banco Hipotecario Nacional (BHN)*”. Sin embargo, a partir de la crisis del sistema previsional, el Estado Nacional suscribió con los Estados Provinciales un acuerdo de reasignación de los impuestos coparticipables, que se destinaban al FONAVI. El Acuerdo Interestadual (ratificado por la Ley 24.130 de 1992) estableció una retención del 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales.

B. Cuenya y M. C. Rodríguez señalan que las modificaciones introducidas por medio del Sistema Federal de Vivienda conceptualizaron el problema del FONAVI como un problema financiero. En efecto, la descentralización del sistema tuvo por objetivo central sortear obstáculos financieros del Estado Nacional, y a la vez adecuar la política de vivienda a los lineamientos establecidos por el neoliberalismo (Cuenya: 1997: 37). Esta lectura de las modificaciones realizadas al FONAVI se corresponde con la política de ajuste estructural descrita precedentemente. De hecho, la modificación del FONAVI fue impulsada ante la necesidad de resolver la crisis del sistema previsional. Esta reestructuración del FONAVI también redefinió la figura del sujeto beneficiario, instalando la problemática como una cuestión de orden privado (Rodríguez: 1998: 67). El progresivo pasaje de la construcción de viviendas subsidiadas a la adquisición de créditos hipotecarios establecido por la ley, tendió a individualizar tanto la compra como la “gestión” a realizar.

A partir del año 1984, desde diversos organismos – gubernamentales y no gubernamentales – se propugnó una política de radicación, con el objeto de contemplar la situación habitacional de los sectores de menores recursos, históricamente excluidos de los programas del FONAVI. Como destaca Cuenya, estas experiencias “*aparecieron como portadoras de contenidos y prácticas democratizadoras de las relaciones sociales y del planeamiento urbano a nivel local*”, sin que logren erigirse en políticas complementarias al FONAVI (Cuenya, 1997: 30). A partir de 1984, las familias fueron asentándose nuevamente en los terrenos de las que fueron expulsadas durante el período anterior, aunque con desiguales posibilidades de ocupar la zona norte o sur de la ciudad. Esto se expresa claramente en el predominio de asentamientos precarios en el cordón sur de la ciudad, cuando antes de la erradicación algunas villas se encontraban en la zona norte, lo cual indicaría que hubo una intervención estatal diferenciada para permitir o evitar la ocupación de tierras de alta valuación urbana, tal es el caso de las villas que se ubicaban en el barrio de Belgrano.

Entre 1983 y 1991 la población en villas creció un 400% y entre 1991 y 2001 más que se duplicó<sup>2</sup>. A partir de la información provista por el Censo 2001, es posible ilustrar el crecimiento de la población asentada en villas de emergencia, en especial en el período comprendido entre 1991 y 2001. En el 2001 se duplicó la cantidad de hogares registrados en villas de emergencia: pasó de representar 12.150 hogares en 1991 a 28125 en el último censo, con un tamaño

medio del hogar de 4,1<sup>3</sup>.

Por otro lado, entre 1991 y 2001, surgieron nuevos asentamientos en distintos lugares de la ciudad donde residen aproximadamente 4000 personas. El incremento brutal de esta población es concomitante con el incremento de hogares y población con Necesidades Básicas Insatisfechas y explica el crecimiento de algunos barrios de la ciudad, aún cuando el total decreció.

Radicación de villas: ¿reconocimiento de un derecho?

Durante el gobierno democrático iniciado en 1984, se sancionó la primera ordenanza que promovió la “radicación de las villas” en la ciudad de Buenos Aires, en oposición a lo acontecido durante el período autoritario. Las gestiones políticas posteriores al mandato radical, mantuvieron y reforzaron el postulado de radicar definitivamente las villas de la ciudad. Esto se expresó en la sanción de normativas específicas y dio origen a programas particulares. Se plantearon tres programas entre 1984 y 1998<sup>4</sup>, que coincidieron con cambios en la gestión político administrativa en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y luego en la Ciudad Autónoma.

La legislación del año 1984 dio lugar a diversas acciones de radicación en las villas de la ciudad. Se trataba de reconocer la producción “popular” del hábitat y del derecho a residir en ella. Las intervenciones realizadas en este período se asociaron centralmente a “regularizar el proceso de urbanización”, bajo el supuesto de que la integración física conllevaría la integración social. La pavimentación y apertura de calles resultó entonces la modalidad central de garantizar la incorporación de las villas “al tejido urbano”, en desmedro de aquellas acciones tendientes a regularizar la tenencia de la tierra.

Por el contrario, la legislación sancionada en 1989 (y sus diversas instrumentaciones) puso especial énfasis en que el arraigo, el acceso a la tierra, constituía el principal modo de garantizar la integración de las villas y sus residentes a la ciudad. La ordenanza 44.873 definió el posicionamiento del Estado respecto del problema villero en este período. Por medio de esta norma, “*se incorpora a las villas como distrito de zonificación del Código de Planeamiento Urbano, lo que significó legalizar el proceso de urbanización informal como una modalidad de producción del hábitat, ya que se las reconoce como áreas residenciales*” (González: 1994: 88). La sanción de la ley 23.697, habilitó la transferencia de tierras propiedad del Estado Nacional a sus ocupantes, acompañado del decreto 1001 de ese año. La transferencia de tierras debía realizarse a entidades intermedias, responsables, a su vez, del loteo y subdivisión de las parcelas. Una vez realizada esta tarea, dichas entidades serían las responsables a su vez de otorgar la propiedad a sus ocupantes. Fue en este período que se transfirieron tierras a entidades intermedias, hecho que no se reiteró posteriormente.

Si en una primera etapa la radicación giró en torno de la adaptación de las villas a las normas urbanas establecidas para la ciudad, luego ésta se sustentó en el supuesto de que la propiedad (comunitaria o individual) de la tierra constituía la premisa de una propuesta de radicación, modificando en parte la norma y procedimientos urbanos establecidos anteriormente.

El año 1995 introdujo nuevos contenidos a la política. En especial, la Constitución de la Ciudad instituyó el principio de “radicar” las villas<sup>5</sup>. Respecto de las intervenciones realizadas entre 1995 y 2000, observamos que en su mayoría

se relacionaron con operatorias de apertura de calles u otras obras de infraestructura. Tampoco hubo avance en la regularización dominial. Se evidencia así que sólo entre 1989 y 1994 se avanzó en la regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda, aunque de manera incipiente.

También es necesario tener en cuenta la participación – intermitente- de las organizaciones villeras en la definición y redefinición de la política de radicación. La afinidad político-partidaria existente entre los representantes del movimiento villero y la gestión justicialista asumida en 1989, favoreció la incorporación de aquél en el debate<sup>6</sup>. Así, la radicación expresó y representó, en gran medida, el reconocimiento de una reivindicación histórica del Movimiento Villero: la permanencia en las tierras ocupadas<sup>7</sup>.

## Juegos de reconocimiento

Observamos que en cada período el alcance y sentido asignado a la “radicación” de las villas dio lugar a intervenciones diferenciadas. Si en un primer momento las acciones se centraron en adaptar la ocupación del suelo a las normativas existentes, las legislaciones sancionadas a partir de los 90 buscaron reconocer, aunque de manera incipiente, la producción “informal” del hábitat.

También surgieron en los distintos períodos analizados situaciones “excepcionales” que pusieron en discusión los postulados mismos de la política de radicación, y manifestaron más crudamente la condición de ilegalidad de sus habitantes. Este caso se presentó para la Villa 31 de Retiro que encontró graves obstáculos (y generó buena parte de la bibliografía existente sobre villas) para asegurar su radicación definitiva en el lugar elegido por sus habitantes, por tratarse de tierras de alta valuación económica. La situación anterior se reiteró en el asentamiento “Los Piletones”, cuya población fue parcialmente erradicada por la construcción de la autopista AU7. Así, la radicación se transformó en un término y en una política lábil, sensible a las demandas surgidas desde otros actores de la ciudad, con mejor posicionamiento en la discusión referida a las formas de apropiación del espacio urbano.

En condiciones similares se encuentran aquellas villas asentadas en propiedad privada, casos en los que difícilmente pueda efectivizarse la transferencia de dominio a sus actuales ocupantes, o incluso avanzar en la urbanización de las tierras. Tal es el caso de cuatro de las catorce villas existentes en la ciudad.

El sentido turbio asignado al término “radicación” y sus virtuales “límites” dejan lugar al debate acerca de las “excepciones” y condiciones de implementación de la política. Así, como sostuvimos al inicio, entendemos que los sentidos asignados a la radicación actualizan y mantienen en estado latente la contradicción que dicha política pretende, en el largo plazo, resolver.

Lo anterior se manifiesta también en el uso ambiguo que los distintos agentes le asignan al término, en los que difícilmente se lo pueda distinguir de su uso contrario: la erradicación. A modo de ejemplo, en una de las reuniones que tuvieron lugar en la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña, un funcionario expresó: “*si vemos esto desde el punto de vista urbano exclusivamente, tenemos que pensar que la mejor forma de erradicar las villas es radicándolas*”. (Comisión de Vivienda de la Legislatura, 30/09/98).

Debemos tener en cuenta también que la formulación de la política de radicación reconoció la reivindicación realizada

por las organizaciones villeras, luego de la violenta erradicación ejecutada durante la última dictadura militar.

La incorporación de las organizaciones villeras en el debate, permitió que sus dirigentes se apropiaran de la propuesta y encontraran en ella el reconocimiento de un reclamo histórico. Sin embargo, con el correr del tiempo las limitaciones de la política resultaron evidentes. Un dirigente villero expresó claramente la ambigüedad de la propuesta: *“Vamos a hablar claro, porque no se puede seguir jugando a la radicación y al derecho de las villas, cuando nadie sabe lo que va a pasar con los vecinos de la Villa 31 de Retiro. (...) La señora Subsecretaria de Infraestructura dijo claramente que se va a hacer un proyecto que tiene que ver con los intereses de las multinacionales”*. (Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña, año 1998)

De esta manera, el sostenimiento de la política, a la vez que reconoce la legitimidad del reclamo, impone límites maleables – pero eficientes – a su implementación. Retomando una frase de P. Bourdieu, los agentes (los actores estatales, los representantes de villas, los habitantes) deben reinventar con mayor o menor éxito y de acuerdo a sus propios recursos económicos culturales y sociales los mecanismos por los cuales el acceso a la tierra se instituye en derecho y bajo qué condiciones. (Bourdieu: 2001: 19). Dos obstáculos adicionales se sumaron con los años a la política de radicación, presentando un escenario distinto al que existía en el momento de su primer formulación. Uno de ellos fue el crecimiento de la población residente en villas de emergencia: Se intenta regularizar espacios densamente poblados que cuestionan las condiciones necesarias para que *“la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”*, suponga una mejora en las condiciones de vida de la población residente en villas. El otro se relaciona con las condiciones de habitabilidad de las tierras ocupadas: La mayor parte de las villas está asentada en tierras mal provistas y con múltiples deficiencias. Un documento de la ex-Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)<sup>8</sup> publicado en 1999 describía lo siguiente: *“el 95% de las villas se encuentra asentado en zonas de bañados, terrenos de relleno, compuestos, la mayoría de las veces por material de desechos domiciliarios y escombros, dando un suelo poco estable y de poca resistencia. La escasa profundidad de la napa freática produce anegamiento de los pozos negros y un medio ambiente húmedo e insalubre”* (CMV: 1999: 9).

¿Cómo se “adapta” la normativa urbana vigente a las villas y al crecimiento del número de habitantes registrado en las últimas dos décadas? Este es uno de los supuestos centrales de la radicación: urbanizar las villas e integrarlas a la trama urbana, lo cual implica que, efectivamente, cada vivienda tenga el tamaño (y la disposición) establecida para la unidad

residencial standard, y que a la vez el lote cuente con la infraestructura básica. Evidentemente, si las viviendas no se ajustan a ninguna norma, se restringen las posibilidades de “radicarlas”.

A pesar de que la radicación asumió un principio constitucional, las dificultades que evidencia su implementación continúan irresueltas y, simultáneamente, presentan una mayor complejidad.

## Conclusiones

Aunque con características particulares en los 80 y los 90, observamos un deterioro en las condiciones habitacionales en la ciudad. Las políticas urbanas y de vivienda, por su parte, no lograron revertir estos procesos y por el contrario, parecieran haberlos agudizado. Ambas expresaron en qué medida la ciudad se instituyó por medio de distintos mecanismos – y habilitado por distintas condiciones – en un objeto de negocios. Del mismo modo, se evidenció una “elitización” de los criterios de acceso a los recursos FONAVI y una rigidización de las operatorias contempladas por éste. Por esta razón también la política de radicación de villas fue relegada en términos presupuestarios y quedó encerrada entre la falta de tierras y de presupuesto propio y la urgencia por reconocer la legitimidad del reclamo de los residentes por permanecer en las tierras ocupadas. El carácter político que presenta la solución estatal del problema habitacional para aquellas comunidades asentadas en terrenos públicos o privados, se manifiesta en una tensión permanentemente actualizada entre su condición de ilegales y de ciudadanos simultáneamente. El análisis anterior pretendió dar cuenta de que el desarrollo que tuvo la política de radicación expresa aquella tensión y contradicción.

Así, entendemos que la labilidad del término “radicación” fundamenta y sostiene un juego de reconocimiento del derecho a habitar la ciudad y a apropiarse de ella. En este reconocimiento (siempre parcial) participa el Estado, pero también participan agentes diversos que encuentran en este principio una reivindicación histórica y opuesta a las prácticas violentas desarrolladas por la última dictadura militar. Así, la política de radicación de villas mantuvo un contenido ambiguo y su refuerzo y convalidación a lo largo de dos décadas pareciera haber sido el resultado de los intereses (distintos) puestos en juego para defenderla. En síntesis, es indispensable un debate serio respecto de los contenidos y alcances de la política analizada, pues su carácter lábil y mutable expresa la calidad “excluyente” de los vínculos y de la representación política, que se conjuga con la expropiación material y simbólica en el ámbito socioeconómico.

\*\* Este trabajo expresa uno de los aspectos trabajados en la Tesis de Maestría en Políticas Sociales, llevada adelante como becaria de investigación UBACYT: "Política social: una revisión comparativa de la relación entre política laboral y política de asistencia a los pobres y desempleados entre los períodos 1993-99 y 2000-02. Programación científica 2001-2002. Dirigido por Estela Grassi y Claudia Danani. Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> Política social, condiciones de trabajo y formas de organización socio-política". Proyecto UBACyT Programación Científica 2004-2007. Dirigido por Estela Grassi y Claudia Danani. Programación científica 2001-2002. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

<sup>2</sup> Tomando los datos citados por Oszlak (Oszlak: 1991) y datos de la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>3</sup> Fuente: Datos provisorios de la Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A) sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

<sup>4</sup> Nos referimos a la Ordenanza 39753 de 1984; la Ordenanza 44873 de 1989 y la Ley 148 de 1998.

<sup>5</sup> *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1996, sostiene en el Artículo 31: La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2) Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3) Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.*

<sup>6</sup> Por medio del decreto 3330/91 se conforma la Mesa de Concertación, presidida por el Intendente Municipal y de la que también formaron parte los representantes villeros.

<sup>7</sup> Para un análisis más exhaustivo de las organizaciones villeras ver Cravino, M.C.: 2000.

<sup>8</sup> Por Ley 1251 del 04/12/2003 se cambió la denominación de la CMV a Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma.

## Bibliografía:

Bourdieu, Pierre (2001): Las estructuras sociales de la economía. Manantial, Buenos Aires.

Catenazzi, Andrea; Guzzo, Alejandra (1992): Política de vivienda. La operatoria FONAVi desde 1977 hasta 1992. Programa de Estudios y Asistencia técnica a Municipios. SECyT. FADU UBA.

Clichevsky, Nora (2000): Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL – ECLAC. Santiago de Chile.

Clichevsky, Nora (1997): Regularización dominial: ¿solución para el hábitat popular en un contexto de desarrollo sustentable? En: Cuenya, Beatriz; Falú, Ana: Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. CEA-CBC. UBA. Buenos Aires.

Comisión Municipal de la Vivienda – CMV - (1999): De aquellas Villas a estos Barrios. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Coraggio, José Luis (2000): Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires

Cravino, María Cristina (2000): La política de radicación de villas. El caso de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Mimeo.

Cuenya, Beatriz (1993): Programa de radicación e integración de villas y barrios carenciados de la Capital Federal. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz (1997): Descentralización y política de vivienda en Argentina. En: Cuenya, Beatriz; Falú, Ana: Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. CEA-CBC. UBA. Buenos Aires.

Giddens, Anthony (1995): La constitución de la sociedad. Amorrortu Ediciones. Buenos Aires.

Gonzalez María Alejandra (1994): Aportes conceptuales y metodológicos para la formulación de programas sociales de nivel local. PRONATASS/UBA Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Carrera de Posgrado. Trabajos finales. Gob. ARG/ BIRD/PNUD. Buenos Aires.

Grassi, Estela (2003): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacio Editorial, Buenos Aires.

Grassi, Estela (1999): Políticas y problemas sociales en la construcción del estado neoliberal asistencialista. Argentina 1990-1998. Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Grassi, Estela (1998): La familia, un objeto polémico. Cambios en la dinámica familiar y cambios de orden social". En: Neufeld, María Rosa y otros: Antropología social y política: el mundo en movimiento. Buenos Aires, EUDEBA.

Mignaqui, Iliana; Elguezábal, Liliana (1997): Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la ciudad global y la ciudad excluyente. En: Hilda Herzer (Comp.): Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos. Colección Sociedad nro. 8. Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones del CBC. UBA. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1991): Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Cedes-Humanitas, Buenos Aires.

Pirez, Pedro (1994): Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad. CEAL. Colección Sociedad y Cultura. Buenos Aires

Rodríguez, María Carla (1998): Consecuencias del proceso de reestructuración estatal en la política habitacional. Dos estudios de caso. Informe de Avance, Instituto Gino Germani. Buenos Aires. MIMEO

Sousa Santos (1998): El Estado, el derecho y la cuestión urbana. En Neufeld M.R.; Grimberg, M. y otros (Comp.): Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento. Eudeba, Buenos Aires.

## **Introducción**

El propósito de este artículo es indagar en aspectos concernientes a la constitución de la identidad de las agrupaciones de desocupados y, al mismo tiempo, en las modalidades de participación y organización social promovidas por las mismas.

En la literatura sociológica han concitado gran atención los motivos alrededor de los que se moviliza la acción colectiva y los factores a los que ésta obedece. Este interés en la actualidad se ha renovado puesto que se da un retraimiento de la participación de los sectores populares en las instancias democráticas tradicionales pero esta apatía, a la vez, convive con un nuevo interés por “la cosa pública” situado principalmente en espacios territoriales más acotados como el barrio, donde las organizaciones suelen atender las necesidades y problemas locales. En este espacio se sitúan de alguna manera las agrupaciones de desocupados las que requieren enriquecer y renovar la mirada sobre las nuevas identidades y formas de organización social.

En casi toda Latinoamérica, el barrio -como dimensión política-territorial- se constituyó desde la década del setenta en un objeto privilegiado de las prácticas de participación y organización social. En reiteradas ocasiones, este tipo de prácticas quedaron inmersas en alineamientos político-partidarios. Este proceso, quedó truncó en el caso argentino con el arribo de un gobierno de facto a mediados de esa misma década tras el golpe de Estado de 1976, se buscó así intencionalmente *desocializar la política y despolitizar la sociedad* (Landi, 1988). Posteriormente, al retornar la democracia, se dio comienzo a un lento recupero del tejido social más allá de las terribles secuelas dejadas en este campo por la dictadura militar. Sin embargo, este resurgimiento de la sociedad asumió cualidades distintas a las de los setenta. Entre otros hechos, dieron cuenta de esta nueva realidad: la búsqueda de una concertación social, el surgimiento de movimientos sociales, la emergencia de innumerables ONGs, etc. Pero acabada la “primavera democrática” y debido al desencanto institucional imperante los reclamos de los sectores populares buscaron otros caminos y formas de manifestarse dentro de estas se sitúan las agrupaciones de desocupados.

Este artículo comienza con una presentación de las inquietudes que dieron origen al estudio de las agrupaciones de desocupados y la estrategia metodológica elegida para luego adentrarse en las características generales de este fenómeno, en particular se consignan algunos datos respecto de su magnitud e importancia en actual escenario político y social. En forma posterior, se exponen algunos de los resultados más significativos obtenidos en el trabajo de campo a partir de los que se esboza un conjunto de lineamientos

argumentativos con el objeto de comprender a estas agrupaciones. En este marco, son descriptos los rasgos centrales de su identidad y, al mismo tiempo, se aborda el tipo de organización, participación y representación social promovido por las mismas. Para concluir, el artículo lista algunos de los principales desafíos y alternativas a futuro que enfrentan las agrupaciones de trabajadores desocupados.

## **Planteo del problema y de las inquietudes que dan origen al estudio**

De un tiempo a esta parte, el desempleo -como el indicador más claro del malestar observado en el mercado de trabajo argentino- ha afectado a grandes sectores sociales aunque ciertos grupos han mostrado estar más desprotegidos que otros frente a este fenómeno. Por este motivo, las múltiples dimensiones inherentes a la desocupación han sido abordadas desde distintos enfoques, los que pueden agruparse en tres categorías de acuerdo a sus propósitos de estudio. En un primer grupo se destacan aquellas investigaciones centradas en rescatar la condición subjetiva de la desocupación. En este campo, cabe mencionar sucintamente a aquellos centrados en dar cuenta de las implicancias de la falta de trabajo en la personalidad y el rol ocupado en el hogar (Schlemenson, 1996); otros en cambio se ocuparon de dar con los mecanismos inherentes a la construcción discursiva de la identidad de pobres y desocupados (Vasilachis de Gialdino, 2000); así también hubo investigaciones dedicadas a conocer cómo el stress -ocasionado a partir de la desocupación- incide en el sentido de filiación al grupo familiar y, de igual manera, en la identidad, como sentimiento de pertenencia a cierto grupo social (Badano, 2000). Tuvo también un lugar destacado los estudios abocados a delinear la construcción de las representaciones sociales en los desocupados (Donatello, Giménez Beliveau y Setton, 2004)

En la medida que la desocupación aumentó y se mostró persistente en el tiempo se incrementaron los estudios alrededor de ella y, en consecuencia, se multiplicaron las miradas sobre sus causas, su funcionamiento y su impacto; fue así que en paralelo a las anteriores investigaciones y, como segunda categoría, existieron otras abocadas al tratamiento de la situación material en que se inscribían estas historias de desocupados. Entre estas se pueden citar a quienes se abocaron al análisis de la relación desocupación-pobreza (Kliksberg, 1996); las políticas sociales destinadas a asistir a la población desocupada (Golbert, 1999); el futuro de la seguridad social hasta ahora ligada al empleo asalariado (Rofman, 1998), etc.

En forma más reciente, y como tercera categoría, un

\* Este artículo fue elaborado gracias a la contribución del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en el marco del Programa de Becas CLACSO-ASDI para jóvenes investigadores en América Latina y el Caribe 2001. El autor agradecerá comentarios a este artículo; los que pueden enviarse a [eboga@yahoo.com](mailto:eboga@yahoo.com)



cúmulo interesante de trabajos puso el acento en indagar sobre las agrupaciones de desocupados. Entre estos hubo quienes abordaron el tipo de manifestaciones y reclamos hechos por los desocupados, su grado de espontaneidad, la focalización de las protestas, etc. (Gómez, Palacios y otros, 1998). En cambio otros se dedicaron a documentar el surgimiento y los principales hitos dentro de la historia del movimiento de desocupados, periodo que abarca desde los primeros cortes de ruta en Cutral Co y Plaza Huincul (Neuquén) y la primera pueblada de Tartagal y Mosconi (Salta) hasta la asambleas nacionales de 2001 (Oviedo, 2001). Hay quienes, por otra parte, se detuvieron a estudiar la confluencia de distintas formas preexistentes de participación política y social dentro de las agrupaciones de desocupados; en dichos estudios se dio especial atención también a la incorporación de mujeres y parte de los sectores medios en estas agrupaciones. Por lo que de esta heterogénea conformación de sus bases surgió, para estos autores, la posibilidad de pensarlas como 'movimiento de movimientos sociales' (Svampa y Pereyra, 2003). En parte de estos estudios, también se incorporó como dimensión de análisis la cuestión territorial; aspecto crucial al momento de comprender la lógica de surgimiento y crecimiento de estas agrupaciones. Esta dimensión de análisis que se trató en un considerable número de artículos fue abordada originalmente, en algunos de ellos, a partir de la diada territorio-clientelismo (Masseti, 2003). En este campo de estudios, aunque con otro interés y enfoque, vale rescatar a quienes a partir de investigaciones autónomas de unidades académicas hablaron de saberes situacionales y construyeron su conocimiento a partir de rearticular la práctica investigativa con el compromiso militante (Situaciones, 2001). Este animarse a pensar junto al sujeto-objeto de investigación permitió profundizar en más y distintas dimensiones de las agrupaciones de desocupados.

Partiendo del anterior grupo de estudios y de un modo incipiente la condición del desocupado comenzó a adquirir un *status* o entidad colectiva. Hasta hace sólo unos años los desocupados solían ser entendidos como un conjunto de individuos de significancia estadística o como una población en situación de vulnerabilidad social, y por consiguiente, se había desatendido así su condición de actor social. Este artículo intenta aportar elementos a esta tercera línea de análisis en la que los desocupados son algo más, en realidad mucho más, que quienes no tienen una ocupación en el mercado de trabajo.

Es cierto que el fenómeno de la desocupación -en su actual dimensión e intensidad- es relativamente reciente; de cualquier forma, la irrupción de los desocupados en la escena pública se dio al mismo tiempo que este problema empeoraba. Quizás, en ese entonces, el tipo de manifestación y protestas -cortes de ruta, toma de edificios públicos, "puebladas", etc.- concitó más atención que quienes las generaron, es decir, los propios desocupados. En efecto, detrás de esta "salida a escena", los desocupados transitaron un camino signado, en un comienzo, por una situación de duelo respecto del empleo perdido. Luego de esa etapa, muchos intentaron reinsertarse en reiteradas ocasiones en el mercado de trabajo, pero esto casi siempre fracasó debido al continuo crecimiento de la desocupación y la brecha de empleo (Monza, 2004). Más adelante, y al parecer contradiciendo cierta idea asociada a que los desocupados "...no pueden nutrir un proyecto común y no parecen capaces de

superar su desasosiego en una organización colectiva..." (Castel; 1997 p. 414) algunos de estos lograron, en ciertas circunstancias, agruparse dando lugar así al proceso constitutivo de su identidad y búsqueda de su lugar en el actual escenario económico y social. Es de interés también el tránsito de esas formas de organización social a su manifestación política. Esta inquietud reconoce como antecedente a parte de la literatura abocada a estudiar en Latinoamérica, a lo largo de los años ochenta y noventa, los llamados movimientos sociales. Esto seguramente no resulta ser una casualidad; existen varias conexiones entre ambos fenómenos. En parte, aquellos estudios se centraron en tratar de entender parte de las motivaciones morales de esos movimientos, su autonomía respecto del poder estatal, su carácter cíclico en relación a problemas sociales, económicos o políticos, etc. (Gunder Frank y Fuentes; 1988) Esas prácticas se inscribían en un marco de pérdida de legitimidad de los procedimientos e instituciones democráticas, las que no satisficieron los crecientes requerimientos sociales ni saldaron parte de las sostenidas desigualdades económicas. (Portantiero, 1996) En este marco de *fraglización* de los procesos democráticos, el surgimiento y el lugar ocupado por las agrupaciones de desocupados despiertan consideraciones contradictorias. Por una parte, ellas destacan la gravedad del problema, su persistencia y profundidad; pero, al mismo tiempo, muestran cómo parte de los sectores sociales más carecientes se organizaron con el objeto de mejorar su propia condición de vida.

En síntesis, el problema planteado está centrado en dilucidar: ¿Qué define como tal a estas agrupaciones de desocupados? Entre otras respuestas *a priori*, es posible considerar que estos desocupados se agrupan debido a que comparten sólo la falta de trabajo; están inmersos en una situación social crítica que los impulsa a buscar una alternativa colectiva; o bien sus integrantes cuentan con historias de participación y organización sindical y política. En cualquier caso, otro aspecto crucial que hace a esta cuestión es: ¿Qué les permitió dejar atrás el estigma de ser desocupados y lograr organizarse alrededor de esta nueva condición? Y, a partir de este *status* e identidad colectiva, ¿Qué alternativas de cambio intentan implementar -en el plano simbólico y material- frente a un orden social, económico y cultural que entiende al desempleo como una cuestión estrictamente individual? Estos interrogantes dan marco a las siguientes secciones donde se esbozan algunas de las posibles respuestas sobre como comprender parte del universo de las agrupaciones de desocupados.

### **El aborde metodológico: recuperando la acción en la perspectiva de las estructuras de significado de los actores y su contexto social**

La naturaleza de las propias agrupaciones dio lugar al enfoque con el que se abordó su análisis, más cercano al comprender que al explicar. En los hechos se partió del supuesto que existe una jerarquía de estructuras significativas construidas por los sujetos a partir de las que se puede desentrañar el sentido de sus acciones. En consecuencia, cualquier intento cognitivo está centrado en la posibilidad de interactuar con los propios sujetos, dando en esta interacción un lugar destacado al dialogo. Esta es entonces la causa por la que se optó por sostener entrevistas personales semiestructuradas con integrantes de agrupaciones de

desocupados, considerándolas como el principal insumo con el que contar para retomar aspectos conceptuales como los anteriormente descriptos. Lo que se complementó en algunos casos con encuestas autoadministradas, además del material elaborado por las propias agrupaciones (principalmente revistas y folletines) y entrevistas a integrantes de organismos gubernamentales encargados de trabajar con las mismas. Desde esta posición no se trata entonces de buscar leyes sino significados, la importancia de sus hallazgos reside en su especificidad y su circunstancia.

El presente artículo da cuenta de lo acontecido con las agrupaciones integrantes de la muestra intencional elaborada a propósito de este estudio. Esta muestra se elaboró fundamentalmente en base a tres criterios: a) las agrupaciones debían estar integradas y ser conducidas por quienes se encuentren o hayan estado desocupados, b) representen intereses e intenten dar contención a inquietudes de los desocupados y c) aspectos territoriales, fue así que se trabajó con agrupaciones situadas principalmente en el Gran Buenos Aires. Para aplicar estos criterios se llevó a cabo, con el objeto de seleccionar los casos que integran la muestra, el siguiente procedimiento. En el caso del primer criterio, se corroboró que sus cuadros dirigentes sean o hubieran sido desocupados a medida que creaban, ingresaban o se contactaban las organizaciones. Este criterio combinado con el segundo (asociaciones que representen los intereses de los desocupados e intenten darles contención) dejó por fuera muchas agrupaciones que si bien tienen a los desocupados como población objetivo de sus acciones éstas no estaban integradas -ni sus cuadros dirigentes- son o fueron desocupados, al momento de las entrevistas. Esto siempre se comprobó en el primer contacto. Es de hacer notar que al elaborar la muestra surgieron varios inconvenientes. Entre estos, se destacó la imposibilidad de definir en forma detallada el universo a estudiar. Esto es debido a que no existió la posibilidad de contar con un registro único de estas agrupaciones; ni tampoco de construirlo en el marco de este estudio. Existen en la órbita estatal distintas organismos encargados del registro de organizaciones sociales pero su información suele ser fragmentaria e incompleta. Es por esto que cabe resaltar la dificultad de generalizar los resultados aquí obtenidos al conjunto de las organizaciones de desocupados, es decir, cualquier afirmación sólo tiene cabida en la medida que atañe a las agrupaciones aquí entrevistadas. Por último, se optó por aplicar los criterios antes descriptos principalmente a asociaciones del Gran Buenos Aires debido a las restricciones de tiempo y recursos disponibles para hacer el trabajo de campo. En cualquier caso, y con el objeto de corroborar la existencia de sesgos en los resultados se incluyó a algunas asociaciones del interior del país para identificar similitudes y diferencias con las del GBA. Del de agrupaciones entrevistadas el 84% corresponde al GBA, mientras que un 10% son de Jujuy y tan sólo un 6% tienen sede en Santa Fe. Las diferencias entre los grupos del GBA y el interior fueron muy escasas. En total se llevaron a cabo diecisiete entrevistas, siendo algunas de estas entrevistas grupales; estas tuvieron lugar entre mayo y noviembre de 2001. En todos los casos, quienes siempre participaron de las mismas fueron integrantes con un importante protagonismo en el accionar reciente y en la historia de estas agrupaciones.

Para concluir este apartado sólo resta consignar que este acercamiento, claro está, genera más hipótesis y nuevas

preguntas que conclusiones debido al tamaño de su intervención y a la complejidad del fenómeno en cuestión. En el país, es preciso recordarlo, mucho ha cambiado desde el 2001 y estos cambios afectaron el accionar y la cohesión de las agrupaciones de desocupados pero parte de los resultados obtenidos aquí pueden aportar a la construcción de un conocimiento sobre este fenómeno.

Las agrupaciones de desocupados. Panorama y rasgos generales de este fenómeno

Desde hace tiempo, el trabajo ha sido considerado, en la sociedad moderna, como el principal factor generador de identidad. En este sentido, "...la característica esencial del trabajo moderno es ser una actividad en la esfera pública, demandada, definida, reconocida como útil por otros, y como tal, remunerada. Por el trabajo remunerado es por lo que pertenecemos a la esfera pública, conseguimos una existencia e identidad social, es decir una profesión, estamos insertos en una red de relaciones e intercambios sociales. Debido a que el trabajo socialmente remunerado es el factor más importante de socialización, la sociedad industrial se entiende como una sociedad de trabajadores..." (Gorz, 1995: p. 26). Existen cientos de obras sobre la importancia del trabajo; de hecho, este aspecto también fue analizado en una perspectiva histórica de más largo aliento, atendiendo al origen de los partidos de los trabajadores, el surgimiento y crecimiento de la sociedad industrial, etc. (Hobsbawm; 1999) Sin embargo, es impreciso, sino incorrecto, aludir en la actualidad a la existencia de una sociedad de trabajadores debido a los cambios ocurridos a lo largo de los últimos treinta años. "...Quizás estas transformaciones se podrían sintetizar diciendo que categorías cada vez más numerosas de la población están siendo llevadas a situaciones de inactividad forzada, por esto mismo se ha perdido la identidad por el trabajo. Por cierto, se pueden identificar varios círculos de identidad colectiva, basados en primer lugar en el gremio (el colectivo de trabajo), que puede prolongarse como comunidad de hábitat (el barrio popular) y comunidad de modo de vida (el café, la política, etc.)..." (Castel, 1997: p. 417). Es así que en la actualidad cobran mayor fuerza relativa algunas identidades transversales, que coexisten con las del "trabajador". Eso sucede con las identidades nacionales, locales, de género, ecologistas, los movimientos de derechos humanos y mas recientemente los movimientos antiglobalización, etc. (Del Río, 2000). En este contexto, en el que aún es fuerte el significado social del trabajo, está inscripto el surgimiento de las agrupaciones de desocupados. En este tránsito de un tipo de sociedad a otra, los desocupados sortearon estigmas asentados en argumentos de índole moral respecto de su capacidad de iniciativa y su disposición para trabajar.<sup>1</sup> Y si bien este tipo de tesis sólo se sostuvo en situaciones de desempleo friccional, en las que supuestamente no existen impedimentos objetivos para lograr emplearse, este hecho imposibilitó durante mucho tiempo que se culpabilice a la víctima, dando lugar a cierta estigmatización del desocupado en el imaginario social (Orgambide, 1999; Arlt; 2000). Esto asimismo dio lugar al desarrollo de políticas sociales asistencialistas. Ergo, sólo una pequeña parte de los desocupados en el momento de las entrevistas contaba con algún tipo de cobertura por parte del Estado -cerca del 7% del total de personas desocupadas-. No se los asiste o solo un poco puesto que hacerlo desalienta la "natural" búsqueda de trabajo en el mercado. No obstante, y más allá de estas miradas culpabilizadoras de

los desocupados, estos comenzaron a agruparse alrededor de intereses y problemas en común. Debido a esto, un primer intento de acercamiento a la cuestión podría centrarse en dimensionar el fenómeno de las agrupaciones de desocupados en el país. Esto supone rastrear en los registros oficiales de organizaciones no gubernamentales (ONGs) la existencia de agrupaciones de desocupados. De una lectura de éstos parece no existir una relación directa entre la resonancia que sus reclamos encuentran en los medios de comunicación y la cantidad obrante en estos registros oficiales (ver Cuadro N° 1) Sin embargo, esto mismo que en principio no parece otra cosa más que una contradicción en verdad esta echando luz sobre un aspecto no menos interesante de la lógica de acción de estas agrupaciones de desocupados.

**Cuadro N° 1**

***Organizaciones No Gubernamentales y Agrupaciones de Desocupados.***

	ONGs registradas en distintas instancias gubernamentales		ONGs que destinan sus acciones a desocupados		ONGs de desocupados	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
CE.N.O.C.	7.000*	100	200	2,9	4	0,05
REG.I.C.E.	2.000*	100	2.000	100	24	1,2
C.I.O.B.A.	294	100	33	11,2	0	0

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de: CE.N.O.C. del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; REG.I.C.E. del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y el C.I.O.B.A. del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (\*) Estas cifras, aunque fueron dadas por los propios organismos, deben ser consideradas como una aproximación a la cantidad real de agrupaciones registradas. Agosto 2001.

Quizás esta baja registración esté asociada a que estas agrupaciones sostienen con el Estado una relación que oscila entre negociar y confrontar, entre asociarse y/o diferenciarse de éste. En otras palabras, no todas las agrupaciones optan por transitar la instancia institucional en la relación que construyen con el Estado. En principio, este hecho esta circunscrito a que la constitución legal de estas agrupaciones suele ser el resultado de, por una parte, un proceso de crecimiento grupal/institucional y, por la otra, responde a cierta necesidad de establecer relaciones contractuales con otras instituciones y/o el Estado. Esto se da, en el caso del Estado Nacional, cuando algunas de éstas eligen participar en forma directa de algún programa social. Mientras que otras, sin estar formalizadas, acceden a estas ayudas o programas sociales a través de municipios u otros organismos del ámbito local. Es decir que estas agrupaciones informales no son receptoras directas de prestaciones sociales -como alimentos- ni tampoco son responsables en la ejecución de proyectos sociales sino que acceden a estos de manera indirecta. Lo cierto es que los registros oficiales de agrupaciones están dando cuenta de este singular tipo de relación, de esta asociación~diferenciación, que estas agrupaciones construyen con la órbita estatal. Por otra parte, también existen estimaciones periodísticas sobre la magnitud del fenómeno sobre todo referido a la cantidad de integrantes de las distintas agrupaciones y su participación en programas de empleo transitorio.<sup>2</sup> En realidad, cabe mencionar que la legitimidad de las agrupaciones de desocupados guarda relación con su irrupción en la arena social y política signada por una gran apatía y no tanto por su tamaño; aspecto inscripto más en la lógica mediática que en el análisis social. Por último, cabe introducir un comentario respecto de la discusión sobre si estas agrupaciones constituyen (o no) un movimiento social. En reiteradas ocasiones durante las

entrevistas, se manifestó el hecho que estas agrupaciones se auto perciben más como integrantes de un movimiento que como simples grupos aislados. Esto se evidenció en las entrevistas a través del uso genérico de un "nosotros, los desocupados", etc. Pero, claro está, esto no significa que exista una instancia única de encuentro, intercambio y articulación entre estas agrupaciones. Es más, no hay en lo que términos tradicionales podría denominarse una estructura orgánica a la que éstas respondan; aunque quizá con esta intención tuvieron lugar dos congresos nacionales de desocupados.<sup>3</sup> En cualquier caso, resulta imprescindible distinguir entre las agrupaciones sociales y los movimientos sociales; más allá de la estrecha relación existente -en ciertas ocasiones- entre estos fenómenos. Al respecto suele ser usual el hecho que

una asociación trabaje aislada, mientras que un movimiento social se proyecta en un conjunto de acciones sobre la esfera pública intentando cambiar la *historicidad* (Touraine; 1995). Debido a ello, las organizaciones de desocupados son susceptibles de ser entendidas como parte integrante, o más bien adherente, de un movimiento social más amplio y no sólo como meras asociaciones de desocupados sobre todo en opinión de algunos autores (Svampa y Pereyra, 2003).

**Del panorama general a las características observadas en las entrevistas.**

En esta sección se consignan parte de los resultados obtenidos a partir de las entrevistas hechas a integrantes de las asociaciones de desocupados. En primer lugar, se consignan las características de las agrupaciones para, en forma posterior, dar lugar a una interpretación más pormenorizada de aquellos aspectos más significados respecto de las formas identidad y participación social de las mismas. En principio, existe un conjunto de interrogantes en las entrevistas acerca del surgimiento de estas asociaciones; es decir, el motivo por el que los desocupados decidieron organizarse e iniciaron a la construcción de un espacio grupal. Es así que un 60% de los entrevistados manifestó que la sola condición de desocupados fue motivo suficiente para juntarse y comenzar a trabajar en común mientras que un 20% hizo hincapié en las posibilidades que se abrían a partir de la creación de una asociación de desocupados. Este grupo rescata el carácter instrumental de organizarse, hacerlo les permite acceder a distinto tipo de beneficios y disputar al mismo tiempo distintos espacios de poder. Por último, el 20% restante manifestó otros motivos, se destacan aquí quienes venían trabajando en temas relativos a procesos de toma y posterior regularización de tierras fiscales. Estrechamente relacionado al motivo por el que se constituyeron las agrupaciones de desocupados esta la historia de

sus integrantes. Es así que un 47% de los entrevistados reconoce haber tenido un pasado en común, es decir, experiencias colectivas de militancia con otros miembros de esas mismas agrupaciones. Esta cualidad esta asociada a aquellos quienes compartieron una misma situación o transitaron un mismo proceso, esto en reiteradas ocasiones hizo que integrasen un mismo grupo. Entre otros ejemplos cabe citar, aquellos que fueron empleados municipales y ahora están desocupados, o quienes participaron en forma conjunta en la toma de tierras de un barrio.

Otra cuestión filiatoria de igual importancia es la inserción territorial de sus integrantes, esto se traduce en que cerca del 93% participó en instancias comunitarias barriales con anterioridad a la creación de las asociaciones de desocupados. En este sentido, las agrupaciones de desocupados recuperan o bien integran en sus filas a un considerable número de militantes con experiencia en el trabajo social o partidario barrial. Esta inserción y conocimiento del territorio se tradujo en reiteradas ocasiones en una importante capacidad por parte de estas organizaciones en establecer vínculos con otros actores; el 47% de los entrevistados manifestó estar llevando a cabo acciones en forma articulada y, en muchos casos permanente, con otras agrupaciones comunitarias. Entre estas se destacan fundamentalmente las agrupaciones de base -centros vecinales, sobre todo- y algunas de tipo eclesástico.

Del conjunto de agrupaciones entrevistadas un 67% corresponde a asociaciones que están formalizadas, es decir, tienen personería jurídica; cabe aclarar respecto de este aspecto que quizás esta alta proporción este sesgada debido al procedimiento de elaboración de la muestra antes descripto (se partió de registros oficiales para contactar a las asociaciones incorporándose luego a otras a partir de las primeras entrevistas).

Otro aspecto de interés esta asociado a las prácticas de estas agrupaciones, sean estas de organización internas o tengan relación con otros actores y su entorno. En lo relativo a su lógica de acción interna es de destacar que en un 67% de las mismas se observó un tipo de toma de decisiones participativo, es decir, los espacios resolutivos (asambleas) están abiertos a todas los miembros que componen a estas agrupaciones mientras que un 26% tiende a tener un tipo de conducción más centralizado -este subgrupo esta integrado en gran parte por asociaciones del interior del país- y el restante 7% no se manifestó claramente respecto de este aspecto en las entrevistas. De este 67% de agrupaciones que generan espacios más participativos un 80% ha generado propuestas de acción consensuadas entre todos sus integrantes.

En lo que atañe a su forma de manifestarse y pensar sus acciones respecto de otros actores y la situación del país. Del total de entrevistas hechas un 67% manifestó claramente tener la intención de llevar a cabo propuestas de índole general, las que pretenden a superar instancias simplemente peticionistas asociadas en reiteradas ocasiones a su situación respecto de las políticas publicas, en general, y de las políticas sociales, en particular.

En contraste con otros aspectos, en los que las respuestas presentaron una mayor heterogeneidad, casi la totalidad de asociaciones de desocupados entrevistadas -para ser exactos el 97%- dijo estar participando en programas de empleo transitorio. Este atributo es estudiado con más detenimiento en otra sección de este artículo. Sin duda, del análisis de

las entrevistas hechas surgen innumerables cuestiones susceptibles de ser sistematizadas; aquí sólo se consignaron algunas de ellas.

## Hacia una conceptualización de las agrupaciones de desocupados. Entre lo nuevo y lo viejo, en busca de lo propio

### Primeros apuntes sobre la identidad y proyección de los desocupados

Dentro de las ciencias sociales latinoamericanas tiene un reconocido lugar la inquietud despertada por ciertas identidades locales. Este campo de estudios está centrado en comprender a movimientos sociales como los *sin tierra brasileños* o el de *los indígenas mexicanos, los zapatistas*. En cualquier caso, estas identidades, al igual que otras de la región, están dando cuenta de ciertas fisuras en la dinámica de desarrollo social y económico que evidencian su incapacidad para integrar a la totalidad de la población. Debido a esto, dichas identidades sólo son susceptibles de ser entendidas en su especificidad; cabe interrogarse entonces sobre: ¿Qué es aquello inherente a la identidad de los desocupados? Este tipo de interrogante, si cabe mencionarlo, como cualquier otro acerca de estos desocupados, no es sencillo de responder o, al menos, no permite una única respuesta. De este modo, y en un contacto inicial con estas agrupaciones, se contempla una reiterada alusión al trabajo -en realidad, a la falta de éste- un tipo de reflexión que parte de haber conocido el *mundo del trabajo*, un mundo que ya no existe. Esta problemática se impone incluso en lo nominal, se habla así de trabajadores desocupados, nunca se trata sólo de desocupados. Y aunque esto es cierto -los desocupados no se definen sino en relación a ausencia de trabajo-, su nuevo status incorpora otros elementos, cosa que implica rastrear estos rasgos característicos en las múltiples manifestaciones de su accionar colectivo. Entre otros enfoques, uno de gran utilidad para abordar este asunto incorpora la tensión existente entre *identidad y alienación* (Evers; 1985). Esta dicotomía brinda así algún indicio sobre la orientación a tener en cuenta respecto del tratamiento de la cuestión desocupados. Esto al mismo tiempo tiene relación con la inexistencia de una identidad colectiva sustantiva por parte de los desocupados, de un "algo" que de por sí los define como tales. En realidad, si existe algo similar a esto, quizás sea obra de un encuentro de múltiples situaciones dadas justamente en esa tensión entre identidad y alineación. En el caso de los desocupados, comenzar a construir un itinerario en común no estuvo asociado entonces a la suma de un conjunto de decisiones individuales, ni mucho menos a atribuciones conferidas desde afuera a estos grupos -ya sean estas asignadas por los medios de comunicación, los partidos políticos, etc.- sino más bien a características compartidas por los propios desocupados aquí entrevistados.<sup>4</sup> Estos atributos, en reiteradas ocasiones, se encontraban latentes a su condición y fueron emergiendo en distintas formas aunque siempre a partir de situaciones concretas. En este sentido, las entrevistas muestran algunas situaciones que, aunque anecdóticas, ilustran este hecho. Este es el caso en que en un barrio algunos vecinos comienzan a juntarse debido a un corte del suministro de energía eléctrica sufrido a causa de la imposibilidad de afrontar el pago de las facturas de dicho servicio. De estas reuniones surge un acuerdo para realizar un planteo en común a la empresa; al

mismo tiempo, algunos integrantes de este grupo deciden hacer una encuesta a aquellos quienes se les había cortado el suministro de energía eléctrica. Esta encuesta dio como resultado que una altísima proporción de quienes tenían problemas para pagar las facturas eran justamente aquellos quienes estaban desocupados. En las reuniones siguientes surgió como cuestión común a todos los integrantes del grupo la problemática de la desocupación hasta ese entonces nunca tratada, así fue que se creó la comisión de desocupados del barrio. En otro barrio, el tema entró en discusión -adquiriendo entidad propia- a partir también de actividades cotidianas, hogareñas. En gran parte de las casas del barrio los hombres se encontraban sin trabajo mientras que sus mujeres estaban ocupadas en el servicio doméstico, siendo ellas el sustento económico de sus hogares. De a poco los hombres, quienes tradicionalmente se autopercebieron como *jefes de hogar*, se encargaron de las labores domésticas. Esto, claro está, no era tratado al comienzo en las reuniones barriales. Luego de un tiempo, algunos vecinos se animaron a colgar la ropa que ellos mismos lavaban en los patios traseros de sus casas o bien a limpiar vidrios de las ventanas. Estas actividades hechas al exterior de los hogares produjeron un encuentro, seguro no buscado, de aquellos desocupados del barrio. Lo cierto es que a partir de esta situación, los vecinos se plantearon y organizaron en base a esta problemática ahora compartida, manifiesta y común a muchos de ellos.

En todo caso, de lo que se trata es de un reconocerse en el otro. De encontrar un algo compartido, algo que quizás los hace similares. Y si bien estos casos permiten entrever este tránsito de lo latente a lo manifiesto, otro aspecto de igual interés es cuando a partir de esta condición, una vez manifiesta, se proyectan múltiples situaciones en la esfera de lo público. Sin duda, un singular caso de esto es lo ocurrido con los programas de empleo transitorios (en adelante PETs) impulsados desde el gobierno.<sup>5</sup> Este tipo de programas brinda ocupación a personas desocupadas de bajos recursos a través de la realización de obras de infraestructura (salas de salud, redes de cloacas, aulas de escuelas, etc.); actividades de interés comunitario (atención de comedores comunitarios, etc.); o emprendimientos productivos (herrerías, panaderías, etc.). Los proyectos son ejecutados por organismos públicos (Municipios) o entidades civiles sin fines de lucro (asociaciones, fundaciones, etc.). En cualquiera de sus modalidades, los PETs brindan un espacio común de trabajo a los desocupados, más allá de las características que este trabajo asume en los hechos. En su totalidad, se trata de empleos temporarios, por lo que cobran una asignación mensual de 150.- pesos, no cuentan con aportes a la seguridad social ni tienen otros beneficios sociales. De todos modos, surge de las entrevistas que el estar inserto laboralmente brinda inmediatamente un sentido de grupo, de pertenencia. En efecto, contar con compañeros y una tarea en común genera, sin lugar a dudas, un espacio para discutir, participar y organizarse. Estos mismos PETs, además al abrir la participación a organizaciones no gubernamentales (ONGs) en su implementación local -respondiendo así a las directrices de organismos multilaterales de financiamiento internacional-, alentaron indirectamente a los desocupados a organizarse, incluso formalmente, para participar en estos programas.

Otro rasgo distintivo de las agrupaciones integrantes de la muestra aquí estudiada, considerado aquí como un segundo

aspecto en materia de análisis de la identidad de los desocupados, es su capacidad de identificar *contradestinatarios* de sus acciones. Este hecho, dar curso a acciones en función de la existencia de un "otro contrincante" es, en cualquier caso, el reaseguro simultáneo de la propia identidad. En otras palabras, e intentando retomar los casos antes citados, el no poder pagar el servicio de energía eléctrica debido a su condición de desocupados está asociado en el diagnóstico de los actores a que esto supera lo estrictamente particular y siempre refiere a otros actores -las empresas energéticas-; a otros intereses -sus ganancias-. En lo que respecta al otro ejemplo, este tiene lugar en el plano de lo cultural, en este sentido, sentirse avergonzado al ocupar el lugar dado tradicionalmente a las mujeres lleva a entrar en contradicción con un sistema de valores, reflexionar sobre la propia condición y realidad. Detrás de estos valores, y una vez rasgado el velo que cubre su carácter ideológico, se identifican a los sectores dominantes que "imponen" su visión del mundo.

Si bien estas agrupaciones entrevistadas a su interior tienen diferentes caracterizaciones sobre la realidad en la que están inmersas, en general comparten una postura crítica respecto del modelo social y económico implementado durante los años noventa. En este orden de cosas, estas agrupaciones suelen asociar a aquellos con quienes interactúan diariamente a grupos de intereses sostenidos en un conjunto de relaciones objetivas ancladas, al mismo tiempo, a determinadas formas de poder, a cierto escenario. De este modo, al interpelar a las instancias de gobierno local -al solicitar puestos en PETs-, o bien a tiendas de supermercados -en el marco de un reclamo de alimentos- estas agrupaciones saben, en cada caso, del actor social interpelado y de su lugar respecto de éste. Este hecho, el poder percibir la complejidad sobre la que están asentadas gran parte de las relaciones sociales, significó en el caso de estas agrupaciones dar lugar a la construcción del propio lugar desde del que situarse en relación a esos "otros contrincantes". Esto, en ningún caso fue el resultado de análisis de "ideólogos" si no más bien de la realidad diaria de estas agrupaciones, de comenzar a atar cabos que hasta ese entonces parecían sueltos. Fue así que, a partir de este tipo de lecturas de la realidad emergieron una variedad de formas de protesta (cortes de ruta, campamentos en plazas públicas, reclamos de alimentos a supermercados, toma de edificios públicos, etc.), que marcaron su *entrada en escena*, su darse a conocer, su manifestación en la esfera de lo público. Este tipo de protestas produjo en muchas ocasiones la detención de distintos referentes de estas agrupaciones, así fue que distintos gobiernos intentaron, en más de una oportunidad, hacer de la protesta social una cuestión judicializable.<sup>6</sup> Esto significó un aumento del conflicto, retroalimentado a partir de la detención, procesamiento e incluso la condena de algunos integrantes de estas agrupaciones. Este atributo -su capacidad de movilizar grandes contingentes de personas- está en estrecha relación a los triunfos logrados, los que asimismo cohesionaron aún más su identidad. En todo caso, lo que es seguro es que esto les permitió obtener un reconocimiento de otros, un reflejo de sí en el que observarse y, aunque este reflejo no siempre fue fidedigno, como lo fue su aparición los medios de comunicación, siempre según las propias agrupaciones les brindó una perspectiva de sus propias posibilidades y limitaciones.

Existen asimismo un conjunto de otros indicios interesantes

de rescatar respecto de estos mismos aspectos. De las entrevistas surgen innumerables situaciones; de todas éstas se reproducen a continuación sólo dos. Este es el caso de un corte de ruta en la provincia de Jujuy, citado en un encuentro de desocupados hecho en Córdoba. En esa ocasión y a dos días de iniciado el corte de ruta llega al corte y se detiene enfrente de la gente que estaba en la ruta un automóvil del que desciende el gerente de un importante ingenio de azúcar local. Luego se acerca a uno de los desocupados y le pide que, por favor, le permita pasar, que tenía que llegar al aeropuerto para tomar un avión. En una reunión hecha esa misma noche en el corte gran parte de los presentes recuperaron el hecho que, a no ser por el corte, este gerente no les hubiera pedido nunca algo por favor y probablemente ni siquiera les hubiera hablado. En sus palabras, se puede ser pobre y desocupado o se puede ser *piquetero*.<sup>7</sup> Esta escenificación les brinda algún tipo de poder, más allá de transitoriedad de este, los reubica en el campo, los sitúa de una forma distinta, se enfrentan a la posibilidad que algo puede suceder, algo puede cambiar. No obstante, esto supuso no desconocer la existencia de cuestiones objetivas respecto de las relaciones de poder más generales en que se encuentran inmersas dichas agrupaciones. El otro caso es aquel sucedido en uno de los grandes cortes de ruta de La Matanza. Luego de unos días de iniciado el corte de ruta, una mujer que estaba cocinando se quema la mano. Debido a que en el mismo corte existía una suerte de puesto de salud, producto de la importante cantidad de gente que estaba viviendo en la ruta, esta mujer es atendida rápidamente y su mano ni siquiera llega a ampollarse. Esa tarde en la asamblea esta mujer subrayó que el hecho de estar en la ruta los hacía más dignos debido a que si ella hubiera estado en su casa, no se hubiera podido atender del mismo modo en su barrio debido a la ausencia de un centro de salud barrial.

Para concluir este apartado, sólo resta mencionar que la distinción hecha entre las categorías antes utilizadas (*identidad-alienación*, *contradestinatarios*, *escenificación*) responde, en este caso, sólo al propósito de su identificar analíticamente cuestiones en común a las distintas agrupaciones de desocupados las que en la realidad convergen en una misma instancia.

### **Organización, participación y representación social de los desocupados**

En paralelo a la constitución de su identidad, las agrupaciones objeto de este estudio dieron lugar a procesos de organización, participación y representación de amplios sectores sociales, sobre todo a aquellos más marginados. Esto despertó inquietudes acerca del tipo prácticas sociales y propuestas políticas llevadas a adelante desde estas agrupaciones, sobre todo en lo que respecta a su legitimidad. Es de destacar el interés suscitado en lo referente a conocer si sus reclamos cuentan con un asidero real en contingentes de población marginada y, asimismo, si sus acciones y propuestas son el fruto de la libre elección de todos sus integrantes. En principio, antes de abordar estos temas, resulta imprescindible introducir algunas consideraciones más generales sobre organización y participación social. En este sentido, cabe sostener que cualquier instancia de organización social requiere de individuos o de una comunidad con intereses y necesidades. Es así que todo proceso de organización social tiene lugar cuando estos intereses y necesidades son puestos

en común, se interactúa en función de éstos y se generan acciones con el propósito de satisfacerlos, mientras que la participación también es un proceso y, al mismo tiempo, el resultado de ese proceso. En efecto, como proceso, se considera que los individuos y las comunidades tienen sus opiniones y toman parte en las decisiones que afectan sus intereses. Y, como resultado, se espera lograr individuos y comunidades con capacidad de manejarse con mayor autonomía, protagonismo y soltura para actuar en su relación con otros.<sup>8</sup>

En el caso aquí en cuestión, uno de los rasgos particulares de las agrupaciones contactadas es que se organizaron casi exclusivamente alrededor de problemáticas diarias, barriales; esto dio un singular sesgo al tipo de participación observada en estas agrupaciones. Entre los múltiples factores intervinientes al momento de indagar respecto del por qué estas agrupaciones logran un interesante grado de adhesión sobresale su capacidad de enfrentar en forma práctica distinta clase de problemas. Este atributo atrae más a "hacedores" que a "ideólogos". En todo caso, cualquier discusión emana de situaciones concretas y sólo a partir de estas se relaciona con preceptos o ideologías de tipo político. Entre otros tantos, un ejemplo es aquel discutido en una asamblea barrial en la que una mujer, madre de varios niños, planteó la necesidad de tener un polideportivo en el barrio para que los jóvenes no jueguen al fútbol cerca de la ruta. En esa reunión, se tomó e incorporó esto como un reclamo de la propia agrupación de desocupados, ningún integrante de la agrupación sostuvo que para que los jóvenes del barrio tengan la cancha de fútbol es necesario cambiar el actual orden de cosas. Esto es parte, en cualquier caso, de un tipo de acuerdo de trabajo entre sus integrantes acerca del modo en que tiene lugar cualquier proceso de organización comunitaria, en el que lo prioritario es aunar esfuerzos a partir de acuerdos y coincidencias básicas.

Esta mirada en común tampoco es obra de la casualidad. Es de destacar, que en un grado considerable, estas agrupaciones se nutrieron de cuadros provenientes de anteriores experiencias de trabajo con sectores populares, incluso muchas de éstas fallidas, por lo que luego de repensar sus prácticas optaron por un abordaje centrado en la construcción a partir de las necesidades de estos sectores sociales. Por esto ocupa un lugar predominante el cuidado de representaciones barriales y el tipo de forma en que se toman las decisiones. En este orden de cosas, algunas de estas agrupaciones incluso están llevando a cabo acciones de educación popular con el propósito de dar un pleno sentido a la participación de todos sus integrantes; restándole así cualquier tipo de connotación formal o de mero procedimiento al hecho de reunirse en asambleas, elegir un delegado, votar una propuesta, etc. Esta característica estaría dando cuenta en parte de la intención de un gran número de estas agrupaciones de construir un tipo de legitimidad amplia, diversa y con un fuerte arraigo territorial.

Debido en parte a este sesgo por "el hacer" y a que sus integrantes tienen "más parte" estas agrupaciones se han mostrado algo más proclives a trabajar con otras agrupaciones sociales. En reiteradas ocasiones, muchas agrupaciones emprendieron manifestaciones, conflictos o luchas puntuales en el marco de decisiones más tácticas con otros actores de distinta índole política y social. En un espectro en el que estaban agrupaciones por los derechos humanos, parte de los gremios y sindicatos más contestatarios, movimientos de

izquierda y hasta incluso la pastoral social de la iglesia. En realidad, este hecho está en directa relación a que estas agrupaciones se encuentran más cercanas a la idea de autorepresentarse que a la de integrarse a instituciones existentes, lo que no implicó que no pudieran dialogar y/o emprender acciones conjuntas. Al hecho de autorepresentarse debe agregársele que estas agrupaciones buscan interpelar sólo desde afuera a cualquier instancia de poder estatal.<sup>9</sup> En esto, existe también una decisión de no pactar, de mantenerse “limpio”. Esto está asociado en parte a que la órbita estatal responde -siempre según su descripción- a intereses ajenos al bien común e incluso también los partidos fueron cooptados en igual sentido por intereses particulares. En la actualidad, a esto se le agrega el hecho que la injerencia de las grandes corporaciones económicas en una economía mundial cada vez más interdependiente limitó en mucho el espacio de acción estatal. De ser así ¿Qué sentido tiene ser gobierno? Esta elección, a decir verdad, les permitió sumar voluntades en un trasfondo social signado por una gran apatía capitalizando esa indiferencia política. En relación a este aspecto, el fenómeno de las agrupaciones de desocupados tiene escasas similitudes respecto de otros actores más clásicos: cámaras empresarias, sindicatos, iglesia, etc. Por eso es de escasa utilidad analizar y entender esta realidad con las categorías tradicionales. En el caso de las agrupaciones de desocupados su capacidad de transformación no reside en su vinculación o participación de la esfera del estado, sino más bien en el cambio de conductas de lo cotidiano, de lo ocurrido en el barrio, en la localidad. En todo caso, están en una etapa inicial en la que pierde sentido dar lugar a este tipo de posibilidades centradas en promover la transformación a partir de la acción de gobierno. En otras palabras, el aporte innovador de estas agrupaciones reside en la generación de espacios sociales alternativos en que tienen lugar la participación social de los sectores más postergados de la población; en la construcción de nuevas formas de sociabilidad.

Sin embargo, esta opción no supone ninguna ingenuidad ni tampoco un retorno a un tipo de organización social más tradicional como si se tratara de una aldea; todo lo contrario. Estas agrupaciones dejan a un lado aquella máxima respecto de la que la política la hacen los partidos y los movimientos sociales se encargan de las cuestiones sociales. Pero aquí no se trata de la política como procedimiento electoralista, como sistema de partidos políticos, como alternancia de gobiernos; sino más bien que está centrado en rescatar su capacidad de transformar la realidad aunque ésta tenga lugar, nada más ni menos, que en lo cotidiano, en el barrio. Por lo que se dan así discusiones políticas al interior de estas agrupaciones, se analiza la situación del país, se caracteriza al gobierno y se acuerda a su interior una determinada estrategia de acción. Por ser así, es que existe un planteo ambicioso, más allá que una simple reivindicación de base o que se quede en lo social. Las agrupaciones de desocupados discuten la sociedad actual. No obstante, no se valen de mecanismos clásicos para hacerlo. Esto, en cualquier caso, incita a continuar indagando aún más el tipo de relación que estas agrupaciones sostienen con el mundo de la política. Pero, antes de concluir este apartado, cabe introducir otro elemento respecto de su forma de hacer política. Es bastante común escuchar hablar de la “espontaneidad” de las manifestaciones y reclamos de estas agrupaciones y a partir de la misma valorar lo genuino del reclamo.<sup>10</sup> En realidad,

esto está mostrando cierta incompreensión acerca del fenómeno de las agrupaciones de desocupados y de su significación en términos políticos. Lo cierto es que cuando se dialoga con estas agrupaciones, surge que sus manifestaciones y cortes de rutas son espontáneas tan sólo en el sentido de no dar cuenta ante ningún control central. Más aún esta “espontaneidad” es el resultado de una ardua y laboriosa tarea cotidiana de organización social.

También se generaron múltiples controversias alrededor del crecimiento de este fenómeno, debido a la actual magnitud alcanzada por el mismo. De hecho, un aspecto relacionado en forma directa a este factor, no sólo es el agravamiento de la situación laboral ocurrida en los últimos años sino también la participación de sus integrantes en PETs. En principio, esto les brinda la oportunidad de encontrarse, reconocer al otro como a un igual e integrar un colectivo, como se mencionó con anterioridad. Es así que con el transcurso del tiempo, la lógica de funcionamiento de los PETs brindó lugar a un continuo estado de *efervescencia* entre sus participantes; en menor medida, algo similar sucedió con los beneficios brindados por los programas alimentarios. Esto está asociado sobre todo a la transitoriedad de sus beneficios, cuestión que no tardó casi nada en transformarse en una importante *caja de resonancia* de los reclamos de estas agrupaciones. Este es uno de los motivos por los que los desocupados reclaman en forma cíclica, solicitando la renovación y/o extensión de estos PETs. Por lo tanto, esta transitoriedad hace del reclamo algo permanente. En cambio, en otro tipo de reclamos sociales, como el derecho a la tierra reivindicado en asentamientos situados en terrenos fiscales, cuando se obtiene lo reclamado suele decaer en general la participación y movilización de las bases. En todo caso, esta lógica de acumulación basada en su relación con los PETs supuso ciertas limitaciones al desarrollo de estas agrupaciones, al no superar en el caso de algunas de estas la instancia meramente peticionista, reivindicativa. Esto dio lugar, al mismo tiempo, a interpretaciones de todo tipo. Es así que desde la perspectiva gubernamental se intentó menoscabar el poder transformador de estas agrupaciones y, no sólo esto, sino que se les confirió intenciones clientelísticas para con sus bases. Lo cierto es que al interior de estas agrupaciones existe un gran debate sobre la participación el PETs, incluso ciertas organizaciones, luego de un proceso de discusión, optaron en la actualidad no ser más receptoras de las prestaciones de estos PETs.

## Desafíos y alternativas a futuro

Durante los años noventa se dio inicio a un radical conjunto de transformaciones de la sociedad argentina. Este proceso sentó las bases del tránsito para la exclusión social de grandes contingentes sociales; en este derrotero, ocupó un lugar central la desalarización de los mismos. Este hecho asimismo tuvo un significativo efecto en la conformación de nuevas identidades y actores colectivos. Esto es, en la morfología de lo social. Da cuenta de esto, en parte, el fenómeno de las agrupaciones de trabajadores desocupados aquí sucintamente abordado.

En este marco, signado por un inusitado aumento de la desocupación y la pobreza con su consecuente reflejo en el descrédito de las instituciones democráticas tradicionales las agrupaciones de desocupados, aquí entrevistadas, han logrado:

a) *Construir a partir de las necesidades*. Es decir, en la medida en que emergieron un conjunto de necesidades sociales

inherentes a la situación de desocupación, respecto de las que no existía un canal claro de contención, estas agrupaciones se dieron formas de acción con el objeto de expresarlas como demandas, dando origen o retomando instancias de encuentro e intercambio de la comunitario; b) *Dar un nuevo empuje a las instancias de participación colectiva*. La participación adquirió un carácter estratégico que permitió pasar de la necesidad a demandas más calificadas, resignificándolas así como derechos. Para esto estas agrupaciones recuperaron parte de la organización popular existente, sobre todo - dirigentes decepcionados de la política partidaria- y a jóvenes desencantados del actual estado de las cosas y lograron c) *Desarrollarse a partir de una legitimidad ganada en su propio accionar*. La trayectoria de estas agrupaciones construidas en la misma lucha las habilita para posicionarse en mejores condiciones en el territorio. Han mostrado ser, en este sentido, un actor social capaz de canalizar los intereses particulares de los pobladores y aglutinar dentro del campo barrial la gestión de las demandas sociales, esto a al vez supuso abrir espacios de socialización, reunión y organización social.

En contraposición a estos logros, las agrupaciones de desocupados enfrentan un importante conjunto de desafíos, entre los que cabe destacar: a) *Su anclaje social*. Estas agrupaciones si bien tienen un considerable apoyo en gran parte de los sectores sociales más postergados, no sucede lo mismo en otros sectores, como los estratos medios urbanos. Ergo, no pudieron hacer de sus intereses y reclamos, algo generalizable a otros sectores sociales, incluso no todos los desocupados sienten a estos reclamos, y sobre todo a sus formas de expresión, como algo propio. Esto les significó en más de una oportunidad ser incomprendidos y, en consecuencia, en algunas de estas agrupaciones actualmente se

está discutiendo si han dado con su grado máximo de desarrollo y b) *Sus perspectivas a futuro*. Estas agrupaciones afrontan un futuro incierto debido a que gran parte de las mismas crecieron no sólo al empeorar la situación social sino también lo hicieron a la sombra de los programas de empleo transitorio y, si bien, algunas de éstas superaron esta etapa otras aún no se dieron esta política. Existe otro aspecto referido a este ítem, y es ¿Qué estrategia se podrán dar estas agrupaciones para trascender la instancia local? Esta no parece ser una tarea sencilla si se considera, su *estar fuera* del sistema político partidario, su fugaz paso por los medios de comunicación y su dispersión territorial. Hasta la actualidad las agrupaciones sociales han sido como barriletes sin cola: se intenta hacerlos volar, se los remonta, empiezan a subir y cuando parecen haber alcanzado una altura considerable, vuelven a caer debido a que sin cola no tienen dirección alguna y no pueden mantenerse erguidos. Esa cola cuando se habla de agrupaciones no es otra cosa que contar con un proyecto político. Esta imagen en parte da cuenta de lo que sucedió con el surgimiento de gran parte de las agrupaciones y movimientos sociales de los últimos tiempos. Lo cierto es que, frente a esto, parte de las agrupaciones de desocupados aquí entrevistadas dieron indicios de estar ocupadas no sólo atender lo inmediato sino también en comenzar a discutir las características de esta *cola*. Existe una particularidad respecto de esta cola, y es que no se está discutiendo ni pensando desde las instancias comunes a la democracia representativa (procesos electorales, partidos políticos, etc.) El tiempo pues, dirá de la forma y alcance de este proyecto político.

## Notas:

<sup>1</sup> Estos incluso en ocasiones se sustentaron en modelos "científicos", como el enfoque de la rehabilitación que sostenía la existencia de individuos que presentan inhibiciones innatas para trabajar. Estas al mismo tiempo eran producto de condiciones psicológicas que requerían ser tratadas y rehabilitadas (Gershanik y Mercer; 1996).

<sup>2</sup> Al respecto se puede consultar Young, G.; Guagnini, L. y Amato, A: "Piqueteros. La cara oculta del fenómeno que nació y crece con el desempleo" en Clarín del 1 de septiembre de 2002 pp. 20,21 y 22; artículo en el que se consigna que la CTA tiene 130.000 miembros y 90.000 en programas de empleo, el Bloque Piquetero 35.000 y 20.000 en programas y el Movimientos Anibal Veron 15.000. y 9.000. en programas.

<sup>3</sup> En los primeros días de septiembre de 2001 se realizó el Segundo Congreso Nacional Piquetero en la sede de la iglesia del Sangrado Corazón de Jesús (San Justo-Pcia. de Buenos Aires).

<sup>4</sup> Desde distintos partidos de izquierda se destacado el lugar ocupado por estas agrupaciones en el escenario político, confirniéndoles atribuciones que no necesariamente se coinciden con la realidad. En este sentido se puede citar, entre otros, el caso del Partido Obrero. (Ver comunicados de prensa del año 2001).

<sup>5</sup> Este tipo de programas tiene origen en la Ley Nacional de Empleo (Ley N° 24.013, sancionada en 1991). Entre otros, un ejemplo de estos es el Programa Trabajar III creado a través de la Resolución SECyCL MTSS N°397/98 y mas recientemente el Programa Jefes de Hogar Desocupados (Decreto 585/02)

<sup>6</sup> En relación a esto el Comité de Acción Jurídica (CAJ) de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), denunciaron el jueves 1 de marzo de 2001, en el marco de una audiencia de carácter general, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la sistemática criminalización de protestas y movilizaciones sociales y la represión física de los manifestantes a través del accionar de fuerzas de seguridad como la Policía y la Gendarmería.

<sup>7</sup> Gran parte de los movimientos y organizaciones de desocupados adoptaron el término *piquetero* como una suerte de autodefinición social ampliando y resignificando su acepción original. En la actualidad existen en Argentina distintas publicaciones e incluso sitios en Internet con este nombre.

<sup>8</sup> Libro de consulta sobre participación, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>9</sup> De las agrupaciones entrevistas sólo dos tenía algún tipo de participación en procesos electorales.

<sup>10</sup> Distintos periódicos dan cuenta de esta supuesta característica. Entre otros: Clarín, 25 de noviembre de 2000, 21 de junio de 2001, Pagina, 27 de agosto de 2001.



## Bibliografía.

- Arlt, R. (2000): *El cine y los cesantes* en Aguafuertes porteñas. Editorial Losada.
- Badano, T. (2000): *Stress, cambio e identidad* artículo presentado al Tercer Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo (Buenos Aires).
- Castel, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. (Buenos Aires: Editorial Paidós).
- Delfin, M. y Picchetti, V. (2003): *De la fábrica al barrio y del barrio a las calles. Desempleo, acción colectiva y construcción de identidades en los sectores populares del Conurbano Bonaerense* ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Del Río, E. (2000): *El trabajo como factor de identidad* (mimeo).
- Donatello, L. Giménez Beliveau, V. y Setton, D. (2004): Trayectorias socio-religiosas en contextos de vulnerabilidad: jefas de hogar receptoras de planes sociales en un barrio de San Francisco Solano (Mimeo)
- Evers, T. (1985): "La faz oculta de los nuevos movimientos sociales" en *Punto de Vista* (Buenos Aires), Año 7 Nro. 25.
- Gershanik, A. y Mercer, H. (1996): "El dolor de la marginación. Impactos sobre la salud" en la *Revista Encrucijadas* (Buenos Aires), Nro. 2.
- Gómez, M., Palacios, L. y Pasquini, L. (1998): "La gran rebelión: movimientos de desocupados ante la exclusión" artículo presentado al Cuarto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. (Buenos Aires).
- Golbert, L. (1999): "Los problemas del empleo y las políticas sociales" en *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires), Nro 296.
- Gorz, A. (1995): *Metamorfosis del trabajo*. (Madrid: Editorial Sistema).
- Gunder Frank, A. y Fuentes, M. (1988): "Nueve tesis acerca de los movimientos sociales" en la *Revista David y Goliat* (Buenos Aires), Nro. 53.
- Hobsbawn, E. (1999): *La era de la revolución 1789-1848*. (Buenos Aires: Editorial Crítica)
- Kliksberg, B. (1996): "Pobreza y desocupación en América Latina. El círculo perverso" en la *Revista Encrucijadas* (Buenos Aires), Nro. 2.
- Massetti, A. (2003): *Piqueteros: La pobreza como disputa política* (Mimeo)
- Monza, A. (2004): Esquema general para el análisis del mercado de trabajo (Mimeo)
- Landi, O. (1988): Reconstrucción. Las nuevas formas de la cultura política (Buenos Aires: Puntosur).
- Oviedo, L. (2001): *Una historia del movimiento piquetero. De las primeras Coordinadoras a las Asambleas Nacionales*. (Buenos Aires: Ediciones Rumbos)
- Portantiero, J. (1993): "Revisando el camino: las apuestas de la democracia" en la *Revista Sociedad* (Buenos Aires), Nro. 2.
- Schlemenson, A. (1996): "Hombre no trabajando. La crisis a escala humana" en la *Revista Encrucijadas* (Buenos Aires), Nro. 2.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2000): "Pobres, trabajo e identidad: una propuesta epistemológica y metodológica" artículo presentado al Tercer Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo (Buenos Aires).
- Orgambide, P. (1999): *Los desocupados. Una tipología de la pobreza en la literatura argentina*. (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes).
- Rofman, R. (1998): "El sistema previsional argentino a cuatro años de su reforma" artículo presentado al Cuarto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. (Buenos Aires).
- Situaciones (2001): *MTD SOLANO, movimiento de trabajadores desocupados de Solano*. (Buenos Aires: Editorial Nuestros Propósitos)
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteros*. (Buenos Aires: Editorial Biblos)
- Touraine, A. (1995): *La Producción de la Sociedad*. México, IISUNAM

# Informe de avance del Proyecto «La situación social en el Conurbano Jujeño en los albores del siglo XXI. El caso de Alto Comedero y Palpalá»

Proyecto avalado y con subsidio de la Secretaría de Ciencia y Técnica y Estudios Regionales de la Universidad Nacional de Jujuy (08/B009) y de la Universidad Católica de Santiago del Estero (3/04B). Integrantes: Liliana Bergesio; Alejo Cornell; Laura Golovanevsky; María Elena Marcoleri; (Directora); Alfredo Ramírez; Gabriela Sala.

## 1. Introducción

Este proyecto propone trabajar sobre dos espacios urbanos colindantes, un barrio de San Salvador de Jujuy, denominado Alto Comedero, y la ciudad de Palpalá. Ambas aglomeraciones, a pesar de su relación espacial muestran, en principio, distintas formas de responder a los mismos problemas: el desempleo y la precariedad laboral. En estas dos áreas urbanas interesa conocer aspectos demográficos y las características socio-económicas de sus habitantes, en base a fuentes primarias y secundarias de carácter cuantitativo. En un segundo momento, y teniendo como base los resultados de la primera etapa, se analizarán comparativamente, en base a fuentes primarias de carácter cuanti y cualitativo, las respuestas ocupacionales implementadas en cada caso, profundizando el análisis de los casos de los/as ocupados/as en otras actividades que no sean las de obrero o empleado. En base a observaciones preliminares, esta última etapa se concentrará, para el caso de Alto Comedero en los/as ocupados/as en ferias, comercio callejero y trabajos por cuenta propia en general; y para el caso de Palpalá en los/as ocupados/as en microempresas con sustentabilidad estatal en algún momento de su historia, ya sea ésta total o parcial. Esta propuesta de trabajo obedece a la necesidad de conocer la realidad socio-económica y laboral de estas dos áreas urbanas de la Provincia de Jujuy. Por un lado, Alto Comedero, cuyo crecimiento exponencial desde su mismo nacimiento no ha sido acompañado en igual medida por estudios oficiales o privados. El conocimiento riguroso de su realidad, más allá de lo que se observa a simple vista o por el sentido común, es una necesidad que debe ser cubierta para tomar decisiones de política social, laboral, educativa, etc., de manera apropiada. Un barrio de más de cincuenta mil habitantes, en expansión constante, con múltiples carencias, tiene diversas y vastas necesidades que deben ser atendidas, lo cual requiere un estudio sistemático previo de dicho contexto y, en este sentido, va el aporte que realiza esta investigación en particular. Por otro lado, en el caso de Palpalá, la política de fomento a los microemprendimientos iniciada luego de la privatización de Altos Hornos Zapla no ha sido suficientemente evaluada en sus resultados y alcances. Es de interés analizar los éxitos y fracasos de esta política para su eventual utilización en otros municipios y para su continuidad en Palpalá. Poder aprovechar los aspectos positivos y negativos de esta experiencia significaría un ahorro de tiempo y esfuerzo en otros municipios que intenten implementar políticas similares, a la vez que serviría para mejorar lo actuado en la propia municipalidad de Palpalá.

Finalmente, Alto Comedero y Palpalá cuentan con dos de las tres ferias permanentes más importantes (en tamaño, operaciones y reconocimiento social) de la Provincia de Jujuy (la tercera se encuentra en la localidad limítrofe de Perico). Sin embargo, poco sabemos sobre ellas, lo que allí

se comercializa, en la forma en que se hace, a cuántas personas ocupan o cuáles son sus relaciones con el estado, el mercado o la sociedad civil.

## 2. Hipótesis de Trabajo

En relación a Alto Comedero, la hipótesis de partida es la falta de desarrollo de los servicios necesarios para una urbanización de la magnitud de ese barrio, el alto nivel de desocupación, precariedad laboral y pobreza de sus habitantes, y el rol compensador que juega la feria y la venta ambulante para asegurar la supervivencia cotidiana. En relación a Palpalá, la hipótesis de partida es que la política de microemprendimientos dio resultados favorables en el corto plazo, pero no ha permitido un desarrollo sustentable, que pueda sostenerse sin recurrir a fondos externos.

## 3. Objetivos del proyecto

### 3.1. Objetivos globales del proyecto.

Estudiar la situación socioeconómica, demográfica y laboral de Alto Comedero y Palpalá en los años 2001 a 2005.

### 3.2. Objetivos específicos

Analizar los problemas de empleo y la estructura productiva en Alto Comedero y Palpalá en el período 2001-2005.

Estudiar la estructura demográfica de la población de Alto Comedero y Palpalá en el período 2001-2005.

Estimar los niveles de pobreza, indigencia y vulnerabilidad de la población de Alto Comedero y Palpalá en el período 2001-2005.

Indagar las características habitacionales, de saneamiento y de salud de la población de Alto Comedero y Palpalá en el período 2001-2005.

Analizar las políticas desarrolladas en Palpalá para superar los efectos de la privatización de Altos Hornos Zapla y evaluar los resultados del proceso.

Determinar posibles intervenciones de políticas públicas en Alto Comedero y Palpalá a fin de solucionar, o al menos paliar, los problemas detectados.

## 4. Estado de avance

Se realizaron **entrevistas personales** con autores de trabajos y documentos relacionados con Alto Comedero y con Palpalá; con el Intendente de la ciudad de Palpalá; con representantes del Programa Nacional de Auditoría Ciudadana que se está llevando a cabo en Palpalá; con la Directora y el equipo de investigación que desarrolla un trabajo sobre situación social y microemprendimientos en Santiago del Estero, avalado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (con el fin de realizar estudios comparativos en el futuro); con periodistas de radios locales para difundir y socializar los avances del Proyecto de investigación, con representantes de Organiza-

ciones no Gubernamentales de Alto Comedero para hacer la difusión y cooperación de los/as habitantes del barrio, con respecto a la encuesta en hogares que se estaba llevando a cabo, con periodistas de noticieros locales de televisión para difusión de la encuesta en hogares de Alto Comedero.

Se realizaron **entrevistas en profundidad** con tres personas residentes en Alto Comedero; dos dirigentes vecinales, un hombre y una mujer, y la directora de la Escuela Municipal de Alto Comedero (desde hace 10 años). El análisis preliminar de estas entrevistas se encuentra en el trabajo "Acerca del concepto de exclusión. Propuesta para la discusión en base a un estudio cualitativo en Alto Comedero (San Salvador de Jujuy)", presentado en el Segundo Congreso Nacional de Sociología y VI Jornadas de Sociología de la UBA.

Se realizaron **tres publicaciones**: "Palpalá: historia y diagnóstico de una ciudad que fue siderúrgica", en <http://www.naya.org.ar/congreso2004/> (octubre 2004); Documentos de Trabajo N° 4. ISSN 1515-6960, publicación del proyecto de investigación con tres artículos sobre desocupación en Jujuy, redes sociales y crisis del estado de bienestar (noviembre 2004); resumen de la ponencia "Consideraciones acerca del concepto de exclusión y sus posibilidades de aplicación en el actual contexto argentino", en Cuadernos 25; Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales- UNJu; ISSN 0327-1471 (Noviembre 2004).

Se presentaron **ocho comunicaciones de Congresos, Jornadas y Simposios**, sobre temas relacionados con el

Proyecto de investigación, resultantes del análisis de la bibliografía existente, las entrevistas realizadas y la organización de la Encuesta en Hogares de Alto Comedero. Estas actividades se hicieron entre abril y noviembre de 2004. Se llevó a cabo una **Encuesta en Hogares de Alto Comedero**, entre el 10 y el 20 de noviembre de 2004, con el objetivo conocer aspectos demográficos y características socio-económicas y laborales de los habitantes del barrio. Esto brinda la información necesaria para enfrentar múltiples problemas, tales como la falta de servicios de salud y educativos. Actualmente, se está analizando la consistencia de los datos relevados.

Se realizaron **veinticuatro reuniones del grupo de investigación**, para acordar cuestiones inherentes a la marcha del trabajo, y tomar decisiones en distintas etapas del mismo.

El **análisis bibliográfico** comprendió, fundamentalmente, el trabajo con ocho textos de bibliografía general, tres documentos sobre Alto Comedero, doce textos relacionados con Palpalá; y se trabajó sobre ocho documentos de otras fuentes, como diarios, páginas web, artículos de divulgación. A continuación se indican los específicos:

## Bibliografía general:

- BERGESIO, Liliana (2000) *Ganarse la vida. Trabajadores cuentapropia del sector familiar en la estructura socio-económica de San Salvador de Jujuy*, FUNDANDES-FHyCS-UNJu, Jujuy.
- BERGESIO, Liliana y PEREYRA, Elsa (2000) *Informe sobre Desarrollo Humano Provincia de Jujuy. Las Organizaciones No Gubernamentales de la Provincia de Jujuy*. Jujuy: Legislatura de Jujuy/FHyCS-UNJu/Fundación Nueva Gestión.
- MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR DE JUJUY (2001) *San Salvador de Jujuy. Tocando el cielo. Estado Situacional y Propuestas de Desarrollo Local*. San Salvador de Jujuy: Municipalidad de San Salvador de Jujuy.
- Bibliografía: Alto Comedero
- FOURNIE, Jean-Marc (2000) "Ordres et désordres dans les villes argentines, l'exemple de Alto Comedero, San Salvador de Jujuy". En: *Proposition d'article à la revue "Annales de géographie"*. Université de Caen. (Traducción de Laura Golovanevsky).
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE JUJUY (1987) *Programa de expansión urbana de San Salvador de Jujuy. Proyecto: Alto Comedero*. San Salvador de Jujuy: Gobierno de la Provincia de Jujuy.
- UNIVERSIDAD DE CAEN (2000). En: [www.unicaen.fr](http://www.unicaen.fr).

## Bibliografía: Palpalá

- BENAVIDEZ, Ariel Carlos Rene (ms [2002]) "Proceso de cambio en la estructura económica-social de la República Argentina durante el período 1991-1992. Formas de respuestas de la clase trabajadora para el caso de Altos Hornos Zapla. Fase preliminar de la investigación". En: Ponencia presentada en las *VII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*. San Salvador de Jujuy: FHyCS-UNJu. Resumen extendido y trabajo completo.
- FERREIRO, Juan Pablo; GONZALEZ, Daniel y ARGÜELLO, Susana (1992) "Y al principio fue la fábrica. Una aproximación a la problemática de la identidad socio-cultural en Palpalá". En: *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. N° 4; p.p. 145-152. San Salvador de Jujuy: FHyCS-UNJu.
- FERRUELO MAGÁN, Yolanda y otros (ms) *Diagnóstico Integral del Departamento de Palpalá*. Mimeo (1997-1998)
- FUNDACIÓN NUEVA GESTIÓN (ms) *Soluciones Habitacionales para Mujeres Jefas de Hogar*. Octubre 2003.
- INFANTE, Felix (1981) *Palpalá: su historia a través de los tiempos*. Jujuy: Municipalidad de Palpalá.
- MARCOLERI de OLGUÍN, María Elena; COSTA, Heriberto Oscar; QUINQUINTO, Armando Jorge y GOLOVANEVSKY, Laura (1994) *Informe de Coyuntura Laboral*. Jujuy. Buenos Aires: MTSS.
- PEREYRA, Elsa (ms) *Los cambios económicos en la década del '90 en Palpalá: el caso de la mujer emprendedora*. Tesis de Magister en Dirección de Empresas UCSE; 2003.
- PNUD (1998) "Alianzas para la reproducción de la pobreza. Experiencias exitosas en Argentina". Caracas: PNUD.

## DOSSIER I

# Los sistemas de intercambio local: algunos elementos de historia y sociología.

Smáin Laacher\*

Los sistemas de intercambio local (SEL) tienen una doble filiación: por un lado con las utopías socialistas, por el otro relacionados con las experiencias nacionales de moneda franca que tuvieron lugar en Europa en la primera mitad del siglo XX. Su principio de funcionamiento consiste en crear una moneda local, ofrecer a los adherentes créditos en esa moneda, para que ellos accedan a bienes y servicios presentes en el catálogo de recursos del SEL. No se accede bajo el condicionamiento de los recursos, sino bajo la condición de participar activamente en la estructura.

Los SEL y su equivalente anglosajón, los LETS (Local exchange trading system), tienen sus orígenes en una larga tradición de utopías revolucionarias (Marx, Fourier, Proudhon, Owen, Gesell para citar solo a los principales teóricos), según las cuales el cambio social pasa por un trabajo de domesticación del poder insolente del dinero, con el fin de reducir su capacidad de producir infelicidad en el mundo.

La filiación más probable entre la crítica revolucionaria al “dinero capitalista” y los SEL, se sitúa en su común voluntad de invertir el lugar de subordinación de la economía con la política. Por otra parte, habitualmente esto moviliza fines teóricos e ideológicos de los adherentes de los SEL más politizados. En ambos casos se presenta como una política de gobierno de las necesidades fundamentales de la población y no como el poder financiero de imponer sus leyes, aquellas del dinero y el mercado. Se necesita que las segundas sean controladas por las primeras y no a la inversa. Pero las ambiciones de cada una de las utopías están en relación con los diferentes contextos históricos y sociales en los cuales han visto el día. Entre los SEL y las utopías socialistas existe, nos parece, diferencias que conciernen al grado de universalización de su respectiva utopía. Las utopías revolucionarias nacieron esencialmente, en sociedades en vías de industrialización donde la distribución de la riqueza y las posibilidades culturales de acceder a una posición superior eran muy desiguales. Se constituyen en sociedades relativamente “pobres” económicamente y se dirigen a todas las clases sociales más expuestas a la inseguridad económica y a la ausencia de derechos y protecciones sociales, es decir, a la mayoría de la población. Los SEL, han visto el día en los países capitalistas desarrollados en donde una parte de su población se empobrece.

### El anclaje de los SEL en lo local.

Pero a diferencia de los tiempos que han precedido al periodo del Estado-Social, estas poblaciones en su gran mayoría son pobres de derechos y protecciones. Por otra parte, las utopías socialistas quería entender al mundo sin límites territoriales y proponían nuevas modalidades de gestión popular (en un amplio sentido: protección, educa-

ción, familia, etc.) y de producción en el seno del territorio nacional. Aquí se diferencian los SEL. Como su denominación lo indica, estos últimos no se desarrollan más que localmente e inscriben sus acciones en una política de territorialización de los problemas sociales. En esto son vectores de politización de lo local que no es más un espacio neutro, “pasivo” entre otros lugares de registro y aplicación de las leyes centrales. Lo local deviene entonces el territorio en el cual se construyen y negocian las acciones de las políticas públicas, de inserción entre varios socios sociales: asociaciones, municipios, consejos generales, trabajadores sociales. Los SEL se benefician de este tipo de políticas públicas. Los actores se habitúan a tratar los problemas de inserción a este nivel.

Así, las utopías socialistas proponen una alternativa política orientada a construir un nuevo tipo de integración social, comparable hoy en día con el modelo regio de la administración pública, donde la integración se realiza en lo alto, es decir por el Estado. Los SEL en contraposición se definen en relación a un espacio local y se dirigen a las poblaciones en su mayoría social y profesionalmente integradas. En el seno de este territorio y para la comunidad de adherentes, los SEL no tiene como vocación crear empleos sino practicar “intercambios equitativos” de bienes y servicios. En esta perspectiva encastra la segunda filiación de los SEL franceses.

### Las primeras experiencias en moneda franca

La creación de una moneda franca como respuesta local (pueblos y pequeñas ciudades esencialmente) en el sub-empleo y la desruralización data de los años 30's en Europa. Schwanenkirchen, una pequeña comuna del bosque bávaro vio como se precipitaban sus actividades económicas: se detiene la explotación de minas, canteras abandonadas, artesanos sin pedidos, comerciantes sin clientes que cierran sus locales. El “milagro monetario” de Schwanenkirchen consiste en haber creado una “economía franca” cuyos intercambios se regulan por la intermediación de un billete de intercambios llamado Wära (Wära significa mercadería y Wäring valor monetario). El 30 de octubre de 1931 un decreto del canciller Brüning prohíbe el uso del Wära. En el mismo periodo un pueblo austriaco llamado Worlg realiza una experiencia doble. La primera es de completar como en Schwanenkirchen el “milagro monetario” creando una moneda fundante luego de una crisis económica y financiera. La comuna cuenta entonces de 1500 desocupados sobre 4300 habitantes (imaginar el cuadro). La segunda experiencia, directamente ligada a la primera, hace de Worlg una suerte de laboratorio de experimentación, un lugar de intercambio para los “economistas libres”.

\* Sociólogo, investigador de Centre d'études des mouvements sociaux en Hautes études en Sciences Sociales (HESS) y profesor de l'institut d'Administration des Entreprises (LAE).

Experiencias similares a la de Worlg son intentadas en Francia. En Niza en 1933 el Comité nacional del intercambio mutuo crea y pone en circulación, para la comunidad y adherentes, los “bonos de intercambio” (una moneda auxiliar), con el fin de detener la acumulación de moneda y de ayudar a la recuperación de la actividad económica. En 1956 en Lignières-en-Berry en Cher, y en 1958 en Marans en Charente-Maritime, se tuvieron lugar dos experiencias de moneda franca que duraron un año cada una.

## Identidad común y divergencias

Todas estas tentativas fueron bloqueadas. En el caso de Worlg por orden del gobierno federal. En el de Niza por la intervención del Banco de Francia; y en los de Lignières-en-Berry y Marans por la presión de los servicios fiscales, principalmente sobre los comerciantes. Pero lo que constituye fundamentalmente su identidad común es que, por un lado todas estas experiencias nacieron y se desarrollaron en territorios marcados por el sub-desarrollo económico, la penuria de trabajo y dinero; y por el otro que han propuesto políticas monetarias parecidas: circulación rápida de dinero y prohibición de atesorarlo. Por otra parte (esta precisión es esencial), estas iniciativas provienen generalmente de los mismos grupos socio-profesionales a saber, comerciantes, artesanos, y “cultivadores”. La presencia de “trabajadores” es siempre insignificante. En fin, todas estas experiencias se inspiran en la teorías de Silvio Gesell sobre la “economía libre”, desarrolladas en su obra *L'ordre économique naturel*. Estas características de experiencias en materia de creación de moneda franca muestran las continuidades y discontinuidades entre el ayer y hoy. Los SEL no tienen como ambición ayudar al comienzo del crecimiento de la economía a través de la creación de grandes trabajos de utilidad pública (puentes, rutas, alumbrado público, etc.) en oposición al caso de Worlg. No son más que una reacción “anti-fiscal” de pequeños comerciantes y artesanos como la que ha tenido lugar en Lignières-en-Berry, en Marans y en Niza. Pero si los SEL se apropian, en teoría y en la práctica, de los mecanismos monetarios propios de los *franquistas* y se circunscriben deliberadamente en el campo de acción de los espacios locales, toda su ideología política los diferencia de las experiencias de moneda franca que han tenido lugar en el pasado en el tipo de solidaridad elaborada, su relación con el estado o las poblaciones a las que se dirigen. La perspectiva general y las intenciones de los SEL se inscriben en otro estado de la sociedad y de la economía. Este estado específico da forma a su estructura y a su funcionamiento, pero también los obliga al compromiso y al mismo tiempo deja aparecer su debilidad y su ambigüedad política.

## Economía solidaria y especificidad de los SEL

Los SEL no buscan alinearse en la misma problemática de la economía solidaria, preocupada por la inserción social y profesional de los excluidos y de los desempleados. En efecto, esta última moviliza instrumentos financieros clásicos (banca, ahorro, inversión, crédito). Pone al servicio de empresas las cuales la ideología reposa sobre los principios de solidaridad y de autonomía económicas, como lo explica Jacques Archimbaud: “La fuerza de la economía alternativa es la que trata de no funcionar en términos de empresas aisladas o de unidades contables separadas, sino en términos de red, de manera de amortizar las dificultades ligadas al

mercado”. Si esta economía solidaria puede ser caracterizada, a causa o efecto, como una ruptura con las prácticas económicas dominantes, no falta más que su desarrollo en un marco y reglas jurídicas conocidas y reconocidas por todos, actores individuales, instituciones y poderes públicos. Este no es el caso de los SEL. Recurriendo a una “unidad de intercambio local”, estos sistemas de intercambio no se contentan con transformar la relación natural con el dinero. Se obligan, y en cierto término obligan al estado y sus administraciones, a reexaminar los límites de lo “estatalmente tolerable”, tanto sobre el estricto plano del derecho como en el registro del orden económico público. Esto es lo que caracteriza la identidad y el funcionamiento de los SEL y al mismo tiempo los aleja en naturaleza y grado de las múltiples empresas constituyentes de la economía solidaria, esto es, la posibilidad de ofertar a los adherentes, gracias a un crédito gratuito en moneda local, acceder a bienes y servicios disponibles en un catálogo de recursos en un tiempo muy corto y con menor costo financiero. Aquí está la metáfora del “mercado”, ya que contiene todas las ofertas y todas las demandas en un momento dado. Pero este crédito indígena, liberado de las dificultades que definen los principios y las condiciones de acceso al mercado bancario (condiciones de los recursos, tasas de interés, agios, penalidades, prohibición de usar cheques...) no es un crédito sin obligaciones. Estas existen en suficiencia, pero funcionan como un régimen a la vez de deudas simbólicas personales, como factor de cohesión social, y como lugar de compromiso y fijación al grupo. En el fondo, este crédito podría ser definido a la vez como una estructura de acceso al mundo de los intercambios, independientemente del estatus social de las personas y sus recursos; y como un modo de gobierno colectivo de las relaciones de confianza, mecanismo decisivo para asegurar el mantenimiento y la reproducción de los intercambios. El crédito “inventado” por los SEL compromete fuertemente a aquellos que beneficia. Compromete evidentemente a honrar sus deudas, es decir, a participar regularmente en los ciclos de las transacciones de las ofertas propuestas por los adherentes al grupo. Por otra parte, el recurso del crédito de los SEL obliga también a cada uno a administrar una tensión que se manifiesta en la voluntad explícita de declinar cada vez que se produce una transacción, “prueba” de sus buenas intenciones y de la autenticidad de sus sentimientos. Así es imperativamente recomendado de no hacer intercambios por teléfono; practicar intercambios en un espacio de reconocimiento mutuo; organizar momentos de convivencia (fiestas, piquetes, asambleas generales, becas de intercambio), a fin que todos los adherentes puedan reencontrarse, hablarse, conocerse, intercambiar.

En consecuencia lo que se pone en juego frente a la existencia de los SEL es tocante a la legitimidad de las maneras de producir, de evaluar y de redistribuir las riquezas de una sociedad. En un contexto de precarización social y ataques cada vez más abiertos al derecho del trabajo (es decir a la seguridad de las personas, pues perder el trabajo es perder más que el trabajo), la relación entre los SEL y las políticas públicas de lucha contra la exclusión encaradas por el estado, devienen de aquí en más determinantes para el porvenir mismo de los SEL.

*Traducción: Astor Massetti*

## DOSSIER II

# Sobre la base territorial la movilización popular y sobre sus huellas en la acción.

Denis Merklen\*

### Nota para la edición de *Laboratorio*, París, 25 de noviembre de 2004.

Escribí el texto que *Laboratorio* publica hoy en los primeros meses de 2002 en vistas a una ponencia en el Atelier Argentine del CEPREMAP (centro de investigación en el que se reúnen la mayor parte de los economistas de la conocida "Escuela de la Regulación"). El texto fue publicado unos meses más tarde por la revista *L'Homme et la Société* (n° 143-144, París, janvier-juin 2002, pp. 143-164) bajo el título "*Le quartier et la barricade. Le local comme lieu de repli et base du rapport au politique dans la révolte populaire en Argentine*". Cuando *Laboratorio* me propuso su publicación lo pensé atentamente. El texto envejeció y mucha agua ha pasado bajo el puente. En la experiencia de los argentinos, aquellos primeros meses del 2002 pueden parecer una prehistoria lejana. Sobre el movimiento de *piqueteros* del que trata el texto, han aparecido luego contribuciones importantísimas; y pienso principalmente en el libro de Maristella Svampa y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio*, que se ha convertido a justo título en el libro de referencia sobre el tema, o en las también importantes contribuciones de Javier Auyero. Sin embargo, varios son los autores que continúan citando *Le quartier et la barricade*.

En el texto propongo situar la movilización popular más allá de la coyuntura de la crisis de 2001, y para ello propongo la adopción de un punto de vista específico: debe considerarse la movilización bajo la óptica de la integración social, de los efectos de la desafiliación masiva, de la fractura social y de las luchas contra sus consecuencias más inmediatas y también contra sus tendencias más profundas. Y debe ponerse en el eje del enfoque lo que he propuesto en llamar la "inscripción territorial" de las clases populares. Dimensión central de la solidaridad, el territorio adquiere aquí una importancia renovada en la socialización política y en la socialización a secas de los sectores populares.

Aparece así un tipo de acción definida por las múltiples exigencias de una lucha por la subsistencia y por el reconocimiento, en el terreno simbólico y en el terreno material, a nivel comunitario y en el seno del sistema político; con el Estado identificado siempre como principal interlocutor de las clases populares. Desde este punto de vista, y contrariamente al clima reinante en 2002, se veía ya entonces con claridad que los partidos políticos recuperarían el control de la situación una vez pasado el marasmo financiero. Y sobre todo veíamos la fortaleza del peronismo, dada por la imbricación particular en la que observábamos a las clases populares, desde hacía más de quince años, entre inscripción territorial y relación con el Estado reformado. Ni por cuestiones de "identidad" ni como resultado del "clientelismo" sino a causa de la configuración en la que

evolucionan las clases populares en una Argentina democrática y fracturada.

Quisiera agradecer a Astor Massetti por una primera traducción del texto, y particularmente a Florencia Gentile que corrigió esa primera versión con tesón y dedicación generosas.

### Introducción.

Las transformaciones operadas en el mundo del trabajo y las reformas introducidas en el dominio del Estado son el origen de un cambio en las relaciones con lo político de los sectores populares, que ven así modificados los repertorios de acción colectiva a los que tienen acceso. La nueva relación con lo político y las nuevas modalidades de acción se descentran hacia lo local (o el barrio), donde los más desprotegidos encuentran una fuente de "reafiliación", medios de subsistencia e incluso una base de recomposición identitaria. Este movimiento complejo se torna más visible en las sociedades donde la crisis social es particularmente aguda. En ese contexto, el primer objetivo de este artículo es aportar elementos para la comprensión de la crisis general que atraviesa la sociedad argentina. Estos elementos deberán permitirnos abordar nuestro segundo objetivo, a saber una descripción de las lógicas de movilización colectiva en un contexto de descomposición acelerada de una sociedad salarial.

### Argentina: crisis y movilización

La caída del gobierno de Fernando De la Rúa en el transcurso de una revuelta popular en diciembre de 2001 puso en evidencia una anunciada crisis de larga data. Esta revuelta comenzó con el asalto a comercios de alimentos y supermercados, protagonizada por los más desprotegidos en la semana del 17 de diciembre. La movilización se generaliza luego cuando una buena parte de la clase media de la Capital sale a la calle en respuesta a la declaración de estado de sitio por el Presidente de la República, seguida por una escalada represiva y la dimisión del propio Presidente. Desde entonces, dos "nuevos movimientos sociales" parecen consolidarse y atraer numerosos observadores argentinos y extranjeros. Uno tiene como protagonista a la clase media de Buenos Aires, que se manifestó al ritmo del repiqueteo de cacerolas y asambleas barriales, que se desarrollan con regularidad desde diciembre<sup>1</sup>. El otro, sobre el que nos interesaremos, el de los *piqueteros*, movimiento cuyos protagonistas son los más pobres de la ciudad; sus formas de acción — implementación de barricadas que cortan las principales rutas, autopistas y puentes del país — movilizan frecuentemente varios miles de personas y están coordinadas a veces sobre decenas de puntos estratégicos.

Este movimiento de *piqueteros* suscitó un gran número de

\* Maître de conférences en la Universidad de París VII – Denis Diderot, e investigador en el Centre d'Etude des Mouvements Sociaux (CEMS) de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París. El autor agradece los comentarios recibidos luego de la presentación de este trabajo en el *Atelier Argentine* en abril de 2002, organizado por el CEPREMAP en L'Ecole Normale Supérieure de París.

preguntas y de expectativas, si no de esperanzas. Argentina es un país rico y la descomposición social que vemos desarrollarse desde hace décadas sorprende sobre todo porque parece haber llegado hasta el presente casi sin resistencia social. Esta movilización de los más pobres es seguida atentamente tanto por la prensa como por los medios políticos y por un buen número de intelectuales que buscan comprender lo que ocurre. Por nuestra parte, en vez de referirnos a la “novedad” de este movimiento, preferimos observarla a la luz de la continuidad en la que parece inscribirse. En efecto, los sectores que se hoy se movilizan cortando rutas, son los mismos que observamos desde hace veinte años, movilizadas en el seno de los barrios como respuesta a la crisis social.

## Los *piqueteros*, cuando la ruta está cortada.

El lunes 30 de octubre de 2000, la ruta nacional número 3 fue cortada por un *piquete* a la altura del distrito de La Matanza. La ruta 3 es una arteria central en la circulación de la zona oeste del área metropolitana de Buenos Aires, y su importancia económica es mayor por el hecho de comunicar la Capital con el sur del país (atraviesa la Argentina hasta Tierra del Fuego) y con las zonas más ricas de la Provincia de Buenos Aires. Un *piquete* se mantuvo allí durante una semana.

“Las tres mil personas que cortaron la ruta 3 [...] llegaron de los barrios más pobres del partido más pobre del conurbano bonaerense: La Matanza. Donde vive el 3,5 por ciento de la población nacional y el 4,9% de los desocupados de todo el país. Esas tres mil personas son apenas un puñado de las 476 mil personas que en La Matanza viven bajo la línea de pobreza, según las cifras del INDEC. [...] Todos en el *piquete* pasan día y noche en el medio de la ruta. Duermen debajo de tiendas armadas con palos y plásticos agujereados que nunca alcanzan para frenar el aguacero [...] Todos dicen que no se moverán del *piquete* hasta que no se cumplan sus reclamos. “No tenemos nada que perder”, es su explicación. Y resumen su reclamo en apenas una palabra: “trabajo”.<sup>2</sup>

Y esto pasó en el distrito que fuera antaño un símbolo de la industria peronista. El acontecimiento ocupa rápidamente los titulares de la prensa escrita y televisada, y el debate se instala al nivel de los partidos políticos, especialmente entre la nueva alianza gubernamental y el peronismo<sup>3</sup>. El movimiento corta la Ruta 3 en varios sitios y otros *piquetes* se multiplican enseguida en otros puntos a lo largo del conurbano bonaerense. Desde 1996, episodios de idénticos acontecimientos se produjeron en las provincias de Corrientes, Chaco, Jujuy, Neuquén, Salta. Pero la movilización de La Matanza en el 2000 marca un giro, tanto por la envergadura del movimiento como por la profunda articulación entre organización y demanda<sup>4</sup>.

Los argentinos descubren así una nueva forma de movilización social. Los *piquetes* devienen una nueva forma de protesta de los más desfavorecidos y los desocupados de la Argentina. Puestos al margen de toda relación de fuerzas, han comenzado a cortar las rutas. Sin la posibilidad de hacer huelga, están decididos a impedir el funcionamiento de la economía y de la sociedad. A veces, los manifestantes son dispersados por gendarmería, otras rudamente reprimidos; todo termina siempre en una negociación sobre la distribución de la ayuda social. Y todo recomienza siempre, frente a las mismas demandas fundamentales no obtienen respuesta,

y a una asistencia que no puede ser distribuida más que de modo insuficiente.

Frente a la falta de iniciativa de un sindicalismo en crisis, los *piqueteros* se han transformado en uno de los grandes protagonistas del momento. El escepticismo generalizado respecto de la política aparece hoy acompañado de una esperanza en las nuevas formas de protesta social: las asambleas barriales y las cacerolas de la clase media que crepitan en la Capital, y los *piquetes* de los más pobres que cortan las rutas, especialmente en el conurbano bonaerense. Muchos intelectuales (en particular los de izquierda) observan este proceso desde una perspectiva quizás demasiado optimista, tributaria de la ilusión de la “multitud creadora”<sup>5</sup>. En este artículo nos proponemos analizar esta acción colectiva a la luz de su historia reciente. El movimiento de *piqueteros* es heredero, en cierta medida, del movimiento de *asentamientos* y de organizaciones barriales que se ha venido desarrollado desde hace veinte años en la periferia de las grandes ciudades (y en particular en el Gran Buenos Aires). Ya que, aún si históricamente los primeros *piquetes* tuvieron lugar en ciudades pequeñas (en las provincias de Neuquén y Salta), es siempre en los barrios pobres donde estos se organizan, y es también de allí la base social que movilizan. Es por ello que la observación de tal movimiento barrial puede ayudarnos a comprender los límites y las posibilidades de acción de las nuevas protestas.

La acción de estas organizaciones barriales, como la de los *piquetes*, se aproxima en parte a las descripciones de los “bandoleros sociales” realizadas por Eric Hobsbawm<sup>6</sup>. Luego de analizar numerosos casos extraídos de España, los Balcanes, Brasil o Colombia, el historiador encontró entre ellos características comunes: se trataba siempre de categorías sociales divorciadas de las transformaciones que se estaban llevando a cabo en su sociedad, excluidas de un capitalismo en formación, que aprovechaban la ausencia de control estatal en ciertas zonas del territorio para saquear a los señores, los pueblos cercanos o los viajeros, como forma de protesta social. Mas allá de las diferencias (la acción analizada por Hobsbawm es propia del mundo rural en transformación, nacida del pasaje de una agricultura familiar y comunitaria al capitalismo agrario), la forma de protesta de los *piquetes* recuerda el modo de acción de aquellos que no están integrados, que no pueden actuar sobre las relaciones de producción y que deben contentarse con el pillaje, con la venganza, o con la acción del “bribón de gran corazón” que roba a los ricos para distribuir a los pobres. Este tipo de protesta “tiene tendencia a devenir epidémica en los momentos de pauperización y de crisis económica”<sup>7</sup>, y refleja frecuentemente “la resistencia que las comunidades o pueblos enteros frente a la destrucción de su modo de vida”<sup>8</sup>. En este sentido, en tanto que conductas colectivas “son poco más que los síntomas de crisis y tensión en su sociedad: del hambre, de la peste, la guerra” (...), pero “el bandolerismo en sí no constituye un programa” (...) “para su sociedad”<sup>9</sup>. Una vez que el nuevo régimen de producción social se establece y que las poblaciones se integran, el “bandillaje” pierde su base social y su razón de ser, al mismo tiempo que el Estado retoma el control del territorio. Esta comparación con esas guerrillas rurales y esos grupos de bandoleros o de bribones despierta nuestro interés en un sentido preciso. La acción colectiva de estas revueltas se sitúa, así como la de los habitantes de los barrios que observamos, al margen de la sociedad. Se trata de la acción

de aquellos que se apartan de la ley, en principio para obtener algo que comer, mas luego para no quedar fuera de la sociedad. Porque saben moribunda la sociedad que conocían, y no ven lugar para ellos en aquella que se esboza. Entonces, como les es imposible inscribir su acción en el juego de relaciones que estructuran la sociedad, “cortan la ruta”. Impiden el funcionamiento normal de las cosas, interrumpen la circulación para decir *aquí estamos, nosotros también tenemos derecho a una existencia social; y si ustedes no nos la conceden, no los dejaremos vivir en paz.*

Para ello, la única arma de la que disponen es la de ocupar un lugar, apropiarse de una parte del territorio que pueda otorgar una posición más o menos estratégica. Y son las rutas las que constituyen tal posición estratégica, en tanto son indispensables para el funcionamiento del comercio, de la producción, de la comunicación.

En tanto forma de protesta social, el *piquete* está organizado en base a una identidad territorial: no solamente porque son dirigentes barriales los que en general lo llevan a cabo, sino también porque es sobre esta base local que se hace posible la participación de los *piqueteros* y que se establecen las negociaciones con las autoridades. Así, las personas se movilizan, en gran medida, sobre la base de barrios organizados. ¿Qué sentido adquiere esta participación territorial? ¿Qué tipo de relación con la política y con la sociedad en general puede ser construida sobre esta base local, territorial o urbana? ¿Cuáles son las lógicas de acción que se despliegan en un contexto relacional en el cual se encuentran quebrantados, a la vez, los lazos de ciudadanía y de trabajo?

## La crisis social: retirada del Estado y descomposición de la estructura salarial.

La crisis generalizada que atraviesa actualmente la sociedad argentina presenta, más allá de sus componentes económicos, una importante dimensión social. Es sobre este registro de transformaciones sociales que pondremos el acento, a fin de comprender las diferentes vías de movilización de los más desfavorecidos. Nuestra primera hipótesis es que la relación de los sectores populares con la política debe ser explicada a partir de la dimensión social de la crisis, antes que como una respuesta a la situación económica. En efecto, no se puede buscar una explicación de las modalidades que adquiere la movilización actual y sus posibilidades de acción futura ni en la bancarrota financiera ni en la crisis política consecuente, acontecidas recientemente. Las claves para entender la protesta actual se encuentran antes de la crisis, preceden los últimos cuatro años en que la crisis se incubó, y más aún los efectos de su posterior estallido en el mes de diciembre de 2001. Y, volcada la mirada hacia el futuro, vemos que las líneas mayores que dan cuenta de las formas de acción colectiva que observamos hoy, seguramente atravesarán la crisis actual: vinieron para quedarse. El primer elemento de tal transformación social está dado por la reorganización general del mundo del trabajo. Hasta los años ochenta, la sociedad argentina era una sociedad salarial, con casi el 75% de su población activa implicada en relaciones salariales. Luego de su desintegración progresiva iniciada a fines de los años setenta y de su reestructuración violenta en los años noventa, las relaciones salariales alcanzan hoy en día a poco más de un tercio de la población activa<sup>10</sup>.

A penas una pequeña minoría ha escapado a la

desalarización y mantiene aún relaciones salariales estables. La mayor parte de la población, por el contrario, sólo conoce en la actualidad relaciones salariales precarias características de la economía informal. Es decir que se encuentra en situaciones de hiperprecariedad: más de un tercio de la población activa trabaja en condiciones ilegales, con un salario muy bajo, fuera de toda protección social y sin sindicalización. El 20% restante se encuentra sin trabajo. La violencia de esta desestructuración del lazo salarial se agudizó con la redefinición del rol del Estado. Éste renunció a la pretensión de ocupar el lugar central en el control de la economía, y redujo en forma drástica su participación en la producción de bienes y servicios por medio de un vasto programa de privatizaciones. Sumado a esto, el Estado social redujo hasta el extremo sus mecanismos más elementales de protección social. (En este punto decisivo, más allá de la amplitud de las desregulaciones salariales, en su historia reciente la Argentina se diferencia de otras sociedades salariales, y en especial de las de Europa continental, que en general no achicaron sus sistemas de protección social sino que los ampliaron.

Como era de esperar, tal transformación radical de la sociedad argentina se tradujo en un proceso de empobrecimiento que impactó sobre una parte importante de la clase obrera, pero también sobre segmentos enteros de las clases medias, empleados del sector público y privado, profesionales independientes, jubilados y jóvenes ingresantes al mercado de trabajo. Estas franjas importantes de la población se encontraron así frente a una situación de dependencia de las políticas de asistencia social.

Es necesario tener en cuenta tres componentes indisociables en la definición de la situación social actual. En primer lugar, la crisis de la estructura salarial erosionó fuertemente la base social de los sindicatos, despojándolos del lugar que ocupaban desde los años cuarenta. Este aspecto es tanto más significativo si se tiene en cuenta el rol que los sindicatos jugaron en la administración de la seguridad social (a través de las “Obras Sociales”) y en la sociabilización política de los trabajadores.

En segundo lugar, en la experiencia de los sectores más desprotegidos, la dimisión del Estado social se tradujo en una fuerte desorganización institucional. Prácticamente en todos los dominios de la vida cotidiana, las instituciones dejaron en el desorden y la inestabilidad a sectores enteros de la población y a zonas enteras de la ciudad. Desde hace al menos quince años, casi nada funciona en los barrios de la periferia, ya sea a nivel del sistema educativo o de la salud, la seguridad o el transporte, los servicios urbanos o la administración.

En tercer y último lugar, este proceso ha tomado la forma de una fractura social, en un país que había alcanzado un alto nivel de integración. Paralelamente al empobrecimiento, podemos observar la formación de un sector de nuevas clases medias que ha apoyado lo que, en términos de un libro que describe tal proceso, se a conocido como la “modernización excluyente”<sup>11</sup>. Este sector de los ganadores, compuesto por profesionales, empleados y comerciantes, se benefició ampliamente con las reformas y llegó a identificarse con el modelo de ciudadanía construida alrededor de las nuevas modalidades de consumo, desarrollado especialmente durante el periodo menemista. Esta nueva “ciudadanía de consumo”<sup>12</sup> se construyó, entonces, sobre la base de una indiferencia total con la suerte de los perdedores (sería



mejor, en este caso, escribir “desolidarización” más que “indiferencia”).

Como vemos, no es exagerado calificar de radicales las profundas transformaciones de la estructura social de la Argentina: en el área metropolitana de Buenos Aires, la pobreza alcanza a uno de cada dos habitantes, la proporción de desempleados se multiplicó casi por cuatro<sup>13</sup> y el número de trabajadores informales llegó a igualar al número de asalariados formales. Todo esto en un país que hasta los años ochenta no había conocido un desempleo superior al 5%, y donde, en 1970, la pobreza urbana era estimada por la CEPAL en 3% de la población. Es así como en 1990, frente al crecimiento del desempleo, los salarios se encontraban un 30% por debajo a los niveles de 1980. En el 2001, el ingreso promedio del 10% más rico de la población era 26 veces superior al del 10% de los más pobres (que percibían un 1,7% del ingreso nacional en 1993). La Argentina de los últimos veinte años es un país de catástrofe social.

### **El repliegue en el barrio, una respuesta a la crisis social.**

Frente a este proceso de empobrecimiento y de “desafiliación”<sup>14</sup> masivo, muchos encontraron en el barrio su principal refugio, convirtiéndose al mismo tiempo en lugar de repliegue y de inscripción colectiva. Esta estrategia de repliegue que se viene desarrollando desde hace veinte años ha sido, tal como hemos mostrado en otros textos, la principal respuesta de los sectores populares frente al vacío dejado por las instituciones y la falta de trabajo<sup>15</sup>.

La “reafiliación” encontró su componente comunitario en la trama de una solidaridad primaria que rápidamente recuperó sus capacidades de movilización colectiva a través de las organizaciones barriales. Teniendo como base las solidaridades locales (el vecinazgo entrelazado con las estructuras familiares y otras pertenencias, como el lugar de origen para los inmigrantes venidos de provincias del norte, Bolivia o Paraguay), se articuló en los barrios una movilización social con registros igualmente clásicos: ocupación colectiva de tierras para construir viviendas, autogestión de ciertos servicios urbanos, organización de guarderías, comedores y dispensarios comunitarios, etc. Así, mientras los sindicatos perdían su peso, las organizaciones barriales aparecían en el paisaje político y social de la Argentina, poniendo en evidencia la fuerza latente del territorio urbano<sup>16</sup>. Inscripción territorial y acción colectiva se vieron así combinadas, haciendo del barrio un bastión de resistencia para aquellos que progresivamente dejaban de estar cubiertos por las tradicionales formas de inscripción colectiva, tanto estatales como sindicales. Esta respuesta se mostró particularmente eficaz en los momentos de crisis aguda como la hiperinflación de 1989 y 1990, y lo es aún hoy, diez años más tarde.

Pero esta actitud defensiva no podía ser exclusivamente comunitaria. La ayuda mutua y la solidaridad local no son suficientes por sí mismas. En un primer momento las organizaciones barriales actuaron sobre el sistema político a partir de una demanda de asistencia; pero desde el comienzo la movilización llevó implícitas lógicas que iban más allá de una lucha por los bienes provenientes de la ayuda pública. Es así como en un segundo momento la acción colectiva se desplegó a partir de una demanda institucional: creación de escuelas, de dispensarios, reconocimiento legal de las organizaciones barriales y de su participación en la gestión

de políticas sociales, o el acceso a servicios esenciales como el agua o la electricidad. Esta dimensión, orientada hacia la institucionalización y la integración, otorgó una estructura compleja a las lógicas de la movilización colectiva.

Esta movilización colectiva que pudimos observar y caracterizar en varios de nuestros trabajos, presenta una larga historia de dos décadas. El movimiento de ocupaciones ilegales de tierra fue iniciado en 1981 por militantes ligados a los grupos “basistas” de izquierda, especialmente bajo la influencia de la Iglesia de la Teología de la Liberación<sup>17</sup>. Este movimiento propiciaba la participación de los habitantes a través de mecanismos de organización y de movilización democráticos sorprendentes: asambleas, elección de dirigentes, cuerpos de delegados, participación, etc. Pero este contenido democrático de base iba rápidamente a encontrar sus límites. En primer lugar, como acabamos de ver, las organizaciones barriales debían actuar sobre las instituciones e inscribirse en un sistema de intercambios. En segundo lugar, en ese contexto de intercambios la respuesta del Estado pasó rápidamente de una actitud de confrontación y de represión a una actitud de cooptación y cooperación<sup>18</sup>. Las organizaciones barriales fueron así rápidamente integradas al juego político, lo que se tradujo en un cambio de las modalidades de acción colectiva. El contenido contestatario cedió terreno a la participación en la gestión de políticas sociales, especialmente en el contexto local.

### **Una nueva relación con lo político.**

El cambio es mayor en lo que concierne a la relación con lo político, ya que esos mismos sectores populares habían sido socializados en el mundo del trabajo, con una concentración de la actividad política en el Estado y las organizaciones de masa, partidos políticos y sindicatos. Con la crisis social el barrio recobra importancia como terreno de socialización política de los sectores más pobres, lo que se tradujo evidentemente por un giro a nivel de las prácticas.

Esta nueva relación con lo político proporciona ciertas claves de lectura sobre las cuales nos interesa particularmente detenernos. La primera nos es dada por el hecho de que es alrededor del barrio que estos sectores encuentran un buen número de “soportes” necesarios para la vida de las familias y de los individuos<sup>19</sup>. A medida que la deficiencia institucional se extiende y que aumenta el número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mundo del trabajo, la inscripción territorial gana importancia. El barrio se presenta como un lugar privilegiado para la organización de solidaridades y cooperaciones, base de la acción colectiva y fuente de identificación: ante la desagregación de las identidades profesionales, el lugar de residencia aparece como una fuente identitaria e incluso en algunos casos como fuente de prestigio.

Ahora bien, la naturaleza de esta inscripción social territorial no puede funcionar más que sobre la base de una acción específica sobre el sistema político, lo que constituye la segunda clave de lectura de este proceso. Frente a la articulación de tal movilización en los barrios o, en otras palabras, el desplazamiento de una parte de la acción colectiva hacia lo local, los partidos políticos respondieron a través de todo un nuevo sistema de políticas sociales.

Sin embargo, los partidos políticos que controlan el Estado (no está de más recordar que es el partido peronista quien lo controló durante todo el período menemista, y aún antes en lo que concierne a la mayoría de las provincias y especial-

mente al conurbano bonaerense) no están en posibilidades de ofrecer soportes institucionales estables. Como respuesta a la movilización social, los partidos no propondrán la construcción de una dinámica institucional inclusiva, como en su momento hicieron frente al movimiento social representado por los sindicatos. En un marco de desafiliación, los partidos se presentan como administradores de instituciones que concentran recursos indispensables para la supervivencia. Sin embargo, es a partir de la escasez de tales recursos que, paradójicamente, los partidos políticos construyen una posición de fuerza frente a las organizaciones barriales: cuando los recursos son insuficientes para todos, su modo de distribución no puede ser sino discrecional.

En un contexto de regresión social, las organizaciones barriales no pueden dejar de estar a la "caza" de las ocasiones que las instituciones estatales o privadas (tales como las ONG o las iglesias) les proponen<sup>20</sup>. Esta situación lleva muy fácilmente a las organizaciones barriales a competir entre ellas, tanto más cuanto éstas se encuentran ahora esparcidas por el territorio.

Frente a este repliegue de los sectores populares a nivel local, y frente a las transformaciones del Estado, el peronismo ha sabido rápidamente modificar el rol desempeñado por aquel. Si ha demostrado, a los ojos de una parte de los más pobres, la imposibilidad de proponer una nueva fuerza de promoción social, este movimiento político ha sabido presentarse, de todas maneras, como el único capaz de *hacer algo*, es decir, de aportar respuestas concretas frente a las nuevas demandas de las organizaciones sociales.

Cuando el movimiento de los *asentamientos* planteaba un problema en términos de legitimidad, el peronismo supo dar un paso hacia esos barrios calificados de ilegales y proponer políticas de asistencia adaptadas. Estas políticas significaban la consagración de una desviación en relación a la noción de ciudadanía social tradicional en la Argentina, pero aportaban una respuesta a la urgencia social en la cual se encontraban millones de individuos y, al mismo tiempo, a la manifiesta necesidad de las organizaciones barriales.

La coyuntura electoral de fines de los noventa puso a las "manzanas"<sup>21</sup> en el centro del debate público. Durante su mandato como gobernador de la Provincia de Buenos Aires (1994-1997), Eduardo Duhalde, creó un dispositivo de asistencia social alrededor de estas delegadas. El gobernador conocía ya la experiencia de los *asentamientos* desde los tiempos de su intendencia en Lomas de Zamora (en los años ochenta), y había desarrollado entonces las *casas de tierras* a fin de trabajar con esta población particular.

Sin embargo, el gobernador Duhalde dará un contenido diferente al plan de asistencia social que lleva a cabo a partir de 1994. En principio, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires integra las delegadas al Consejo de la Familia a través de la puesta en práctica del *Programa vida*, destinado a la distribución de alimentos. Luego, otorgándole un tono que lo relacione a una concepción de asistencia explícitamente ligada a "la familia", el programa determina que los delegados de manzana serán mujeres: las *manzanas*, llamadas también por el gobierno *trabajadoras comunitarias*. Según las cifras oficiales, las *manzanas* "trabajan en 2.107 barrios a través de los acuerdos firmados entre el Consejo de la Familia y cada municipalidad. Elegidas por su propio barrio, trabajan en zonas de concentración de pobreza extrema". Su tarea consiste en la distribución de una cuota

semanal de alimentos destinado a los niños de menos de seis años, como por ejemplo 50 cl de leche por día, 1 Kg. de cereales, fideos y azúcar. "Las *manzanas* son hoy 30.490 mujeres que no perciben ningún salario; son acompañadas por 6.484 parteras que asisten a las mujeres embarazadas"<sup>22</sup>. Sobre esta base, y con un presupuesto de alrededor de U\$S 200 millones por año<sup>23</sup>, la provincia construyó un sistema de asistencia pública destinado específicamente al Gran Buenos Aires.

De esta manera, el peronismo montó una impresionante red de tipo clientelar, que transformó completamente el carácter de estas delegadas de manzana en relación a sus funciones originales en los *asentamientos*. Pero, paradójicamente, el peronismo perderá las elecciones en 1997 y la historia de las *manzanas* se revelará como un verdadero fiasco en materia de cooptación política de masas, especialmente en el momento en que el porvenir político del gobernador se vio cuestionado por la pérdida de las elecciones presidenciales de 1999.

Si bien tal sistema de asistencia llevado a cabo por el peronismo bonaerense no pudo comportarse como una verdadera máquina electoral, resulta interesante sin embargo observar cómo los partidos políticos intentan recuperar un movimiento social para integrarlo al funcionamiento del sistema político, y así comprender cómo pudo crearse una cierta simbiosis entre las organizaciones barriales y los partidos. Al mismo tiempo, si esta simbiosis muestra la debilidad de las organizaciones locales frente a un poder político que controla las estructuras del Estado, la experiencia fallida del peronismo desde el punto de vista de esta voluntad de control es un ejemplo de la capacidad de los habitantes de mantener una cierta autonomía política, al menos sobre el plano electoral.

La experiencia de las *manzanas*, que perdurará después del fracaso de Duhalde y su reemplazo en el gobierno provincial, muestra también un desplazamiento del espacio del ejercicio de la participación política. De un modo general, estos dispositivos de asistencia social, al tomar como interlocutores a las organizaciones y a los líderes locales, en cierta manera condujeron la política al barrio. Más allá de este dispositivo concreto, es necesario subrayar la coexistencia de la protesta y de la negociación en el seno de un movimiento social que debe manejar la tensión entre la "lucha por el reconocimiento", en un sentido próximo a los análisis de Axel Honneth, y la lucha por la supervivencia, agregamos nosotros<sup>24</sup>.

### **Algunas características de la movilización colectiva cuando la supervivencia está en juego.**

Un movimiento social que encuentra su fuente de movilización por fuera del mundo del trabajo se ve directamente confrontado con las instituciones que mantienen el control de los recursos materiales accesibles a los más pobres, lo que constituye un "dato" mayor olvidado en los análisis de las lógicas de acción. Los movimientos que tienen por objeto responder al problema de la supervivencia de los individuos y las familias que los constituyen, son muy diferentes de los movimientos que sirvieron de fundamento para las teorías de la acción colectiva (como los movimientos alrededor de la cuestión de las mujeres, de la ecología o de las minorías). Es por esto que la movilización de los más pobres en Argentina constituye una buena base de observación y de conceptuali-

zación para analizar otras formas de protesta, como por ejemplo el caso de los desocupados movilizados al final de la década de los noventa en Francia en el marco de la organización “*AC! Agir contre le chômage*” (¡Basta! Actuar contra el desempleo).

Trabajos recientes<sup>25</sup> ponen en evidencia la tensión existente entre las reivindicaciones por el *trabajo* (observando lo que es percibido por los militantes sindicales como la raíz de la cuestión de la desocupación) y las reivindicaciones por las medidas de *urgencia* (como la gratuidad del transporte o el aumento de las ayudas), sostenidas por los *verdaderos desocupados*. En el caso de los desocupados, ésta tensión es aún más intensa dada la existencia de una tensión simbólica. Por un lado buscan el reconocimiento de su condición de desocupados, en términos de una lucha contra el estigma que pesa sobre ellos y, por el otro, persiguen el deseo de abandonar esta condición percibida por ellos mismos como una identidad desprovista de honor. Por un lado quieren ser respetados en su condición de desocupados, pero por el otro quieren dejar de serlo.

Cuando la integración social y la supervivencia están en juego, la lógica de la acción colectiva encuentra toda su complejidad en la combinación de tres registros, cuyo dominio determinará el porvenir del movimiento. En el primer registro, la organización debe actuar, simultáneamente, hacia el interior y hacia el exterior del movimiento. Hacia el interior la organización contribuye a promover lazos de solidaridad (local en nuestro caso); hacia el exterior, actúa sobre el sistema político y sobre el espacio público en la búsqueda de bienes materiales y simbólicos, intentando influenciar una distribución que escapa a su control.

El segundo registro concierne a la lucha por el acceso a los bienes y servicios. Esta dimensión material lleva implícita una tensión: por un lado, el movimiento lucha por una inscripción institucional en el marco de relaciones sociales estables que permitirían a los individuos salir (al menos parcialmente) del sufrimiento provocado por la inestabilidad y de las lógicas del tipo “cazador” a las que la inestabilidad obliga; pero, por otro lado, sometido a la urgencia, el movimiento está obligado a negociar con el sistema político, y se ve forzado a aceptar las ofertas de asistencia indispensables para la supervivencia, lo que lleva constantemente a las organizaciones a actuar como “cazadores”.

En el tercer registro, el movimiento actúa sobre el terreno simbólico, donde nuevamente se encuentra confrontado a controlar una tensión. Por un lado, lucha por un estatus social de *dignidad*, a través de una demanda de *trabajo* que constituye la llave de acceso a los *derechos sociales fundamentales* (ya que las personas cuya supervivencia está en juego comprenden rápidamente que, por fuera del mundo del trabajo, la ciudadanía es tributaria de la asistencia). Pero por otro lado, el movimiento debe pelear por el reconocimiento de sus organizaciones en tanto que actores del sistema político; es decir, con capacidad para intervenir en la gestión concreta de las políticas públicas, lo que lo obliga a veces, por razones “tácticas”, a poner entre grandes paréntesis la cuestión de los derechos fundamentales<sup>26</sup>. Este conflicto simbólico es próximo a la conceptualización sobre el “estigma” hecha por Erving Goffman. El sujeto estigmatizado se debate entre su negación del estigma y su deseo de superar su condición, pues se siente al mismo tiempo plenamente humano y portador de una humanidad “defectuosa” según los estándares definidos por los valores

dominantes a los que él adhiere. Este conflicto se convierte en una fuente de ambigüedad en el terreno simbólico de la acción colectiva: la movilización debe responder a la doble exigencia de un reconocimiento, por ejemplo, del desocupado o del *villero* como portador de derechos, y a la vez, a su deseo de desprenderse la etiqueta de esta identidad estigmatizada.

El movimiento de los *piqueteros* se explica, por un lado, por una evolución en materia de movilización de las categorías populares, que permite observar cómo el segmento que había perdido su inscripción sindical encuentra refugio en la inscripción territorial (el barrio). Con el movimiento de *piqueteros*, la acción colectiva gana en contenido reivindicativo y sale de su marco local para introducir la voz de los “perdedores” en la escena pública. Es por ello que los discursos de los *piqueteros* contienen una fuerte demanda de *trabajo*. Además, a partir de la movilización de La Matanza en el 2000, el movimiento avanzó notablemente en el sentido de una unificación de las organizaciones barriales, esparcidas a lo largo del conurbano bonaerense y de otras grandes ciudades<sup>27</sup>. Bajo la fuerte demanda de trabajo, entonces, el movimiento de *piqueteros* unifica las reivindicaciones de los barrios pobres con las reivindicaciones análogas de las pequeñas ciudades y de las poblaciones golpeadas por la desindustrialización, la crisis de las provincias y las reestructuraciones regionales<sup>28</sup>. Es en este sentido que debe interpretarse el acercamiento entre las organizaciones *piqueteras* más importantes y una de las centrales sindicales<sup>29</sup>. Pero la expansión del movimiento *piquetero* demanda aún una precisión. No puede olvidarse que éste toma una buena parte de su fuerza de su capacidad de constituirse en actor de políticas sociales, es decir, de su capacidad de ofrecer beneficios concretos en particular a partir de la obtención de planes *Trabajar* y de otros tipos de ayuda social, como la ayuda alimentaria<sup>30</sup>. De esta manera el movimiento capitaliza la experiencia acumulada por las organizaciones barriales, cuyo mejor ejemplo es el movimiento de *asentamientos*. Nuestras observaciones nos permiten indicar que cuando la supervivencia está en juego, la acción colectiva no obedece a una sola lógica; es decir, que su comprensión no puede ser reducida a un mero reflejo frente a la pobreza o a una estrategia de supervivencia. Pero no puede ser reducida tampoco a la lógica de la constitución de un “sujeto” o a la formación de una nueva voz en el seno del espacio público. En el análisis de la importante movilización despertada en 2001 en Argentina, se debe tener en cuenta entre otras cosas, la incapacidad de la acción estatal. La crisis financiera puso al Estado frente a la imposibilidad de pagar siquiera los salarios de los empleados públicos, y lo obligó a la emisión de diferentes monedas de segundo orden (los *bonos*) para garantizar su funcionamiento básico. Pero es de esperar que cualquiera que sea la salida de la crisis financiera, el Estado recuperará una cierta capacidad de acción y con ella los partidos políticos regresarán al centro de la escena. A pesar de la profunda crisis política que vive el país, nada autoriza a pensar que los partidos políticos no recuperarán su rol de mediador a partir de las instituciones públicas, al menos en lo que concierne a los más pobres. Es exactamente así que resultaron las cosas en 1984 luego de la dictadura, y en 1991 luego de la crisis de la hiperinflación. El análisis de un movimiento social exige siempre tomar en consideración las respuestas de sus interlocutores (la “actitud del oponente”, en palabras de Alain Touraine).

Es justamente sobre este terreno que ciertos dirigentes *piqueteros* plantean uno de los focos de su movilización: en la demanda de una participación en la administración de las políticas de asistencia social. Pero intentando así ganar terreno a los partidos políticos, entran en conflicto con aquellos que ven en estas negociaciones una *traición* a un movimiento social idealmente definido.

Se torna necesario encuadrar la acción colectiva en una perspectiva netamente política que de cuenta de la nueva condición general de este tipo de movilización: las luchas de los más desfavorecidos están atravesadas por la problemática general de la integración. Las personas no se movilizan solamente porque tienen necesidades insatisfechas. Se movilizan a partir de un perfecto conocimiento de la coyuntura política (sabiendo lo que pueden pedir) y, a la vez, a partir de una "moral" que les permite saber "lo que se les debe", a qué tienen derecho. Si se abandona esta perspectiva política, se cae en el marco de lo que E.P.Thompson llamaba una explicación "espasmódica" de las movilizaciones: cuando las personas del pueblo tienen hambre, lo que las pone en movimiento es la contracción de su estómago<sup>31</sup>. En la medida en la que el proceso de desafiliación torna frágiles e inconstantes los lazos de los individuos y los de las familias, la lógica de la defensa identitaria coexiste con una lógica instrumental. Cuando la acción colectiva se vuelve hacia el interior de la "comunidad", hacia el barrio por ejemplo, los esfuerzos se orientan hacia el refuerzo de la solidaridad primaria, de acuerdo con una lógica identitaria, y también hacia un refuerzo de los lazos de cooperación, en una lógica instrumental. Cuando la acción colectiva se dirige al exterior del barrio, una lógica expresiva orienta la acción a manifestarse por el reconocimiento de los derechos sociales ignorados. Pero también hacia el exterior una lógica instrumental orienta a los habitantes a tomar iniciativas frente a las autoridades para obtener subsidios, agua, electricidad, una escuela o una comisaría. Los dos motores de la acción se ponen así en paralelo: uno hacia el reconocimiento y la defensa de la identidad, el otro hacia una práctica instrumental frente al sistema político y el Estado y el refuerzo de las solidaridades barriales. Un juego de combinaciones se instala y complejiza las lógicas de acción, complejidad que no es solamente analítica sino que se manifiesta también en los procesos de acción, muchas veces tensionados por duras contradicciones.

Alain Touraine había ya observado esta doble lógica en la movilización de los barrios en el Santiago de Chile en los años setenta. El autor indicaba que "la acción colectiva, entonces, es dividida en dos elementos mal conjugados el uno con el otro: por un lado colaboración y negociación con

las autoridades, por el otro protestas "ejemplares" y violencia política"<sup>32</sup>. Touraine atribuye esta doble característica de la acción colectiva a las diferentes reacciones frente a la pobreza y la exclusión. Frente a la pobreza, la movilización orientada hacia la acción de integración comunitaria y hacia las actividades de tipo instrumental conlleva cierta incorporación al sistema político. Pero en la medida en que hay conciencia de la exclusión, la movilización no se define más por las necesidades inmediatas de supervivencia, el grupo se considera como víctima y defiende sus derechos, que han sido despreciados.

Desde nuestro punto de vista, la doble lógica se comprende mejor como resultante de una lucha por la integración. La voluntad de integración o de resistencia a la desafiliación implica la necesidad de hacer frente a las urgencias de lo cotidiano para dar lugar al establecimiento de lazos de solidaridad local, a la formulación de demandas y de negociaciones, y a la construcción de una conciencia contestataria orientada al reconocimiento. Las lógicas complejas de la acción colectiva no obedecen a dos motivos de movilización (pobreza y exclusión) sino a uno sólo: la lucha contra la desafiliación con sus aristas materiales y simbólicas, comunitarias y políticas. En este sentido, podemos ver como una unidad aquello que pareciera separado en la movilización de las categorías populares en Argentina: el fenómeno de los *piquetes* va de la mano del desarrollo de las organizaciones barriales y del entramado de las solidaridades locales.

Cuando la supervivencia está en juego, la acción colectiva se expresa simultáneamente en dos facetas que no coinciden exactamente con la distinción clásica entre la lógica "expresiva" y la lógica "estratégica". Si se mira una de sus caras, vemos la protesta, la organización de una "comunidad" en torno a sus carencias, a su sufrimiento y al lugar que desearía ocupar en el mundo. La comunidad reclama entonces sus derechos. Al mirar la otra cara de la acción colectiva, vemos la manifestación de la urgencia, de las necesidades inmediatas, la dependencia del Estado para satisfacer las necesidades de la "comunidad" y el sentido estratégico de los "cazadores". Ellos negocian entonces en el interior del sistema político y organizan la solidaridad. Estas dos dimensiones de la acción se erigen sobre la base de una trama más o menos sólida de lazos de solidaridad local, y por esta vía se opera una nueva territorialización de la relación con lo político. Tal descentramiento expresa la misma tensión: si la negociación y la integración en el sistema político aparecen aquí ligadas al ámbito de lo local, el reconocimiento de los "derechos", en cambio, sólo puede realizarse a través de la extensión de la ciudadanía a un plano universal, o nacional.

## Notas:

<sup>1</sup> No hablamos aquí de esas protestas de clase media. Al respecto, ver el artículo de Maristella Svampa: "Las dimensiones de las nuevas protestas sociales", Buenos Aires, mimeo, 2002.

<sup>2</sup> Descripción de un diario argentino. Clarín: *El rostro de la desocupación. La situación social: historias de piqueteros*, 2 de noviembre del 2000.

<sup>3</sup> En 1999 Fernando De La Rúa es electo presidente del país, a la cabeza de La Alianza, coalición que reúne al Partido Radical (UCR) con el Frente por un país Solidario (FREPASO). Esta alianza cae en diciembre del 2001 en un cuadro de crisis profunda.

<sup>4</sup> Se contabilizan 140 barricadas en 1997, 51 en 1998, 252 en 1999, 476 en el 2000. En el 2001 se realizó la "primera asamblea nacional de piqueteros" que decide realizar un movimiento de barricadas coordinadas a nivel nacional ("el primer corte nacional de rutas", el 31 de julio del 2001). Datos tomados de De Pena, Jean; Iserte Morgane y Montes Cató, Juan: Informe sobre contexto y situación del Movimiento Piquetero, informe elaborado por la ONG Médicos del Mundo Argentina, Buenos Aires, mimeo, 2001, 17 páginas.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Horacio González: "La multitud creadora", Página 12, 15/01/02.

<sup>6</sup> Hobsbawm, Eric J.: *Los bandits*, Paris, La découverte/Poche, 1999, 1ra edición inglesa, 1969. [Nota del traductor: Las citas de este texto fueron extraídas de la versión española. Hobsbawm, Eric J. *Los Bandidos*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976]

<sup>7</sup> Idem, P.16

<sup>8</sup> Ibidem, P.18

<sup>9</sup> Ibidem, P.20.

<sup>10</sup> Esta transformación se operó en un lapso de 20 años. Los momentos claves de este proceso son: la crisis del modelo populista con el último gobierno de Perón en 1975; los comienzos de la desestructuración del modelo precedente y la puesta en práctica de las primeras tentativas de inspiración neoliberal con la dictadura militar de 1976-1983; la hiperinflación que derrumba el gobierno de Raúl Alfonsín en 1989 y que sometió a vastos sectores de la población a situaciones de miseria extrema por primera vez en la historia del país; y finalmente, el decenio de Carlos Menem (1989-1999) de desestructuración del Estado, de apertura comercial y de flexibilización de las relaciones laborales. Todo este período se caracterizó por una desindustrialización creciente y una fuerte concentración del capital financiero.

<sup>11</sup> Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén: *La modernización excluyente. Estado de bienestar y transformación económica en Argentina*. Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1992

<sup>12</sup> Tomo esta expresión de Maristella Svampa.

<sup>13</sup> Inferior al 5% desde los años cuarenta hasta los ochenta, la tasa de desempleo alcanzaba al 7,6% de la población activa en 1989, 8,6% en 1990, 13% en 1994 (24% entre los jóvenes de 14 a 24 años) y 18,4% en 1995. Si sumamos al desempleo el subempleo, el porcentaje llega al 30,1% en 1996.

<sup>14</sup> Retomamos aquí el concepto de Robert Castel: *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995. No obstante, mas allá de la profundidad del proceso de desafiliación, el caso argentino se diferencia del caso francés en muchos puntos, y muy especialmente por la dimisión del Estado social, no observada en Francia y sí en Argentina.

<sup>15</sup> Merklen, Denis: *Inscription territoriale et action collective. Les occupations illégales de terres urbaines depuis les années 1980 en Argentine*, Paris, EHESS, tesis de doctorado, 2001.

<sup>16</sup> El barrio constituye una fuente de identidad importante para las categorías populares en Argentina. Ha conquistado este lugar con el arribo masivo de la inmigración de origen europeo a principios del siglo XX, eclipsándose con la consolidación de una estructura salarial y el desarrollo del Estado Social a partir de los años cuarenta, para reaparecer hacia los años ochenta.

<sup>17</sup> Se trata, más precisamente, del movimiento de "comunidades eclesísticas de base" lanzado por esa corriente de la iglesia católica de Brasil y que se desarrolla en otros países de América del Sur.

<sup>18</sup> El Estado desembolsó importantes sumas en políticas sociales que pasaron también por las organizaciones barriales. Se trata especialmente de ayuda alimentaria, cooperación con los dispensarios y escuelas comunitarias, pero también de posibilitar el acceso a servicios urbanos.

<sup>19</sup> El concepto de "soporte" [support] fue teorizado por Robert Castel en el marco de la problematización del individuo a través de una perspectiva de la integración social. Ver Castel, Robert y Haroche, Claudine: *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001.

<sup>20</sup> Tratamos este problema desde la óptica de la lógica de acción a la cual son confrontadas estas poblaciones. Viviendo en los bordes de la ciudad y de la sociedad, los individuos se encuentran ante la imposibilidad de lograr una inscripción social estable, caracterizada por un cierto control del mañana. En revancha, ellos actúan conforme al modelo del "cazador" que recorre el territorio y las instituciones en búsqueda de una buena "presa": una changa, un subsidio, alguna cosa para robar o vender. La lógica del cazador puede ser observada tanto a nivel individual como a nivel colectivo. Esbozamos esta idea en nuestro artículo: "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador" en Svampa, M.: *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2000, pp.81-119; se encuentra desarrollada en el marco de nuestra tesis: *op.cit.*, 2001, cf. Capítulo VI, pp.426-489.

<sup>21</sup> La Argentina de los últimos veinte años conoció la aparición de los delegados de manzana a través del fenómeno de ocupación ilegal de tierras que, como ya describimos, era un medio de proporcionar una base de participación y de democracia a la experiencia de ocupación de tierras imaginada por los curas del conurbano bonaerense. Inspirados en las Comunidades Eclesiásticas de Base de Brasil, los prelados católicos de la *opción por los pobres* intentaban crear así una estructura de poder popular.

<sup>22</sup> La Nación: *Qué fue de las manzanas de Duhalde*, 07-01-2001.

<sup>23</sup> Las cifras concernientes al número de manzanas y el presupuesto consagrado a esta acción no han podido jamás ser establecidos con precisión, existiendo disparidades aún entre las cifras oficiales presentadas por el gobierno en diferentes ocasiones. El número de manzanas es estimado entre 24.000 y 30.000, y su presupuesto varía entre 140 y más de 600 millones de dólares. La disponibilidad discrecional de los créditos utilizados origina estas dudas y confusiones.

<sup>24</sup> Honneth, Axel: *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000. Este trabajo de Honneth reintroduce el debate sobre la posibilidad de una justificación moral de las luchas sociales, posición defendida por el autor. Sin embargo, más allá de las connotaciones prescriptivas, pensamos que desde un punto de vista descriptivo se debe dar cuenta de la tensión entre "moral" e "interés" como dos componentes de la acción, antes que hacer esfuerzos por definirnos por una u otra.

<sup>25</sup> Las reflexiones que presentamos a continuación están inspiradas por los trabajos que Valérie Cohen a desarrollado en el marco de la preparación de una tesis de doctorado. Quiero agradecerle el haberme permitido acceder a su tesis en curso de redacción (que luego defendió exitosamente) y por los intercambios que tuvimos en torno a la acción colectiva. Cohen, Valérie: *Chômage et mobilisation collective. Processus de formation et tentatives d'affirmation d'une force contestataire*, thèse de doctorat, Paris, Université de Paris X-Nanterre, 2003.

<sup>26</sup> Esta presentación retoma los desarrollos que hemos hecho en nuestra tesis *Inscription territoriale...*, ver Capítulo VII y Conclusiones. *op.cit.*, 2001, pp.490-604.

<sup>27</sup> El Gran Buenos Aires concentra cerca unos 8 millones de habitantes, de los cuales más de un tercio está clasificado por debajo de la línea de pobreza.

<sup>28</sup> Conviene recordar que los primeros piquetes fueron llevados a cabo en 1995 en la ciudad petrolera de Cutral-Co, en la provincia de Neuquén.

<sup>29</sup> El movimiento de piqueteros está constituido por tres grupos principales: aquel en el cual la dirección se encuentra en continuación directa con la experiencia de las ocupaciones ilegales de tierra, la Federación de Tierra y Vivienda (FTV); la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Polo Obrero. A través de la FTV los piqueteros han encontrado un principio de alianza con los sindicatos más progresistas, reagrupados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Creada en 1991 a partir de un desprendimiento de la vieja CGT peronista, esta nueva central aspira a una renovación de las prácticas sindicales con el fin de responder a la fragmentación de la base sindical. Teniendo como base principal a los trabajadores del sector público, cuyo número ha sido fuertemente reducido por la reestructuración del Estado, la CTA permanece como una central minoritaria.

<sup>30</sup> En mayo de 2001 los piqueteros obtuvieron la gestión de 9.500 planes *Trabajar*. Parcialmente financiados por el Banco Mundial, estos planes constituyen subsidios para personas sin empleo, durante cinco meses en promedio, a cambio de trabajo comunitario.

<sup>31</sup> Cf. Thompson, Edward P.: "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century", in *Customs in Common: Studies in Traditional Popular Culture* London, The Merlin Press, 1991, pp. 185-258.

<sup>32</sup> Touraine, Alain: *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*, Paris, Edile Jacob, 1988, pp.240 ss.

# *Laboratorio*

## **Orientaciones para los colaboradores**

### **REGLAMENTO**

#### Orientaciones para los autores

Con el objeto de facilitar la publicación de los trabajos, se indican las orientaciones generales para su presentación.

Los trabajos deben ser de mediana extensión y presentar un desarrollo sustantivo de la problemática elegida.

Deben ser inéditos.

Preferentemente, los artículos enviados no deben ser sometidos en forma simultánea a la consideración de otros Consejos Editoriales. En caso de que ello ocurra, los autores deberán informar al Consejo Editorial de esta Revista.

La evaluación por parte del Consejo Editorial es de carácter anónimo y no puede ser recurrida o apelada ante ninguna otra instancia de evaluación.

Los trabajos deben enviarse con un resumen de no más de siete (7) líneas. Deben consignarse además del nombre del/los autor/es, la nacionalidad (en caso de no ser argentino) y una línea que dé cuenta de la inserción académica y/o profesional.

Cada número de Laboratorio incluye dos clases de escritos: a) "artículos" de mediana extensión de no más de doce (12) páginas, a razón de 3200 caracteres por página, incluidos los espacios; b) "informes de avance" de investigaciones acreditadas oficialmente en instituciones de estudios superiores; los mismos deben tener una extensión de no más de 3 (tres) páginas, a razón de 3200 caracteres por página, incluidos los espacios.

Los trabajos deben enviarse por correo electrónico hasta la fecha establecida para cada número a [e\\_lavbor@mail.fsoc.uba.ar](mailto:e_lavbor@mail.fsoc.uba.ar)

La presentación será en procesador de texto Word o similar. Los cuadros y gráficos deben enviarse además en forma separada, con todos los datos en el original (no con fórmulas o referencias a otras planillas), en planilla de cálculo Excel o similar. En todos los casos, debe especificarse en nombre del archivo, el procesador y la planilla de cálculo utilizados.

Para los casos de los "Informes de avance", el/los autor/es deben especificar la denominación de la investigación, el cargo desempeñado en la misma, las fechas en las que se realizó y el nombre de la institución de estudios superiores en la que tenga sede.

La bibliografía debe consignarse con exactitud: apellido y nombre del /los autores; título completo y subtítulo (cuando corresponda); editorial; ciudad y año de publicación. Si se trata de una publicación periódica, debe indicarse número y fecha de aparición.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de efectuar los cambios formales que requieran los artículos, incluyendo los títulos, previa consulta con el autor. En caso de que los cambios excedan la dimensión formal, el artículo será remitido nuevamente al/los autor/es para que personalmente realicen las correcciones sugeridas. En estos casos, el/los autores deberán reenviar el escrito en la fecha que le comunique el Secretario Editorial.



**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SIMEL, REGIÓN BUENOS AIRES**  
**CARRERA DE SOCIOLOGÍA**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI**