

Número 4.  
Políticas sociales y territorios

1<sup>er</sup> semestre 2019 / ISSN 2545-7969 - ISSN-e 2545-7977

# CIUDADANÍAS

---

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS



**Número 4.**

**Políticas sociales y territorios**

1<sup>er</sup> semestre 2019 / ISSN 2545-7969 - ISSN-e 2545-7977

# **CIUDADANÍAS**

---

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

# CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

ISSN 2545-7969 / ISSN-e 2545-7977

Publicación Semestral del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas

---

## UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

**Rector:** Aníbal Y. Jozami

**Vicerrector:** Martín Kaufmann

## CENTRO DE INVESTIGACIONES EN POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

**Director:** Jorge Carpio

### Equipo editorial

**Director:** Jorge Carpio

**Editora:** Vilma Paura

**Secretaria editorial:** Valeria Chorny

**Asistente editorial:** Nadia Tuchozneider

### Comité Editorial Nacional

Beatriz Cuenya / CEUR-CONICET

Alberto Minujin / UNTREF

Susana Checa / IIGG-UBA

Carlos Vilas / UNLA

Agustín Salvia / CONICET-IIGG-UBA-ODSA-UCA

Gabriela Benza / UNTREF

Rosalía Cortés / CONICET-FLACSO-IDES

Daniela Soldano / UNL

Susana Hintze / INSTITUTO DEL CONURBANO-UNGS

Carla Zibecchi / CONICET-CEIPSU-UNTREF

Adriana Clemente / UBA

Pedro Pirez / CONICET-UBA

### Comité Editorial Internacional / Honorario

Rubén Kaztman / Universidad Católica (Uruguay)

Michael Cohen / New School (Estados Unidos)

Marie-France Prévôt Schapira / Universidad de París VIII-CREDA-IHEAL Paris 3-Sorbonne Nouvelle (Francia)

François Dubet / Université de Bordeaux-EHESS (Francia)

Karina Batthyány / Universidad de la República (Uruguay)

Dolors Comas d'Argemir / Universidad Rovira i Virgili (España)

Alicia Ziccardi / UNAM (México)

## **EDUNTREF**

**Director editorial:** Alejandro Archain. **Editor:** Néstor Ferioli. **Corrección:** Diana Trujillo. **Directora de diseño editorial y gráfico:** Marina Rainis. **Diseño y diagramación:** Valeria Torres. **Coordinación gráfica:** Marcelo Tealdi.

---

CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS es editada por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta revista propone un espacio académico propicio para estimular, ampliar y difundir investigaciones y debates sobre la problemática de las políticas sociales urbanas a nivel nacional, regional e internacional.

Esperamos que la edición de Ciudadanía. Revista de Políticas Sociales Urbanas contribuya al mejoramiento de las políticas sociales urbanas como intervenciones específicas y en su articulación con los sistemas de protección nacionales y de la América Latina.

La publicación es de carácter periódico, semestral, seriada, especializada y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Sus comités editoriales nacional e internacional están integrados por reconocidos especialistas de universidades argentinas y referentes de América Latina y Europa.

---

Juncal 1319, Piso 3 (C1008AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Tel. 0054-11-5236-2350 [revistaciudadanias@untref.edu.ar](mailto:revistaciudadanias@untref.edu.ar) <http://ciudadanias.untref.edu.ar/>

ISSN 2545-7969 / ISSN-e 2545-7977 ©EDUNTREF, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

---

**EDITORIAL**

*Vilma Paura* .....5

**DOSIER**

**POLÍTICAS SOCIALES Y TERRITORIOS. FRONTERAS E INTERSTICIOS ENTRE ACTORES, POLÍTICAS E INSTITUCIONES**

**PRESENTACIÓN**

*Carla Zibecchi* .....9

**¿ES EL TERRITORIO UN “ACCIDENTE” PARA LAS POLÍTICAS DE SALUD? APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y REFLEXIONES DESDE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL**

*Magdalena Chiara* .....19

**EL ESCENARIO PARTICIPATIVO DE BASE POPULAR EN EL GRAN BUENOS AIRES EN TIEMPOS NEOLIBERALES: HUELLAS DE LA HISTORIA RECIENTE Y CAMBIOS EMERGENTES**

*Adriana Rofman* .....37

**LOS CONSEJOS LOCALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: INSTITUCIONALIZANDO LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA A NIVEL LOCAL EN EL CONURBANO BONAERENSE**

*Carolina Foglia* .....71

**¿CÓMO ES POSIBLE QUE UNA TOMA DE TIERRAS SE CONVIERTA EN UN BARRIO POPULAR PLANIFICADO? CONDICIONES Y ACTORES INTERVINIENTES EN UN CASO DE LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE LA PLATA**

*Florencia Musante* .....99

**TERRITORIOS MÓVILES, POLÍTICAS SOCIALES Y PRÁCTICAS DE ORGANIZACIÓN DE TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA POPULAR**

*María Inés Fernández Álvarez* ..... 119

EL TERRITORIO, LA COMUNIDAD Y LA AUTONOMÍA: ¿DISCURSOS MITOLÓGICOS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DESTINADOS A JÓVENES “EN RIESGO”?	
<i>Marina Medan</i> .....	139

EDUCACIÓN Y TERRITORIO: UNA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FINES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	
<i>Laura Beatríz Casals</i> .....	171

TERRITORIO, POLÍTICA SOCIAL E IMPLEMENTACIÓN. UNA MIRADA DESDE LOS ESPACIOS LOCALES DE GESTIÓN DEL “ARGENTINA TRABAJA - PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO” EN EL DISTRITO DE LA MATANZA	
<i>Cynthia Gisselle Ferrari Mango</i> .....	203

ACOPLES Y DESACOPLES DEL ‘ARGENTINA TRABAJA’ CON LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ARGENTINA. CONTRIBUCIONES A PARTIR DE LAS IMPLEMENTACIONES LOCALES EN EL CONURBANO BONAERENSE (2009-2018)	
<i>Ruth Muñoz</i> .....	233

## ARTÍCULOS LIBRES

ERRADICACIÓN DE POBLADORES Y RECOMPOSICIÓN IDENTITARIA: EL CASO DE LA VILLA ESTRECHO DE MAGALLANES (SANTIAGO DE CHILE)	
<i>Cristóbal Sebastián Palma Rojas</i> .....	265

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA ARGENTINA Y EL FINANCIAMIENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003 - 2009)	
<i>Vanesa P. Ciolli</i> .....	289

DIFERENCIACIÓN SOCIAL Y SEGREGACIÓN EDUCATIVA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ASUNCIÓN	
<i>Luis Ortiz, Kevin Goetz y Colin Gache</i> .....	317

ENTRE LA INTEGRACIÓN SUBORDINADA Y LA RELEGACIÓN SOCIAL-URBANA. EL CASO DEL “CERTIFICADO DE VIVIENDA FAMILIAR” EN LA CIUDAD DE ROSARIO	
<i>Florencia Brizuela y Melisa Campana</i> .....	355

## PRÁCTICAS Y SABERES

ROMPIENDO LAS BARRERAS DE LA RELEGACIÓN: REFLEXIONES SOBRE UN PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA APLICADO DESDE INSSJP-PAMI EN COGESTIÓN CON UN CENTRO DE JUBILADOS Y PENSIONADOS	
<i>Juan Francisco Di Meglio</i> .....	379

AUTORES Y AUTORAS .....	391
-------------------------	-----

Entre las reformas operadas en las sociedades latinoamericanas en el marco de la hegemonía neoliberal en las últimas décadas del siglo XX, nuevas instituciones y configuraciones de políticas sociales modificaron los horizontes, la magnitud y la capacidad de los sistemas de protección en nuestros países. Los procesos de contrarreforma, para usar de manera ampliada la expresión de Danani y Hintze (2011) que se llevaron a cabo en el nuevo milenio permitieron desandar algunos de esos caminos, con mayor profundidad o más tibiamente según los casos. Algunas instituciones fueron rearmadas, ciertos procesos se reorientaron; no obstante, algunas transformaciones sociales producidas entre ambos movimientos invitan a considerar que estamos en presencia de un orden distinto y que deben actualizarse las categorías analíticas para comprenderlo.

Estos procesos seguramente han sido diferentes según los casos, pero asumimos que, más allá de esas distinciones, las transformaciones en los mercados de trabajo y en las condiciones laborales, las políticas de descentralización/desnacionalización y el protagonismo de los programas asistenciales focalizados en poblaciones en situación de vulnerabilidad social y pobreza que marcaron el fin de siglo, entre otros factores, alteraron las relaciones entre jurisdicciones y agencias estatales y actores sociales y se expresaron en nuevos entramados de demanda y provisión de bienes y servicios y de interacción ciudadana. En la comunidad argentina, la noción de *territorio* fue una lente fecunda para indagar en esas tramas.

Interesados en entender esos procesos, sus efectos y reacomodamientos como una clave de inteligibilidad de las gramáticas actuales, invitamos a Carla Zibecchi (Ceipsu-Untref) a coordinar el dossier “Políticas Sociales y Territorios. Fronteras e intersticios entre actores, políticas e instituciones, para Ciudadanías 4.

Agradecemos especialmente la participación de dos destacadas investigadoras, Magdalena Chiara y Adriana Rofman, ambas de la Universidad Na-

cional de General Sarmiento, cuya amplia y valiosa trayectoria en los estudios sobre el tópico establece una sólida base para presentar el resto de los trabajos que arman *un buen mapa para reconocer el territorio*.

Los artículos reunidos en la sección refieren a la Argentina. Esperamos que en futuros números la convocatoria alcance producciones más allá de las fronteras nacionales.

En la sección “Artículos libres” reunimos cuatro trabajos que proponen recorridos varios, ahora sí provenientes de distintos países de nuestra región: la problematización de los procesos de erradicación de pobladores y de recomposición identitaria en el sur de Chile que realiza Cristóbal Palma; el estudio de la diferenciación social y de la segregación educativa en el área metropolitana de Asunción, llevado adelante por Luis Ortiz, Kevin Goetz y Colin Gache; en tercer lugar, el análisis de la relación entre los programas de transferencias monetarias condicionadas en la Argentina y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (2003 - 2009) que realiza Vanesa Ciolli y la lectura que proponen Florencia Brizuela y Melisa Campana sobre el caso del “Certificado de Vivienda Familiar” en la ciudad de Rosario como una clave para pensar la integración social urbana subordinada y la relegación.

En la sección “Prácticas y Saberes”, Francisco Di Meglio comparte una experiencia de gestión con sus reflexiones sobre un programa de seguridad alimentaria aplicado en cogestión entre instituciones del sistema de seguridad social argentino y un centro de jubilados y pensionados.

Agradecemos a los autores y a los evaluadores de cada trabajo por su enorme colaboración en esta tarea. Confiamos en que los tópicos y las perspectivas presentados contribuyan a ampliar la discusión y el campo de conocimiento. ■

**Vilma Paura**  
Editora



**DOSIER. POLÍTICAS SOCIALES Y TERRITORIOS.**  
FRONTERAS E INTERSTICIOS ENTRE ACTORES, POLÍTICAS E INSTITUCIONES



## PRESENTACIÓN

En los últimos años, la relación entre los Estados en sus diversos niveles –nacionales, provinciales, locales–, las políticas sociales –con un especial énfasis en su versión focalizada y descentralizada– y el territorio se ha complejizado, formándose en un campo de estudio renovado para las ciencias sociales. En este campo de indagación, el territorio fue adquiriendo una mayor valoración analítica, lo cual también abre interrogantes acerca de su alcance heurístico y su definición. ¿Qué entidad – epistemológica, teórica y metodológica– cobra el territorio en las investigaciones actuales sobre la política social? ¿El territorio es un objeto de indagación? ¿Es la “puerta de entrada” para la realización de investigaciones empíricas? El territorio, ¿excede los límites espaciales y cartográficos? ¿Tiene movilidad? En un plano más fáctico, ¿cómo se materializan las políticas en el territorio? ¿En qué medida las políticas se redefinen y se traducen en el territorio? ¿Qué actores participan en estos procesos y cómo median? ¿Cómo es el agente estatal que opera en los territorios? ¿De qué habilidades y atributos es portador?

Todos los artículos incluidos en este volumen trabajan la relación entre política social y territorios, dando cuenta de que no existe una perspectiva única para entender este complejo vínculo. Por el contrario, los trabajos nos invitan a pensar esta relación, lo cual implica estudiar límites territoriales, visualizar “nuevos” y “viejos” actores sociales, traer de “regreso” al Estado,<sup>1</sup> viendo cómo los Estados –en sus

---

<sup>1</sup> Si bien en la actualidad es sabido que no puede obviarse una distinción entre los individuos o grupos de la sociedad como actores sociales y el Estado y sus representantes en distintos niveles, existe una larga tradición de investigación en ciencias sociales que estuvo marcada por un sesgo Estadocéntrico y normativista que aún hoy tiñe parte del trabajo de investigación. En este contexto, considerar al Estado como actor –“traer al Estado de regreso”, en palabras de Theda Skocpol (1985)– posibilitó, entre otras virtudes, reconocer la complejidad de su composición heterogénea y sus contradicciones internas. En Argentina, ya en un trabajo fundacional, Oscar Oszlak (1984) había llamado la atención sobre el carácter contradictorio del funcionamiento del aparato estatal, en tanto arena de conflicto político, como un rasgo constitutivo, antes que como una “incongruencia” o “patología”. Para un mayor desarrollo de este tema, ver Paura y Zibecchi (2014).

escalas– y sus políticas están siendo continuamente experimentados y resignificados en estas fronteras y límites territoriales.

Al mismo tiempo, este dossier busca mostrar los avances de conocimiento sobre este campo de indagación. Aun cuando todos los artículos comparten la voluntad y el esfuerzo de pensar los modos posibles de investigar las relaciones entre políticas sociales y territorios, no todas las autoras del dossier encaran este proceso reflexivo del mismo modo. Desde distintas formaciones disciplinares y horizontes epistemológicos, los problemas, las preguntas, las formas bajo las cuales logran conceptualizar las políticas y los territorios así como las estrategias metodológicas y los puntos de interés son distintos. En lo que resta de esta presentación trazaremos cómo aparece visualizado este entramado de relaciones entre actores sociales, políticas sociales y territorio, y cómo las autoras incluyen categorías, conceptos y hallazgos empíricos novedosos.

Este volumen abre con el artículo “¿Es el territorio un ‘accidente’ para las políticas de salud? Aproximación conceptual y reflexiones desde la investigación social”, de Magdalena Chiara. El trabajo se trata de una reflexión de investigaciones sobre políticas de salud y los territorios en los cuales se insertan. Ciertamente, las políticas sociales en salud constituyen un sector estratégico para la investigación empírica en tanto permiten observar diversos fenómenos que exceden a la política en sí. Como explica Chiara –recuperando un trabajo de Andrenacci y Soldano (2006)–, desde la tradición de diversos estudios e investigación social en torno a la política social, *salud* es uno de los sectores más complejos: la amplitud de los bienes y servicios involucrados, la fortaleza de los mercados, la incidencia constante del avance tecnológico y la diversidad de actores que participan son algunos de los atributos que lo distingue. Ahora bien, el trabajo de reflexión de Chiara innova en diversos aspectos. En primer lugar, porque construye efectivamente un objeto de análisis desde una perspectiva bourdiana que le permite pensar las políticas sociales como “campo” y, a través de este ejercicio epistemológico, la autora nos muestra su especificidad dentro de la compleja lógica de regulación sectorial. En segundo lugar, porque toma una distancia necesaria con las conceptualizaciones en torno al territorio que proponen y recomiendan diversos actores que influyen en este campo, entre ellos, los organismos internacionales. En tercer término, su revisión en torno al concepto *territorio* desde diversos horizontes disciplinares –contribuciones de la geografía, los estudios urbanos, la antropología– la habilita para dar cuenta de que el territorio es “más que un escenario [...] donde suceden procesos y se reflejan resultados”. Por el contrario, sostiene la autora, el territorio debe tener una mayor valoración analítica y un “estatus” particular en las investigaciones. Desde esta concepción, Chiara nos plantea una primera recursividad al destacar que *el territorio no parece estar predefinido para la política sino que es objeto de apropiación, construcción y disputa por sus actores sobre una trama de interacciones que le antecede*

de y que abona a la construcción de la territorialidad. Finalmente, otro aporte significativo de las reflexiones de Magdalena Chiara es la revisión y la centralidad otorgada a la categoría de “escala”, en tanto permite superar las lecturas dicotómicas (entre lo micro y lo macro, lo nacional y lo local) en la investigación sobre salud. A través de las distintas escalas (barrial, local, regional o estadual) se demarca el alcance de los problemas, se delimitan las fronteras –que no pueden ser definidas de manera unívoca– y se revelan los actores para la investigación empírica, actores no previstos en el diseño de las políticas que están ubicados en zonas de interfaz entre el campo de las políticas de salud y de otras políticas (incluso en el campo de “la política”, por ejemplo: punteros).

Indagando la relación entre organizaciones de la sociedad civil, el Estado y el territorio, Adriana Rofman propone, en “El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: huellas de la historia reciente y cambios emergentes”, un análisis de las experiencias de interacción entre el Estado y la sociedad civil de base popular. A los fines de esta presentación nos interesa destacar las ventajas analíticas de la propuesta de lo que la autora denomina “encuadre territorial”: una mirada más cercana sobre este universo de organizaciones atendiendo a sus dinámicas territoriales pone de manifiesto que los sujetos que lo componen no se ajustan a los principios normativos que establecen las conceptualizaciones hegemónicas –de base institucionalista o sectorialista– sobre la sociedad civil que hacen hincapié en la autonomía de estos espacios respecto del mundo de la economía y de la autoridad estatal. Así, a través del trabajo de Rofman podemos observar cómo lo territorial se transformó en un universo de sentido que permitió explicar el *modus operandi* de las organizaciones de base popular en torno a la política social, lo cual abrió el estudio de nuevas dimensiones en torno a cómo estos actores se vinculan con el Estado y nuevas temporalidades para el análisis. La autora nos propone pensar en términos de “escenarios participativos” que asumen rasgos propios según los momentos históricos, los espacios territoriales y las problemáticas involucradas con el Estado y sus políticas. Siguiendo este postulado, el artículo realiza un recorrido y traza una temporalidad que comienza casi con la génesis del fenómeno, esto es, el rastreo del surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil desde comienzos del siglo XX hasta el escenario actual con la gestión de gobierno de Cambiemos a finales del 2015.

En “Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el Conurbano Bonaerense”, Carolina Foglia también se interesa por la participación ciudadana. Para ello, realiza un abordaje de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia –dispositivos locales del sistema de promoción y protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia de Buenos Aires– considerando cómo estos representan dispositivos que institucionalizan territorialmen-

te la participación de las organizaciones sociales locales de un modo diferente al observado en otros períodos históricos. La autora, en primer lugar, realiza un recorrido teórico que le permite recuperar conceptos que se vinculan con la noción de participación ciudadana, como son los de “espacio público no estatal” e “interfaz”, destacando su fertilidad en cuanto pone en evidencia que las decisiones y acciones públicas no son monopolio estatal. Luego, realiza un “derrotero” del accionar de las organizaciones sociales de infancia en nuestro país. Finalmente, se centra en el caso de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia mostrando cómo se vinculan a lo local y a los territorios particulares, para lo cual revisa la normativa que los fundamenta y describe su organización institucional, funcionamiento y proceso de institucionalización de la constitución de estas instancias participativas. Frente a la ausencia de estadísticas oficiales, reúne y analiza información empírica de un relevamiento sobre ellos llevado adelante por la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Conicet.

El artículo “¿Cómo es posible que una toma de tierras se convierta en un barrio popular planificado? Condiciones y actores intervinientes en un caso de la periferia de la ciudad de La Plata”, escrito por Florencia Musante, se aproxima a un tema central de este dossier, esto es, la acción de los actores de lo local como condición de posibilidad para que determinados sucesos y fenómenos territoriales puedan suceder, en este caso, “la toma”. El recorrido analítico reconoce y describe factores que permiten explicar que un proceso de “toma” suceda en determinados territorios: la coyuntura política, la lógica de la intervención estatal –marcada por un clima de época que habilita articulaciones y acciones efectivas– y la propia organización colectiva, cuya potencia permite la concreción del proceso. Según el análisis propuesto por la autora, estos factores articulados entre sí y conviviendo en el tiempo estructurarían tanto la génesis como el desarrollo de las tomas de tierras. Poniendo a jugar estos factores, la autora se centra en un caso particular: una localidad del oeste de la ciudad de La Plata que llegó a convertirse en un barrio popular con planificación estatal. A través de este caso se puede observar el pasaje de “la toma al barrio” y las condiciones de posibilidad que permitieron configurar este proceso. A los fines de los temas convocantes del dossier nos parece particularmente importante destacar que la autora describe a la organización colectiva como un tercer elemento que permite explicar el proceso de toma de 56 hectáreas, señalando la relevancia social de este acontecimiento y actualizando la discusión en torno a que “el estallido de la toma” no puede explicarse sin considerar las acciones, prácticas y construcciones preexistentes. En particular, nos alerta sobre la relevancia de no perder de vista las redes político-sindicales preexistentes que brindan y movilizan información para la acción. Asimismo, entre los hallazgos del trabajo de campo aparece un personaje –que la autora describe como “El Tano”– que permite en el análisis establecer relaciones analíticas entre ciertas características individuales y la acción colectiva, y el planteo de nuevos interrogantes sobre la constitución de un

“profesional de la toma de tierras” y su rol de mediador entre organizaciones sociales y el Estado.

Otros escritos del dossier nos muestran la riqueza de estudiar los procesos políticos de implementación de políticas y programas de manera situada atendiendo a territorios –diversos y originales–, no perdiendo de vista que los límites cartográficos no son iguales a los que definen las categorías nativas de los actores involucrados, muchas veces destinatarios de las políticas.

Por ejemplo, en el artículo “Territorios móviles, políticas sociales y prácticas de organización de trabajadores de la economía popular”, María Inés Fernández Álvarez nos muestra que “el territorio es el tren”. La autora se concentra en analizar un caso en particular, la cooperativa Vendedores Unidos del Tren San Martín, atendiendo a la dinámica que asume la creación del Salario Social Complementario a partir de la Ley de Emergencia Social, alimentaria y de las organizaciones de la economía popular, en la cual la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) –junto con otras organizaciones– tuvo un marcado protagonismo. Esta temática es encarada por la autora desde una interpretación de sus trabajos etnográficos, recuperando el sentido de las prácticas y las categorías nativas de los actores involucrados (en especial, de los vendedores y sus familias). Otro rasgo distintivo del artículo es que el territorio se caracteriza por estar marcado por su movilidad: “el territorio es el tren”. El término “movilidad” –íntimamente ligado al de territorio– resulta un concepto fértil a la investigación en tanto captura el sentido fluido de la vida social no solo en relación a las personas sino también a las imágenes, informaciones, ideas, recursos, que circulan y se proyectan hacia fuera del tren (el barrio donde habitan los vendedores). Esta movilidad es, según palabras de la autora, objeto de indagación y, al mismo tiempo, “lente” desde el cual se pueden analizar las particularidades de la política bajo estudio. Solamente a través de este “lente” pueden ser comprensibles e inteligibles las prácticas cotidianas y los significados asociados a la Ley y sus implicancias, cuestiones que no podrían ser estudiadas desde un enfoque normativista. Para nombrar solo un hallazgo fruto del enfoque elegido: cómo aun en contextos sumamente desfavorables –signados por el deterioro profundo de las condiciones materiales de existencia y por un aumento de acciones represivas por parte del Estado a estas poblaciones– es posible conquistar derechos que, aunque fragmentarios, parciales, imperfectos, inacabados, permiten ampliar el horizonte de “los posibles”.

También ha sido un eje convocante del dossier el fenómeno de la implementación de programas sociales a nivel local en tanto abrió una nueva manera de observar el espacio territorial, indagando acciones y lógicas de intercambio de diversos actores “de lo local”. Los cuatro artículos que siguen abordan distintos programas sociales como instrumento privilegiado de intervención estatal, mostrándonos las posibilidades de perspectivas y de construcción de objetos de estudio. Las diversas maneras

de construir objetos de indagación en torno a “los planes” habilitan la comprensión de lógicas de acción, de intercambio, de significados y de lucha distributiva de “actores de lo local” y la propia dinámica de estos mecanismos de intervención estatal en diversos niveles de agregación social.

El trabajo “El territorio, la comunidad y la autonomía: ¿discursos mitológicos en los programas sociales destinados a jóvenes ‘en riesgo’?”, de Marina Medan, estudia los sentidos asignados por los actores a los programas de inclusión social y prevención social del delito destinados a jóvenes “en riesgo” que se implementan en los territorios donde residen los jóvenes destinatarios. El punto de vista de la autora se posiciona en la tradición de investigación que aborda a las políticas sociales trascendiendo los análisis normativos, procurando analizarlas desde un abordaje antropológico de las prácticas estatales. Y la problemática presentada le ofrece un punto de partida ideal para repensar críticamente al Estado desde sus márgenes. Marina Medan sigue los postulados teóricos de Veena Das y Deborah Poole (2008) para pensar en la existencia de un proceso de “colonización desde los márgenes”, que sucedería cuando discursos y prácticas propias de los sectores populares o subalternos de algún modo modulan las prácticas estatales. A la luz de ese posicionamiento teórico y volviendo a los resultados de su investigación empírica, Medan postula que los agentes estatales involucrados desarrollan estrategias y saberes muy particulares para vincularse con los jóvenes en el marco de estos programas para jóvenes en riesgo: sintonía afectiva y empatía, constituirse como referente adulto para los jóvenes, “dejar el escritorio” y “poner el cuerpo” para acortar la distancia social, protección frente a abusos del propio Estado (por caso, de las fuerzas de seguridad) y, sobre todo, habilitar la excepción como medio para conseguir una mayor legitimidad (por ejemplo, tolerar e incluso justificar las desobediencias o controversias de los jóvenes). Este repertorio de acciones descritas por Medan le permite concluir que “las prácticas estatales, mientras intentan transformar el territorio, son modificadas en su inserción territorial”.

Laura Casals, en su trabajo “Educación y Territorio: una experiencia de implementación del Plan Fines en la Provincia de Buenos Aires”, nos lleva a pensar cómo un programa social educativo implica una compleja innovación en la educación de jóvenes y adultos al mismo tiempo que se trata de un dispositivo “territorializado”. Para Casals, entender la dinámica en el territorio también es un punto de vista estratégico y clave. Así, con el objetivo de problematizar su indagación, se realiza las siguientes preguntas: ¿de qué modo un plan educativo “territorializado” se inserta en la dinámica de un entramado de organizaciones sociales y comunitarias? ¿cómo dialoga la trama de organizaciones sociales y comunitarias con las trayectorias educativas de estudiantes y referentes de Fines? La estrategia de la autora para aproximarse a los interrogantes planteados se vincula con un estudio de caso centrado en el Municipio de San Martín, más particularmente se detiene a analizar as-



pectos de la dinámica territorial de un espacio específico del barrio Villa Hidalgo del municipio y a delinear algunos rasgos distintivos de las trayectorias educativas de dos mujeres que recibieron el plan. Uno de los aspectos en los cuales se detiene el artículo se basa en resaltar que el entramado de actores institucionales (de distintos niveles y dependencias) y de la comunidad involucrado en la puesta marcha del Fines y la diversidad de dimensiones (pedagógicas, logísticas, administrativas y de articulación que implica llevar adelante el programa) generaron espacios de flexibilidad y de alto poder decisional en el ámbito local que favorecieron que cada distrito encontrara su propio perfil de implementación, esto es, “improntas propias”. La autora ajusta su “lente” para realizar una descripción del barrio, de la cooperativa que coordina una comisión del Fines, de las particularidades de la sede en la cual se dictan las clases, para luego centrar la mirada en la historia de dos mujeres que egresaron del Fines. La reflexión final de la autora es que el Fines se vincula eficazmente en el territorio por su asociación con un entramado de organizaciones que lo preexiste y, a su vez, que estas organizaciones encuentran en el Plan un modo de dinamización de sus actividades cotidianas. A su vez, el entramado de la red de organizaciones es lo que sostiene y acompaña las trayectorias de las mujeres entrevistadas.

“Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo en el distrito de La Matanza”, elaborado por Cynthia Ferrari Mango, analiza otro dispositivo de intervención estatal con una fuerte inscripción territorial. La autora se detiene a señalar cómo la política social se diseña en el nivel macro y se desplaza hacia el territorio. En este proceso, se produce lo que Ferrari llama “readaptación” o “transformación” del diseño a partir de los intereses, tensiones, acuerdos, negociaciones, necesidades, recursos de poder, estrategias, objetivos y racionalidades presentes en el entramado de actores en el municipio de La Matanza. Según la perspectiva adoptada por la autora, no hay que entender este proceso como una patología o un desvío del diseño; por el contrario, es a través del territorio que puede únicamente implementarse el programa. Para recortar su ámbito de indagación, el artículo se centra en los Obradores que generó el Programa, ya que se trata de espacios locales de gestión y lugares estratégicos de transformación. En base a un trabajo de observaciones y entrevistas, destaca cómo los territorios son “arenas” locales de implementación en los cuales se producen “disputas territoriales”, conflictos, alianzas en torno a diversos actores involucrados (agencias estatales de diversos niveles, organizaciones sociales, movimientos sociales) bajo el objetivo de formar las cooperativas. Luego, su estudio explica cómo los Obradores fueron “burocratizando” el programa en su interior, especificando sus funciones y, al mismo tiempo, habilitando una mayor inscripción territorial del programa que le permitió obtener una mayor representatividad y legitimidad ante instituciones del barrio y la comunidad local. Esta fuerte inscripción territorial es caracterizada por la autora como una “tra-

ma continua” dentro del Obrador pero también hacia afuera de él: con el barrio, la comunidad de vecinos y las instituciones locales; se constituye en un “garante de proximidad”, discutiendo límites y fronteras territoriales.

En continuidad con el mismo programa como objeto de indagación, el dossier culmina con el trabajo de Ruth Muñoz “Acoples y desacoples del ‘Argentina Trabaja’ con las políticas de economía social y solidaria en Argentina. Contribuciones a partir de las implementaciones locales en el Conurbano Bonaerense (2009-2018)”. El punto de interés de la autora en este caso es registrar las “improntas locales” en el proceso de puesta en marcha de la política y también observar posibles relaciones con las políticas de la economía social y solidaria, indagando la relación de programa con el entramado socioeconómico local. Tomando como estrategia metodológica la “escala local” del programa, la autora encuentra particularidades y distinciones que desde una escala nacional serían ininteligibles, inaccesibles. A los fines de este dossier nos interesa resaltar uno de los aportes más distintivos del artículo, la perspectiva adoptada según la cual “lo territorial” se apoya en una dimensión espacial y, a su vez, en una político-institucional, cuyas fronteras no son fáciles de delimitar. El artículo también se propone reflexionar sobre las transformaciones, acciones y omisiones ocurridas con la etapa iniciada en diciembre de 2015 y lo que la autora denomina la “desarticulación del programa” con algunas cooperativas que “sobreviven”.

A modo de cierre, no puede dejar de destacarse la diversa filiación institucional que tienen las autoras de este dossier, la editorial de esta revista y quien escribe. En esta filiación se destaca la fuerte presencia de diversas universidades nacionales públicas, muchas de ellas del conurbano bonaerense como la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Universidad Nacional General Sarmiento, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de la Matanza así como la Universidad Nacional de La Plata. Y queremos destacarlo porque no es casual. Como ya fue revisado en otro trabajo (Paura y Zibecchi, 2014) fueron estas universidades –de más larga tradición o de creación más reciente– las que generaron espacios propicios para el desarrollo de las nuevas líneas de investigación y, en muchos casos, fueron estas casas de altos estudios, sus docentes e investigadores los que promovieron la visibilización de los procesos de cambio social en sus territorios. ■

**Carla Zibecchi**

Conicet - Ceipsu/Untref / Coordinadora del dossier

## Referencias bibliográficas

---

ANDRENACCI, Luciano y Daniela Soldano, "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2006.

DAS, Veena y Deborah Poole, "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, 2008, pp. 19-52.

OSZLAK, Oscar (comp.), *Teorías de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós, 1984.

PAURA, Vilma y Carla Zibecchi, "Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina". En: Pautassi, Laura (dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires*. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal. Biblos: Buenos Aires, 2014.

SKOCPOL, Theda, "Introducción". En: Evans, B., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back in*. Cambridge: University Press, 1985.



# ¿ES EL TERRITORIO UN “ACCIDENTE” PARA LAS POLÍTICAS DE SALUD? APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y REFLEXIONES DESDE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL

*Magdalena Chiara*

UNGS

## RESUMEN

El trabajo se propone introducir la perspectiva territorial para pensar las políticas de salud. Sin pretender negar la complejidad inherente al sector, busca identificar otros pliegues en los que la política se de-construye y vuelve a construirse en territorios determinados. Partiendo de entender la salud como “campo abierto” y pasando revista a distintas contribuciones del enfoque territorial, el trabajo busca colocar el territorio más allá del escenario en el que las políticas se despliegan. En este movimiento, se detectan nuevas preguntas, aparecen otros problemas y se develan nuevos actores.

**Palabras clave:** políticas públicas - política de salud - estudios interdisciplinarios - geografía - atención primaria de salud - implementación

## ABSTRACT

This paper aims to introduce a territorial perspective to ponder on health policies. Not pretending to deny the inherent complexity of the area, it seeks to identify other nuances where politics is deconstructed and reconstructed in specific territories. Starting from considering health as an “open field” and reviewing various contributions of the territorial approach, the work seeks to place the territory beyond the scenario where the policies are deployed. In this movement, new questions are detected, other problems appear and new actors are revealed.

**Keywords:** public policies - health policy - interdisciplinary studies – geography - primary health care - implementation

---

Recibido: 30/10/2018 / Aceptado: 30/10/2018

---

\**Ciudadanías* agradece a la doctora Magdalena Chiara su colaboración con este artículo como uno de los textos de apertura del presente dossier.

## PRESENTACIÓN

En este trabajo nos proponemos analizar los quiebres que introduce la variable territorial para pensar las políticas de salud y aportar conceptos que ayuden a dar respuesta a las preguntas que este enfoque introduce.

El alcance de “salud” como campo de estudio es amplio e involucra tres dominios vinculados entre sí: el que refiere al “estado de salud de la población”, el que remite a los modos como se organizan y asignan los recursos de distinto tipo (lo que suele llamarse “estructura sanitaria”) y el dominio de las “políticas de salud”. En este trabajo acotamos la reflexión en torno a la relación entre “políticas de salud” y territorio, sin desconocer las sinergias y relaciones existentes con los demás dominios, salud de población y estructura sanitaria.

Organizamos su desarrollo en tres apartados y una conclusión. En el primero abordamos la salud como “campo”, buscando dar cuenta de su especificidad dentro de la lógica de regulación sectorial. En el segundo, presentamos algunas contribuciones de la geografía, los estudios urbanos y la sociología, para pensar el territorio como algo más que un escenario en el que las políticas se desenvuelven. En el tercer apartado retomamos el concepto de escala y pasamos en limpio las preguntas, los aportes de la investigación y las tensiones con la mirada sectorial.

## EL PUNTO DE PARTIDA: SALUD COMO CAMPO ABIERTO

Salud es uno de los sectores más complejos de la política social. La amplitud de los bienes y servicios involucrados, la fortaleza de los mercados, la incidencia constante del avance tecnológico y la diversidad de actores involucrados son algunos de los atributos que lo distinguen dentro de la “región” más amplia de los servicios universales (Andrenacci y Soldano, 2006).<sup>1</sup>

Entre las múltiples aproximaciones que pueden adoptarse para analizar la política de salud, buscamos en este artículo interrogarla como parte del campo más amplio de la política social, abordando lo sectorial a partir de preguntas generales que pongan en el centro de la atención a los sujetos, sean individuales o colectivos, en la singularidad de los territorios.

Con ese propósito y retomando aportes previos de este campo (Grassi, 2003; Danani, 2009), definimos la “política de salud” como el conjunto de intervenciones institucionalizadas del Estado que tienen como objeto aquellos fenómenos y procesos necesarios para mantener la salud de la población, reconociendo su capacidad pa-

---

<sup>1</sup> Estos autores distinguen tres regiones (“políticas del trabajo”; “política de los servicios universales” y “política asistencial”) a las que reconocen atributos, procesos y rasgos característicos para cada uno de los momentos históricos.

ra definir (y producir) los problemas, así como también delinear las reglas de juego a través de las cuales estos son elaborados, involucrando acciones relativas al mantenimiento de la salud individual de las personas o familias y también de aquellos aspectos que se relacionan con la salud colectiva.

Al poner el foco en el sujeto, esta definición permite mirar la relación entre políticas de salud y territorio más allá de aquel espacio donde se expresan los problemas y desarrollan las consecuencias de las políticas, buscando echar luz sobre las condiciones singulares de producción y consumo de bienes y servicios de salud, las tramas de relaciones que sostienen a las políticas y la dinámica de los actores que preexiste (y se modela) en los territorios. Como puede advertirse, buscamos tomar distancia de aquellas perspectivas que ven el territorio como variable dependiente de las políticas de salud, es decir, como mero lugar donde suceden los procesos y se reflejan sus resultados.

La encrucijada en la que busca indagar este trabajo exige partir de conceptos abiertos desde los que sea posible construir “puentes” con otros campos disciplinares para analizar en su complejidad los problemas que enfrentan (y que contribuyen a definir) las políticas.

Lo sectorial y lo específicamente sanitario son dos aristas que hablan de las características del campo. Comencemos por la primera.

La lógica “sectorial” de regulación de las políticas públicas se caracteriza por tres atributos: está regida por el principio de especialización, tiene una dinámica intra- e interorganizacional que está dominada por la legalidad de las normas y organiza sus sistemas de justificación –de manera casi exclusiva– en el conocimiento científico-técnico (Jolly, 2010). Aunque presentes en otros campos, estas propiedades se ven reforzadas en salud por el hecho de que la imagen de los profesionales médicos tiende a desbordar el plano de lo asistencial para operar como un “marco de referencia genérico” para el diseño, la implementación y el análisis de las políticas.

La definición que aporta la Organización Mundial de la Salud (OMS) avanza en algunas precisiones que abonan a su descripción:

El sector sanitario está compuesto por servicios sanitarios públicos y privados (incluidos los servicios de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y asistencia), las políticas y actividades de los departamentos y ministerios de salud, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la comunidad que prestan servicios de salud y las asociaciones profesionales (OMS, 1998: 23).

Así planteada, la noción de “sector” aplicada a “salud” está presente tanto en la literatura institucional (especialmente aquella generada por los Estados nacionales y organismos internacionales) como en la producción académica.

Aunque parece potente para detectar las diferencias y estilizar las lógicas y principios que subyacen a la organización institucional y a los mecanismos de asignación de los recursos, el concepto de “sector” tiene limitaciones para captar las dinámicas y tensiones de la acción pública. Retomando los aportes de Belmartino y Bloch (1994), proponemos analizar salud como un “campo abierto” que presenta una complejidad singular; siguiendo a Bourdieu, hacemos referencia a:

Un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar su estructura (1997: 49).

Según esta aproximación, el “campo de salud” estaría dando cuenta de una red de relaciones e interacciones estructuradas, con cierta estabilidad, jerarquizadas y conflictivas a la vez, en cuyo contexto resulta determinante la “posición” en la estructura de relaciones que ocupan los actores. Como puede advertirse, el movimiento desde la noción de “sector” hacia el concepto de “campo” no altera aquellos atributos que lo distinguen como tal, sino que aporta otras “lentes” dando lugar a lecturas alternativas y/o complementarias.

Vayamos entonces a la segunda arista, la de “salud”. Desde el concepto de “campo”, proponemos regresar a su singularidad buscando echar luz sobre la producción y consumo de los bienes y servicios y sobre la especificidad de los actores y sus relaciones que, posteriormente, pondremos en relación con el territorio.

En este campo de políticas se produce una canasta amplia de bienes y servicios en la que, desde el punto de vista económico, conviven bienes públicos “puros” (es decir, aquellos en los que no hay rivalidad en el consumo ni es posible la exclusión) y bienes cuyos beneficios son “privados” (en el sentido de que pueden ser consumidos de manera individual). A diferencia de lo que sucede en otros sectores, estos bienes y servicios son apropiados y/o consumidos de diferente modo en cada momento de la vida de las personas, en tanto los riesgos de enfermar son diferentes.

A su vez, mantener la salud de una población supone producir y proveer servicios a través de lo que podríamos denominar un “continuo” de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos que obedece a atributos particulares (“accesibilidad” o “puerta de entrada”, “continuidad”, “longitudinalidad”, “integralidad”, “capacidad resolutive” y “coordinación asistencial”) (Starfield, Shi y Macinko, 2005) y en cuyo desempeño se expresan distintos niveles de complejidad.

En las últimas décadas, la producción de los bienes y servicios en este campo ha estado fuertemente tensionada por los avances tecnológicos y científicos; al tiempo que se fueron elevando los umbrales de prestación, se profundizaron las brechas



de desigualdad entre poblaciones y territorios. Este fenómeno convive con otro problema: la demanda de la población está inducida (también) desde la oferta de los servicios (Belmartino, 2005).

En el plano de la provisión, se destaca la elevada y necesaria autonomía que tienen los trabajadores (en especial de los profesionales médicos) y los servicios en los distintos niveles.

Otro atributo que distingue a este sector es la fortaleza de los mercados de los servicios médicos, sanatoriales y de medicamentos, que contrasta con la fragmentación y debilidad de la capacidad reguladora del Estado (Belmartino, 2009).

Ahora bien, pensar “salud” dentro del campo de la política social supone mirar más allá de la producción de bienes y servicios, buscando entender las políticas como respuesta a la “cuestión social”; esto implica enfrentar aquella tensión entre la “promesa de igualdad” que opera en un plano político y la “desigualdad” en el plano económico. Las políticas de salud pueden ser vistas entonces como un “campo de mediación” entre el orden político y el orden económico que se organiza en la singularidad de cada territorio.

Desde esta perspectiva, los problemas de salud no serían el mero resultado de procesos aprehensibles a partir de una racionalidad instrumental, sino que expresan una “construcción histórica” que encierra –en su definición– la contradicción y el conflicto entre la igualdad en el derecho a la salud y la desigualdad en las condiciones en las cuales se ejerce ese derecho. Esta última cuestión remite no solo a la distribución de la renta entre individuos y familias, sino también a la desigualdad entre territorios.

La relación entre salud y territorio no es nueva en la política sanitaria. En trabajos previos (Chiara y Ariovich, 2013) hemos dado cuenta de la progresiva aparición de la cuestión territorial en las directrices de las políticas según lo dicho por los organismos multilaterales de cooperación (OPS/OMS) y de crédito (BM/BID) en los últimos sesenta años a través de sus documentos.

La idea de “control militar del territorio” inaugura la presencia de la noción de “territorio” en los “Programas de Erradicación de Enfermedades Transmisibles” en los años 50; se trata de una lectura que tuvo relativa eficacia en tanto persiste aun hoy en los denominados “programas verticales”. Los cambios que se produjeron a partir de la Declaración de Alma ATA (1978), las recomendaciones en torno a la Atención Primaria de la Salud (APS) (2005) y las modalidades organizativas de los Sistemas Locales de Salud (Silos) (1998), trajeron otra noción de territorio entendida como el espacio de “lo próximo” y “lo local”.

Algo más tarde, el enfoque de los “determinantes sociales de salud” (2004-2008), el énfasis en la idea de “gobernanza” de la propuesta de “Ciudades, Municipios y

Comunidades Saludables” (1998) y el modelo de las “Redes Integradas de Servicios de Salud” (RISS) (2008) tendieron a complejizar el análisis debiendo buscar otras formas de concebir el territorio.

Este análisis mostró que las directrices que aportaron los organismos en distintos momentos incorporaron de manera progresiva al territorio como variable de análisis, al tiempo que jerarquizaron diferencialmente actores y niveles jurisdiccionales.

Sin desconocer su importancia, el territorio parece funcionar en ellas como variable dependiente de las políticas, apelando a simplificaciones que dificultan poder echar luz sobre las dinámicas y mecanismos de constitución.

### **MÁS ALLÁ DE LO ESPACIAL: NOCIONES Y CONCEPTOS PARA PENSAR EL TERRITORIO**

Los procesos de urbanización fueron creando ciudades de gran tamaño, densamente pobladas, complejas en sus problemas y sumamente desiguales en sus capacidades para mejorar la situación de salud de su población. Aunque no se trata de la única expresión, es de la mano de este fenómeno que el territorio adquirió relevancia como variable del análisis de los problemas de salud y cobró jerarquía en las propuestas de políticas.

En un contexto caracterizado por ciudades duales y sumamente segmentadas, la integración parece ser el principal problema que enfrentan las políticas públicas, poniendo en evidencia las limitaciones que tiene la lógica sectorial para abordar la desigualdad y la necesidad de considerar el territorio como algo más que aquel “espacio” donde se despliegan las políticas.

Con el propósito de tomar distancia de esta perspectiva instrumental, en este apartado buscamos problematizar el concepto de territorio abrevando en los aportes que introducen la geografía, los estudios urbanos y la sociología.

Los modos de conceptualizar la noción de territorio en la geografía han ido abandonando progresivamente visiones espacialistas, moviéndose hacia concepciones que dan cuenta de su carácter histórico. Aquellas perspectivas asociaban a la noción de espacio geográfico los atributos de homogeneidad y estabilidad, reconociendo la existencia de fronteras precisas y captables por fuera de los sujetos. Basados en esas ideas, sería posible enunciar (y, de hecho, las políticas públicas lo hacen con frecuencia y naturalizando frente a los sujetos sus decisiones) la existencia de recorres unívocos (barrio, localidad, municipio) basados en atributos que se consideran (o presentan como) inherentes a la materialidad del espacio geográfico.

Con el propósito de tomar distancia de estas concepciones, emerge el concepto de *territorio* entendido como un espacio social e históricamente producido en el que

distintos flujos de relaciones articulan y tensionan recursos o servicios en un espacio particular donde las distancias físicas se ven relativizadas. Se trata de un ámbito complejo, virtual y dinámico, maleable a los intercambios, las relaciones de poder y a la acción de los actores (Pierini, 2017).

En esta perspectiva, el territorio puede ser visto como una clase de espacio con determinados atributos que refieren a la apropiación y autorreferencia de los actores. Tiene un carácter dinámico en tanto quienes usan el territorio y lo reproducen contribuyen a su vez a la construcción de una territorialidad.

La territorialidad es el resultado de una relación dinámica entre los componentes sociales (económico, cultural, institucional, de los saberes) que expresan determinadas relaciones de poder:

Territorialidad es el conjunto de las relaciones que una sociedad, y por lo tanto los individuos que forman parte de ella, mantienen con la exterioridad (las relaciones verticales con el territorio, el milieu, el ambiente...) y con la alteridad (las relaciones horizontales con los demás agentes) para satisfacer las propias necesidades con la ayuda de mediadores (mediateurs) con el fin de obtener la mayor autonomía posible, teniendo en cuenta los recursos del sistema (Raffestin, 1999, citado por Dematteis y Governa, 2005: 44).

Lejos de eliminar su singularidad, el concepto de territorio le confiere al espacio nuevas formas y exige al analista adoptar una visión sistémica que considere distintas escalas en simultáneo. Se trata de una aproximación relativamente nueva en el análisis de políticas públicas, que representa un giro en el modo de concebir y analizar las políticas de salud.

Ahora bien, el territorio no se encuentra compuesto solo por extensiones, límites y obstáculos, sino también por flujos, ejes y nodos en torno a los cuales se articulan relaciones, algunas que preexisten a las políticas y otras que son promovidas, fortalecidas y hasta construidas por estas. En esta línea, hace más de dos décadas el geógrafo brasileño Milton Santos abría esta discusión proponiendo distinguir entre "territorios horizontales" y "territorios verticales" (Santos, 1994).

Buscando profundizar este enfoque, proponemos retomar dos aportes de la geografía que consideramos de utilidad para el análisis de las políticas de salud: el primero refiere al modo como concebir lo "local" y el segundo alude a lo que se denomina una "perspectiva relacional" del territorio.<sup>2</sup>

Rompiendo con visiones que asocian una comunidad (homogénea) a un territorio, retomamos propuestas que entienden "lo local como heterogeneidad yuxtapuesta", expresión de distintas escalas e intereses. Amin (2005) discute con la perspectiva

<sup>2</sup> En este apartado revisitamos planteos realizados en Chiara (2016) en diálogo con otros aportes.

convencional sobre los estudios regionales que definen lo local en oposición a lo global:

Lo local [es] [...] percibido como el espacio de lo íntimo, de lo familiar, lo cercano, lo encarnado; es decir, como un espacio esencialmente separado y distinto del espacio global que se concibe como lo lejano, lo abstracto, lo virtual, lo invasivo, lo hegemónico. [En esa discusión sostiene que] [...] las configuraciones y los límites espaciales no son ya necesariamente territoriales o escalares, puesto que el interior y el exterior social, económico, político y cultural se constituyen a través de topologías de redes de actores que están siendo cada vez más dinámicas y diversas en la conformación espacial) (Amin, 2005: 77-8).

Este enfoque cuestiona la existencia de “ámbitos territoriales comunes o de una cultura territorial cohesionada”, construyendo —en palabras del autor— imágenes que se asemejan a “caricaturas que se presentan con un cierto grado de veracidad acerca de la esfera pública” (Amin, 2005: 85).

Parece útil retomar estos aportes para mirar lo local, el ámbito de la descentralización y el territorio de referencia más próximo a la gestión de la política sanitaria, como una “heterogeneidad yuxtapuesta dentro de una estrecha proximidad espacial, y como lugares de múltiples geografías de afiliación, vínculo y flujo” (Amin, 2005: 86).

También el concepto de “comunidad” se pone en cuestión desde estas aproximaciones. En ese sentido, Dematteis y Governa destacan: “la dificultad de hablar de comunidad y, al mismo tiempo, la urgencia de los problemas que [...] se ocultan dentro de esta palabra y que se difuminan en las ‘trazas’ de la confianza, la reciprocidad y la identidad” (Dematteis y Governa, 2005: 36-37). Aquella perspectiva comunitarista de lo local conduce a una visión naturalizada del territorio, a lo que los mismos autores denominan un “territorio sin actores”.

También desde la sociología se discute el supuesto de congruencia entre “comunidad” y “territorio”. Piselli (2007) sostiene que la comunidad no necesariamente coincide con una unidad residencial; por el contrario, debe ser reconstruida empíricamente sobre la base de las relaciones interpersonales.

Según esta autora, el enfoque de redes se muestra potente para estudiar una comunidad sin presuponer una coincidencia con un área geográfica específica. Permite a su vez el análisis de los lazos internos y externos que se extienden más allá de los límites de los grupos y lugares.

Las redes sociales definen y redefinen lugares, cambian sus funciones, aspecto y sentido simbólico en el contexto de los procesos de apropiación. Por citar solo algunas, podemos mencionar: las redes que hacen posible la inserción en el mercado de trabajo, las que resultan de la incorporación de nuevas generaciones a los estu-

dios universitarios, aquellas que dan cuenta de la pertenencia a movimientos sociales y políticos regionales o nacionales.

Desde esta perspectiva, una comunidad no es un lugar circunscripto y aislado, sino un conjunto de relaciones sociales significativas que constantemente define y redefine su dimensión territorial y que teje las dimensiones políticas y económicas en conjunto.

Contrastando con las formulaciones más clásicas sobre el modo como se ha desarrollado el territorio tradicionalmente en las propuestas de política sanitaria, estos autores cuestionan cualquier mirada ingenua que asocie lo local a "lo íntimo" o a "lo familiar" y desafían a desentrañar las complejidades comprendidas en la delimitación de los territorios que son objeto de intervención de las políticas sanitarias.

La segunda línea de aportes de la geografía y de los estudios urbanos hace referencia a la "perspectiva relacional del territorio", aproximación que propone interpretar los fenómenos sociales y las demandas realizando una distinción entre "territorios de proximidad" y "territorios de conectividad". En el análisis de los procesos de configuración del territorio, Catenazzi y Da Representação distinguen entre un área contigua (asociada a la métrica topográfica) y una red (a la métrica topológica), lo que se corresponde –en el análisis de los actores– con lógicas de apropiación y acumulación diferentes:

Para quienes defienden una relación muy fuerte entre territorio y apropiación, el territorio es una entidad única, estrictamente definida y delimitada por el control ejercido sobre el espacio. Por el contrario, si la configuración espacial adoptada depende de los recursos movilizados y de diferentes modalidades de control (material y simbólico), el territorio puede ser tanto un área contigua, como archipiélagos o reticular (Catenazzi y Da Representação, 2009: 122).

En una perspectiva convergente con esta, Dematteis y Governa (2005) distinguen entre la territorialidad que se expresa en una estrategia que regresa a lo local y al control y un segundo sentido en el que la territorialidad remite al conjunto de relaciones que una sociedad mantiene con el exterior y con los demás agentes, con la ayuda de mediadores.

La noción de "territorio de conectividad" pone en evidencia la dificultad para demarcar fronteras precisas, definibles a partir de los atributos del espacio. En la misma línea y buscando dar cuenta de la superposición de planos en la arena local, Amin apela a la idea de "espacio fractal" para dar cuenta de la multiplicidad de conexiones, significados e influencias que tienen lugar en estos territorios, de modo que el "adentro" y el "afuera" ya no están definidos localmente. En palabras de este autor, en la arena local "los diferentes micro-mundos se encuentran atrapados en el mismo terreno y las presiones y los diferentes intereses deben ser gestionados y negociados activamente porque no existe ningún otro terreno" (Amin, 2005: 87).

Así entendido, el territorio no parece estar predefinido para la política sino que es objeto de apropiación, construcción y disputa por sus actores sobre una trama de interacciones que le antecede y que abona a la construcción de la territorialidad.

## CONTRAPUNTOS DESDE LA INVESTIGACIÓN

Este recorrido en el campo de la geografía y los estudios urbanos (sumado a los aportes de la antropología y sociología sobre el concepto de “comunidad”) nos invita a pensar el territorio como algo más que el “escenario” (más o menos favorable) en el que se despliegan las políticas de salud y manifiestan sus resultados.

En este apartado planteamos una perspectiva diferente. A modo de ejercicio analítico y retomando los aportes que presentamos en el apartado anterior, invitamos a mirar el territorio como “variable independiente”. Lejos de buscar ningún determinismo, proponemos pensar la relación entre ambas variables como una relación de “doble vía”, en el sentido de un mutuo condicionamiento. Desde esta perspectiva, la relación entre “políticas de salud” y “territorio” no podría estar representada por un “arriba” de las políticas, las normas, los mecanismos de regulación sectoriales, los mercados, los organismos responsables del diseño de las políticas, los modelos de organización de los sistemas, y un “abajo” compuesto por los procesos de urbanización, los actores, los modos de producción diferenciales según el acceso a recursos, la distancia a los establecimientos, las redes, el capital social y cultural del que son portadoras familias e individuos.

A los efectos de tomar distancia de estas miradas binarias y hacer un aporte que pueda ir más allá de los análisis de casos, nos detendremos en el concepto de “escala” para poner en tensión los atributos que caracterizan el campo con las problemáticas que introduce el enfoque territorial.

Siguiendo a Di Virgilio y Rodríguez, la escala puede definirse como una lente a la que recurre el investigador para acercarse a un fenómeno a ser examinado:

Supone la identificación de los actores del proceso de la política [sanitaria] analizada y de los efectos territoriales, como así también de las prácticas y representaciones de los actores involucrados sobre la política misma y también sobre sus efectos (2011: 23).

Gutiérrez Puebla reconoce distintos aspectos del concepto de escala: (a) escala como tamaño (cartográfica, orden de magnitud y niveles de detalle); (b) escala como nivel jerárquico (local, provincial o estadual, regional, nacional, global); (c) escala como nivel en una red (agentes que operan en distintos niveles y profundidades de influencia); (d) escala como relación, cuando hay un cambio de escala, los fenómenos, acontecimientos, procesos y factores que se contemplan pueden ser

básicamente los mismos, alterándose las relaciones entre ellos y su peso relativo en la definición del fenómeno a analizar (Gutiérrez Puebla, 2001 citado por Di Virgilio, 2015).

El concepto de escala nos aproxima a otros recortes de los objetos de investigación y plantea nuevas preguntas acerca de cómo se constituyen las dinámicas del sector en territorios específicos. En las distintas escalas (barrial, local, regional o estadual) se demarca el alcance de los problemas, se definen las fronteras y se revelan los actores; el territorio puede mostrar también la yuxtaposición y articulación de diferentes escalas en el corazón mismo del campo de salud, la atención médica.

En estas páginas retomamos de manera no exhaustiva un conjunto de cuestiones derivadas de la investigación en torno a las que se anudan preguntas en las que el territorio interpela a la forma de pensar la política sanitaria.

#### A) ACERCA DE LA DELIMITACIÓN DE LAS FRONTERAS:

Entendiendo el territorio como espacio social e históricamente construido, ¿es posible definir fronteras precisas desde las políticas?, ¿cuáles son las tensiones que se producen entre el diseño y la implementación en territorios singularmente configurados?, ¿qué fenómenos capta la investigación?

Más allá de la capacidad que tuvieron (y siguen teniendo) las perspectivas espacialistas para traducirse en instrumentos de políticas (la vigencia del concepto de "área programática" o la focalización territorial son solo algunos ejemplos), la mirada que devuelve la investigación acerca de la implementación pone en evidencia dificultades para delimitar fronteras precisas con independencia de la apropiación que hacen los actores sobre el territorio.

Las justificaciones técnicas adoptadas por los organismos sectoriales para delimitar recortes espaciales –sea para definir el alcance de un programa, conformar los padrones de "población a cargo" o bien organizar redes de servicios– tensiona con otras dinámicas que introducen los procesos de apropiación a través de los cuales los actores (tanto del Estado como de la sociedad) construyen el territorio. Así, las definiciones acerca del alcance geográfico de un programa pueden verse relativizadas o replanteadas por los actores en el nivel local y barrial; el alcance de la "población a cargo" de un centro de salud puede requerir de mecanismos alternativos de transferencia de "beneficiarios" entre efectores y padrones o redefinirse el alcance de las redes de servicios.

Lejos de interpretar estos fenómenos como "desvíos" en la implementación, el territorio introduce otra perspectiva a la lógica sectorial desde la cual delimitar el "afuera" y el "adentro" que pone en cuestión la supuesta homogeneidad de la noción de comunidad, devela la existencia de escalas superpuestas en los procesos de aten-

ción y muestra la vigencia de redes de distinto tipo que tienen alcance territorial diferente y que operan de manera yuxtapuesta.

Más allá de la necesidad que tienen las políticas de instrumentar su cobertura geográfica, el enfoque territorial muestra problemas para definir de manera unívoca las fronteras. La dinámica del territorio pone de manifiesto la existencia de fronteras (construidas desde barreras institucionales) que resultan de procesos de apropiación y acumulación de los actores que rompen con las dinámicas de movilidad de la población que habita un determinado territorio. La existencia de mecanismos de mercantilización impuestos en el acceso a servicios por parte de población no residente en un municipio son un ejemplo de barreras que demarcan –desde lo institucional– territorialidades superpuestas en territorios en los que existe contigüidad en el resto de los atributos de la urbanización.

#### B) ACTORES Y MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA:

Si entendemos “salud” como campo, aquellos atributos que caracterizan a la lógica sectorial pueden ser interpretados en el contexto de una red de relaciones e interacciones que son estables y jerarquizadas (a partir del capital simbólico que constituye al sector) a la vez que conflictivas; en ese marco, resulta determinante la “posición” que ocupan los actores en la estructura de relaciones. Ahora bien, ¿qué novedades introduce la perspectiva territorial en la manera de mirar a los actores de las políticas?, ¿qué actores restituye esta perspectiva en las escalas local y barrial?

Sin desconocer la jerarquía que retienen el principio de especialización y el conocimiento científico y técnico en la construcción de los marcos de legitimación de la acción pública en el campo de la salud, el recorrido que hacen las políticas en la implementación en las escalas próximas a la población (“local” o “barrial”) muestra otros actores que son portadores de agendas más complejas que desbordan las fronteras de lo estrictamente sanitario.

Esta perspectiva pone la atención sobre actores no previstos en el diseño que están ubicados en zonas de interfaz entre el campo de las políticas de salud y de otras políticas (incluso en el campo de la “política”). Al habilitar a otros actores, se restituyen otras lógicas al momento de construir los problemas (“finales”, de salud e “intermedios”, de gestión en salud) y en la forma como se legitiman las instituciones estatales. La legalidad de las normas, la fuerza del conocimiento científico-técnico y la imagen de la profesión médica tienden a diluirse como principios organizadores en los sistemas de justificación de la acción pública en escalas más próximas a la población, donde aparecen otras necesidades y problemas.

Esto sucede porque, en las escalas local y barrial, el destinatario es más complejo que aquel que construyeron (y estilizaron) los programas en su diseño; en la práctica social, los atributos que las políticas sectoriales creyeron haber logrado frag-



mentar tienden a fundirse con otros que anidan en otros dominios. Así, las demandas de servicios de salud de la población se funden con otras (sociales y políticas) y, en ese contexto, los actores gubernamentales y de la gestión en el nivel local y barrial deconstruyen y reconstruyen las políticas.

Los procesos de descentralización hacia los municipios, por ejemplo, constituyeron como actores de las políticas a los secretarios de salud municipales que tienen –entre otras– la competencia de operar como “mediadores” (Muller, 2010) entre distintas escalas: la supralocal (de las iniciativas nacionales y provinciales) y la local, que tiene responsabilidad directa sobre los servicios y debe responder a las demandas de la población. En la escala barrial, los dirigentes sociales e incluso los denominados “punteros” se convierten muchas veces en mediadores en territorios complejos (los barrios) en su relación con el exterior y con los demás agentes.

### C) LECTURA MULTIESCALAR DE LOS PROCESOS DE ATENCIÓN:

Como hicimos referencia al caracterizar al sector, mantener la salud de una población determinada supone producir y proveer servicios a través de lo que denominamos un “continuo” de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos, en cuyo desempeño se expresan distintos niveles de complejidad. ¿Cuál es la escala en la que se producen estos servicios?, ¿podemos asociar linealmente el consultorio del primer nivel a la escala barrial?, ¿cómo interpretar los fenómenos que tienen lugar en la producción de servicios a lo largo del “continuo” de la atención?

En el campo de la salud, entender lo local y barrial a partir del concepto de “heterogeneidad yuxtapuesta” cobra una relevancia singular en tanto el “adentro” como el “afuera” pueden estar librándose en simultáneo y, en consecuencia, superponerse varias escalas. El enfoque territorial pone en discusión la perspectiva jerárquica de organización por niveles y retorna al concepto de redes.

Desde esta perspectiva, los procesos de atención que tienen lugar en el consultorio en una barriada de la periferia, según sea la trama de relaciones en las que ese servicio está inserto, pueden estar poniendo en juego –en simultáneo– múltiples escalas: barrial, local, de la región, estadual o provincial, nacional. El médico generalista y los miembros del “equipo de salud”, por ejemplo, pueden asumir un rol articulador y estar involucrados tanto en relaciones “hacia arriba” con la atención hospitalaria, “horizontalmente” con servicios de emergencias, enfermería o servicios sociales, o bien “hacia abajo” con servicios escolares u ocupacionales. La “nodalidad” es un atributo de la atención que no parece estar determinado exclusivamente por cuestiones vinculadas al campo de las ciencias de la salud, sino por los atributos del territorio donde esta se desarrolla y de las políticas (no exclusivamente de salud) que pueden ayudar a construir.

Las políticas tienen la capacidad de habilitar otras escalas sobre un mismo espacio (el de un consultorio en un barrio, por ejemplo) según sean las redes en las que los equipos profesionales están insertos, la tecnología de información y comunicación en salud de que dispongan, la posibilidad de hacer interconsultas con especialistas, realizar de manera oportuna y visualizar estudios realizados en otros niveles, entre otras iniciativas posibles.

Desde el enfoque territorial, la atención puede ser vista como un “punto” en una trama de relaciones que compromete en simultáneo las dos nociones de territorio, “de proximidad” y “de conectividad” a las que hemos hecho referencia en el apartado anterior. Esta aproximación permite interpretar las dimensiones del desempeño (accesibilidad, continuidad, longitudinalidad, integralidad, coordinación) en función de los diferentes conceptos de territorio que presentamos en el apartado anterior. La práctica de la atención parece relacionarse –en primera instancia– con la noción de “territorio de proximidad” al centro de salud, “puerta del acceso” al sistema, espacio de realización de la “integralidad” y la “longitudinalidad”.

No obstante la fuerte presencia del “territorio de proximidad” en la atención primaria de la salud, otra acepción de este concepto se ve interpelada –en simultáneo– en la práctica del equipo de salud, en la medida en que la atención médica requiere una relación fluida con otros niveles (para la realización de diagnósticos especializados, derivaciones a especialistas o llevar a cabo prácticas de mayor complejidad). Así, la “coordinación asistencial” (otra dimensión del desempeño de la atención) interpela al “territorio de la conectividad” o “territorio de la red”. De este modo, en la práctica de los equipos de salud se movilizan distintas nociones de territorio.

## **UN FINAL PROVISORIO CON ALGUNAS PREGUNTAS**

La invitación a pensar lo sectorial desde un enfoque territorial no niega la complejidad que tiene el campo de salud, sino que busca identificar otros pliegues en los que la política se deconstruye y vuelve a construirse en contextos singulares. En ese movimiento, se ponen en cuestión algunos de sus instrumentos, aparecen otros conceptos para entender los procesos de implementación y se hacen visibles nuevos actores.

En términos generales, las preguntas que planteamos en el apartado anterior muestran que la investigación en ciencias sociales se pregunta acerca de las relaciones (sociales y políticas), los recursos y los procesos de construcción de identidades que se dan en el espacio a través de las cuales se construye territorialidad.

Es claro que el territorio no está dado para las políticas, sino que es un fenómeno que las políticas contribuyen a construir en diálogo (y tensión) con los fenómenos

que las preceden. La perspectiva territorial hace una contribución singular dada la capacidad que tiene el espacio de "atrapar" relaciones, recursos y conflictos.

Para futuros trabajos quedan pendientes otras cuestiones de capital relevancia. Una de ellas tiene que ver con la desigualdad entre territorios, los mecanismos a través de los cuales esta se reproduce y los dispositivos que permiten revertir esos procesos.

Más allá de las líneas de análisis que esta perspectiva plantea, el recorrido realizado en este trabajo devuelve otra pregunta a los estudios sectoriales. Las cuestiones que tematizamos aquí, ¿están "fuera" del campo de estudio e incumbencia de las políticas o son resultado (directo o indirecto) de su diseño?

Romper la ilusión científica que sostiene el diseño de las políticas y apelar a los aportes de las ciencias sociales es una manera de interrogar procesos singulares de producción de las desigualdades, hacer visibles contradicciones y develar las dinámicas políticas que pueden ser facilitadoras al mismo tiempo que operar como resistencia al cambio. Consideramos que es una vía posible para abrir la "caja negra" de la implementación y encontrar pistas para desentrañar los mecanismos que dificultan el acceso universal a los servicios sociales. De salud en nuestro caso. ■

## Referencias bibliográficas

AMIN, Ash, "Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar". En: *Ekonomiaz*, N° 58, 1er cuatrimestre, 2005.

ANDRENACCI, Luciano y Daniela Soldano, "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2006.

BELMARTINO, Susana, *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005.

----, "Las políticas de salud en el siglo XX: legados históricos". En: *5º Foro del Bicentenario. Panel Políticas de Salud Pública en el siglo XX*, Buenos Aires, 2009. Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/belmartino3.pdf> [Consultado: 13 de octubre de 2018].

BELMARTINO, Susana y Claudio Bloch, "El sector salud en Argentina. Actores, conflictos de intereses y modelos organizativos. 1960-1985". Publicación N° 40. OPS, 1994.

BLANCO, Jorge, "Redes y Territorios: Articulaciones y tensiones". Trabajo presentado al *XII Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Montevideo, 3 al 7 de abril, 2009.

BOURDIEU, Pierre, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Editorial Anagrama, 1997.

BRONZO, Carla, "Territorio como categoría de análisis e como unidade de intervenção nas políticas públicas" En: Fahel, M. y J. A. Barbosa Neves (orgs.), *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte, Editora Pucminas, 2007.

CATENAZZI, Andrea y Natalia Da Representação, "Acerca de la gestión de la proximidad". En: Chiara, M. y M. M. Di Virgilio, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires: UNGS/Prometeo, 2009.

CHIARA, Magdalena, *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011*. Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2018.

---- "Territorio, políticas públicas y salud. Hacia la construcción de un enfoque multidimensional para la investigación". *Rev. Gerenc. Polít. Salud*. 2016, 15(30), 10-22, 2016.

CHIARA, Magdalena y Ana Ariovich, "Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina". En: *Cad. Metrop.*, São Paulo, Vol. 15, N° 29, pp. 99-122, jan/jun, 2013.

DANANI, Claudia, "La gestión de la política social: un intento por aportar a su problematización". En: Chiara, M. y M. M. Di Virgilio, *Gestión de la Política Social: Conceptos y Herramientas*, Buenos Aires: UNGS/Prometeo, 2009.

DEMATTEIS Giovanni y Franchesca Governa, "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del Modelo SLOT". *Boletín de la AGE* 2005; 39: 31-58, 2005. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1161234>.

DI VIRGILIO, María Mercedes, "La dimensión territorial de la política sanitaria." En: Chiara, Magdalena (comp.), *Cuaderno de trabajo. Gestión territorial integrada para el sector salud*. Los Polvorines: UNGS, 2005.

DI VIRGILIO, M. M. y M. C. Rodríguez, "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial". En: Rodríguez M. C. y M. M. Di Virgilio (orgs.), *El caleidos-*

*copio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo, 2011.

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

GUTIÉRREZ PUEBLA, Javier, "Escalas espaciales, escalas temporales". En: *Estudios Geográficos*, Año LXII, Nº 242. Madrid: Instituto de Economía y Geografía, CSIC, 2001.

JOLLY, Jean-François, Gobierno y Gobernanca de los Territorios, Sectorialidad y Territorialidad de las Políticas Públicas. *Desafíos*, Bogotá, (12): 52-85, 2010.

MULLER, Pierre, *Las políticas públicas*. Estudios de caso Nº 3, 3ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

OPS (Organización Panamericana de la Salud), *Promoción de la Salud. Glosario*. Ginebra, 1998. [Recuperado 13/10/2018 <http://apps.who.int/iris/handle/10665/67246>].

PIERINI, Clara, "La movilidad a la salud en las regiones sanitarias VI y VII del conurbano bonaerense". *Locale - Revista Universitaria de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral*, 1 (2), 2018. En prensa.

PISELLI, Franchesca, "Communities, Places, and Social Networks". En: *American Behavioral Scientist* 50: 867-878, 2007.

SANTOS, Milton, "O retorno do território". Publicado en: Santos, Milton, Maria Adélia de Souza y Maria Laura Silveira (1994), *Territorio, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.

STARFIELD, Bárbara, Leyshu Shi y James Macinko, "Contribution of primary care to health system and health. En: *The Milbank Quarterly*, 83 (3), 2005.



# EL ESCENARIO PARTICIPATIVO DE BASE POPULAR EN EL GRAN BUENOS AIRES EN TIEMPOS NEOLIBERALES: HUELLAS DE LA HISTORIA RECIENTE Y CAMBIOS EMERGENTES

*Adriana Rofman*

UNGS

## RESUMEN

El artículo busca reconstruir la historia reciente de los modelos de participación de la sociedad civil de base popular en las políticas públicas, en Argentina. El objetivo es identificar las huellas de las experiencias previas y los cambios emergentes, en el escenario participativo popular actual. Esto es, rastrear las características principales de las formas históricas de organización de la sociedad civil popular, sus agendas y sus modos de relacionamiento con el Estado, con el fin de identificar persistencias y cambios a lo largo del recorrido. Para ello, se analizan tres períodos históricos: la etapa de surgimiento y desarrollo de las articulaciones entre la sociedad civil popular y el Estado durante el siglo XX; las profundas transformaciones producidas por la implantación del neoliberalismo y la consecuente crisis de fin de siglo; y el momento de recuperación del protagonismo estatal, junto con la expansión e institucionalización de estos espacios. Por último, se describe el panorama actual, de los primeros años de gobierno de Cambiemos, enfocando en los rasgos persistentes y las novedades emergentes.

**Palabras clave:** sociedad civil - participación ciudadana - políticas públicas - Argentina

## ABSTRACT

The article intends to rebuild the recent Argentinian history of civil society popular participation in public policies models. The objective is to identify the traces of previous experiences and the emerging changes in the current popular participatory scenario. That is, to trace the main characteristics of the historical forms of organization of popular civil society, their agendas and their relationship with the State, in order to identify persistence and changes along the way. For this, three historical periods are analyzed: the emergence and development of popular civil society and the State articulations in the 20th century; the deep transformations produced by neoliberalism and the consequent crisis of the end of the century; and the moment of recovery of the state protagonism, together with the expansion and institutionalization of these spaces. Finally, the current panorama is described, from the first years of the Cambiemos government, focusing on the persistent traits and the emerging novelties.

eralism and the consequent end-of-century crisis; and the State role reinforcement period, together with participation expansion and institutionalization. Finally, the article describes the current panorama, in the first “Cambiamos” government years, focusing on persistent features and emerging changes.

**Keywords:** civil society - citizen participation - public policies - Argentina

---

Recibido: 12/11/2018 / Aceptado: 12/11/2018

---

*\*Ciudadanías* agradece a la doctora Adriana Rofman por haber aceptado nuestra invitación para participar con un artículo de su autoría en la apertura del dossier.

## INTRODUCCIÓN

La historia de la interacción entre el Estado y la sociedad civil constituye un punto de mira de especial relevancia para comprender los grandes procesos de transformación social, económica y política que atraviesan las sociedades.

Especialmente en las últimas décadas, las relaciones entre el universo asociativo de base popular y las políticas públicas conforman, en Argentina, uno de los motores principales de esas transformaciones. A través de diferentes instancias de organización social y política, los sectores populares han articulado sus demandas, generado procesos de transformación en sus condiciones de vida y tomado parte en los procesos de política pública, construyendo así un campo de acción pública con significativa incidencia en la orientación de las intervenciones estatales, como también en la dinámica social de los sectores mayoritarios de la sociedad, particularmente en el Gran Buenos Aires.

Este artículo se propone indagar en torno a las experiencias de interacción entre el Estado y la sociedad civil de base popular, adoptando para ello una perspectiva histórica, que parte del presente para indagar en los procesos anteriores de conformación de las realidades que enfrentamos en la actualidad. Esto es, rastrear las características principales de las dinámicas históricas de organización de la sociedad civil popular, sus agendas y sus modos de relacionamiento con el Estado, con el fin de identificar persistencias y cambios a lo largo del recorrido. Por lo tanto, la lente que organiza esta reconstrucción histórica está situada en la actualidad –los primeros años del gobierno de Cambiamos–, aun si el texto sigue la estructura cronológica habitual. Así, este escrito no aspira a dar cuenta de toda la historia de la sociedad civil popular durante el período considerado, propósito imposible de cumplir en un solo artículo.

Por otro lado, si bien la estructura general del enfoque y la periodización se apoya sobre trabajos elaborados y publicados previamente (Rofman y Foglia, 2014), aquí



se ha intentado complejizar la mirada, enfocando en las articulaciones de la sociedad civil con el Estado en cada período.

El encuadre territorial también está presente en la construcción del objeto. Si bien el protagonismo del Estado nacional reclamaría un recorte a escala de todo el país, las dinámicas concretas de las organizaciones asumen un carácter territorializado, lo que demanda un enfoque más acotado. Por ello, las reflexiones hacen foco en el Gran Buenos Aires, aun si muchas interpretaciones pueden probablemente ser extendidas al conjunto de las grandes ciudades argentinas.

La estructura de los apartados del artículo comienza con la fundamentación teórica de los conceptos centrales y sigue luego una lógica cronológica, en la que cada uno remite a un período particular. El segundo apartado refiere a la etapa de surgimiento y desarrollo de las articulaciones entre la sociedad civil popular y el Estado durante el siglo XX, el tercero da cuenta de las profundas transformaciones producidas por la implantación del modelo neoliberal y la consecuente crisis de fin de siglo, el cuarto trata sobre la consolidación de las articulaciones en el período kirchnerista, mientras que el quinto describe el panorama actual con el gobierno de Cambiemos y profundiza en torno a la hipótesis central del artículo. El último apartado, antes que un cierre, relata los cambios que se están sucediendo en este campo durante los meses de elaboración de este escrito, por lo que expone los interrogantes que este nuevo contexto deja abiertos.

## **EL ESCENARIO PARTICIPATIVO POPULAR: ÁMBITO DE INTERACCIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL DE BASE POPULAR**

Este artículo propone poner el foco sobre los escenarios participativos, un objeto un tanto esquivo, puesto que se construye sobre el fenómeno de la interacción, la interfaz entre la sociedad civil y el Estado. Por consiguiente, este término refiere, como su nombre lo indica, a un ámbito, antes que a actores sociales concretos, ya que designa el espacio en el que interactúan dichas organizaciones.

Esta aproximación retoma las elaboraciones de Cunill Grau (1997) acerca del ámbito público no estatal: una esfera de acción sobre las cuestiones públicas que no se restringe al Estado ni tampoco exclusivamente a la sociedad civil o a los intereses privados. Es el espacio de lo común, de lo colectivo, donde circulan actores, acciones y debates que atañen al conjunto de la sociedad.

Esta perspectiva se propone revalorizar las aspiraciones de la sociedad a ocuparse de los asuntos públicos que le competen, reconociendo a la vez el carácter intrínsecamente conflictivo de dicho proceso, dadas las tensiones e intereses opuestos que constituyen las sociedades. Más concretamente, pensar en términos de esce-

narios participativos lleva a delinear a los diferentes actores de la sociedad civil y a las instituciones estatales que protagonizan los procesos de interacción; a reconocer sus posiciones, intereses y recursos; y a caracterizar las agendas y modos de relacionamiento vigentes en cada momento histórico.<sup>1</sup>

Concentrar la lente en los escenarios de participación lleva, además, a posicionarse por fuera del debate entre las visiones Estadocéntricas –que se interesan solo por los procesos de producción de las políticas públicas– y las sociocéntricas, que miran solamente la actuación de la sociedad civil. Si bien este estudio retoma parcialmente ambos puntos de vista para comprender el marco de políticas estatales y las características de los actores involucrados, el objetivo apunta a comprender las formas y dinámicas que se dan en el “encuentro” entre la intervención estatal y la actuación de la sociedad civil.

Así, en los escenarios participativos se expresan tanto las orientaciones predominantes de los gobiernos como la configuración de la sociedad civil, en cada momento histórico y espacio territorial. La interpretación de la historia reciente de nuestro país en clave participativa, como se expone en otros escritos (Rofman y Foglia, 2014; Rofman, 2013), da pie a una comprensión sumamente rica de los procesos sociales y políticos, como se espera demostrar en este artículo.

En este marco, la relación de los espacios asociativos que articulan el mundo popular con la política pública constituye un recorte clave, puesto que remite a procesos de interacción en torno a la cuestión social, a las disputas en torno a los ejes principales de la relación entre capital y trabajo y la integración social. El universo de los sectores populares argentinos, ese amplio segmento de población que ha quedado total o parcialmente excluido del mercado de trabajo formal o que no logra atender sus necesidades de reproducción con los ingresos laborales, ha mostrado una intensa capacidad de asociación y participación pública durante los distintos períodos de la historia nacional.

Proponemos considerar esta trama asociativa como sociedad civil de base popular, haciendo referencia así al universo de manifestaciones sociales diversas que se corporizan en organizaciones sociales, en demandas articuladas, en formas de comunicación establecidas; es decir, en un conjunto de expresiones colectivas que vehiculizan necesidades, problemas e iniciativas del ámbito privado hacia el espacio público.

La mirada más cercana sobre este universo pondrá de manifiesto que los sujetos que lo componen no se ajustan bien a los principios normativos que establecen las conceptualizaciones hegemónicas, de base institucionalista o sectorialista sobre la sociedad civil, que hacen hincapié en la autonomía de estos espacios respecto del

---

<sup>1</sup> Se siguen aquí los marcos analíticos de Subirats y otros (2008) y Ozslak y O’Donell (1981).

mundo de la economía y de la autoridad estatal (Rofman, 2009). Es por ello que la aproximación que aquí se propone se distancia expresamente de esos enfoques principistas, que tienden a asignar de manera normativa orientaciones predefinidas –solidaridad, libertad, autonomía, etc.–. Antes bien, postulamos que la dinámica real del universo de expresiones y manifestaciones públicas que constituyen la sociedad civil está profundamente atravesada por divergencias y tensiones internas y que su papel de mediación política entre el ámbito privado y el público estatal contribuye a agudizar esas tensiones. En el mismo sentido, pretender que los sujetos que encarnan la sociedad civil se autolimiten al campo de la demanda por derechos y restrinjan toda acción que los involucre con la vida económica o con los procesos de política estatal solo puede explicarse como expresión de una perspectiva sesgada de la vida social.

En este sentido, el universo participativo popular remite a un campo de actuación muy diverso, donde coexisten modalidades diferentes de relación con el Estado: prácticas de colaboración en la gestión de políticas públicas, intervención en procesos de deliberación pública, junto con participación en protestas y conflictos cuando la naturaleza de las demandas lo requiere. El escenario participativo construido en este campo contiene estos tres tipos de interacciones de manera simultánea (Rofman, González Carvajal y Anzoátegui, 2010).

En resumen, la sociedad civil de base popular de nuestro país, y más precisamente la que se despliega en el territorio del Gran Buenos Aires, puede ser definida como el universo de organizaciones, manifestaciones y expresiones que instalan en el ámbito público las demandas y las iniciativas de los sectores populares. En su relación con el Estado se construyen escenarios participativos, que asumen rasgos propios en los distintos momentos históricos, espacios territoriales y problemáticas.

## **INDUSTRIALIZACIÓN, URBANIZACIÓN, ESTADO SOCIAL: EL SURGIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL DE ORIGEN POPULAR**

Pensar el recorrido histórico de las experiencias de interacción entre las organizaciones de la sociedad civil de base popular y su relación con el Estado en el Gran Buenos Aires requiere, previamente, establecer el punto de partida desde el cual resulta pertinente considerar la participación popular en políticas públicas como un aspecto relevante de la vida política nacional.

En este sentido, varios estudios ponen en evidencia que es posible rastrear el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil desde comienzos del siglo XX, particularmente en aquellos ámbitos de acción donde la demanda social crecía a la par del proceso de modernización sociopolítico y cultural, recibiendo escasa respuesta de un Estado liberal. Se menciona, en primer lugar, a las asociaciones filan-

trópicas de beneficencia social, que se encargaban de buena parte de la asistencia a situaciones de pobreza extrema, el cuidado de los niños y ancianos sin hogar e incluso la atención de la salud. En una segunda instancia, aparece la densa trama de entidades sociales, culturales y sindicales creadas por las colectividades de inmigrantes que se establecían en nuestro país. Estos espacios canalizaron la enorme tarea de integración social y nacional de una sociedad que contaba con el 30% de la población nacida en el extranjero, mayormente en países europeos. Entre las principales acciones de estas asociaciones, basadas en el modelo de ayuda mutua, estaba la prestación de servicios sociales: cobertura de salud, servicios funerarios, cooperativas de trabajo y de crédito, bibliotecas y actividad cultural, etc. Y, por último, las incipientes organizaciones sindicales, de orientación anarquista y socialista, pequeñas pero muy activas, impulsadas predominantemente por inmigrantes europeos, que encauzaban un movimiento fuertemente confrontativo contra el poder económico y político. La acción de este universo asociativo, en las primeras décadas del siglo pasado, se desenvolvía mayormente al margen de las escasas políticas públicas de un Estado “gendarme”, cuyas principales intervenciones sobre la cuestión social tenían por objeto la restauración del orden público (De Piero, 2005; Di Stefano y otros, 2002).

Se trataba de un universo de sociedad civil reducido, localizado principalmente en Buenos Aires y las grandes ciudades, nutrido fundamentalmente de sectores acomodados o población inmigrante, que fue acompañando con sus cambios el proceso de modernización del país. La puesta en marcha del modelo de desarrollo industrial a partir de la década de 1930, caracterizado por el fortalecimiento de la intervención estatal en la promoción de la actividad económica, fue acompañada por el nacimiento de un sistema de protección social que amplió notablemente la presencia pública en la atención de las necesidades de la población trabajadora, especialmente durante el gobierno de Perón. Las instituciones del Estado social –la versión argentina de las políticas de bienestar– que se fueron desplegando en esa década (Soldano y Andrenacci, 2006) constituyeron la base de la matriz “Estadocéntrica” que modeló la relación del Estado con la sociedad en el período, impactando también en una reconfiguración de las formas asociativas de la sociedad civil: la actividad filantrópica fue declinando a medida que se expandía la protección estatal, el asociacionismo de colectividades fue mudando de objetivos al compás de la integración de su miembros a la vida nacional, y el mundo sindical fue fuertemente reconfigurado.

Las condiciones de trabajo se convirtieron en el eje articulador de la cuestión social, dando por resultado un importante desarrollo de los sindicatos como canales principales de articulación y participación de los sectores populares. Se estima que, en 1955, último año de gobierno peronista, la tasa de sindicalización rozaba el 50% de los trabajadores (Novaro, 2010).

Las asociaciones sindicales crecieron y se fortalecieron notablemente en los años del Estado social argentino, tanto como consecuencia de la expansión del empleo industrial como también gracias al fuerte respaldo estatal que recibieron del gobierno peronista. Los sindicatos no solo organizaban las demandas del mundo del trabajo, sino que además se convirtieron en los vehículos de integración social de la nueva clase trabajadora, combinando la defensa de los derechos laborales con la atención de un amplio abanico de necesidades sociales de los asalariados. La labor socioasistencial, combinada con el respaldo político gubernamental, convirtió el sindicalismo en el actor central de la representación política de los sectores populares en esos años.

La consolidación de este sistema como canal principal de articulación social y política de las clases populares está indisolublemente ligada al modelo peronista de articulación estrecha entre el Estado y la vida asociativa popular. El nuevo sindicalismo asumió desde sus inicios un claro alineamiento político al formar parte del partido de gobierno, dejando atrás la ideología anticapitalista de sus inicios. Pero esta adscripción política no implicó abandonar su función sectorial de defensa de las condiciones laborales de sus representados, responsabilidad que se apoyaba más en una práctica permanente de negociación que en las posiciones confrontativas del sindicalismo anterior. Se sumaba a este doble rol una tercera tarea, antes mencionada: la provisión de servicios sociales y, fundamentalmente, la atención de la salud, recuperando de este modo una tradición inaugurada por las asociaciones mutuales de colectividades de las décadas anteriores, pero ahora como complementación de las políticas de salud pública. De este modo, el sindicalismo de la etapa industrial nace estrechamente ligado con el Estado, no solo en el plano gremial, sino también en el político y en el social.

Este triple rol que, desde su formación, desempeñan las asociaciones sindicales ha influido de manera significativa en el imaginario político de la participación popular argentina, dejando instalado este repertorio de campos de acción como responsabilidad de toda organización de trabajadores. Aun si la legitimidad de las organizaciones gremiales se ha visto fuertemente cuestionada en estas últimas décadas, cabe afirmar que el modelo original mantiene su vigencia.

En paralelo, el proceso de urbanización generó otra trama de actores sociales de base popular. El crecimiento industrial fue acompañado por la masiva afluencia de migraciones, tanto internas como de países limítrofes, hacia las ciudades, particularmente al Gran Buenos Aires. Este proceso trajo consigo la incorporación a la vida urbana de grandes contingentes de población "de origen popular" que no siempre se integraban exitosamente al mercado de trabajo formal ni, por lo tanto, a las asociaciones sindicales. La expansión urbana del Gran Buenos Aires, como la de las grandes ciudades latinoamericanas de la época, ha sido caracterizada como urbanización "salvaje": organizada por el mercado inmobiliario o autogestionada por

los propios pobladores, sin planificación y con muy escasa presencia estatal en la producción o regulación de los servicios urbanos básicos. La tarea de convertir una suma de terrenos en una “ciudad”, esto es, de desarrollar los equipamientos y servicios que hacen a un hábitat urbano, quedó en manos de los nuevos habitantes. La magnitud de la tarea, imposible de asumir en forma individual, dio lugar, a partir de la década de 1960, a la formación de las primeras organizaciones urbanas populares de base territorial: las asociaciones vecinales –llamadas “sociedades de fomento” en el Gran Buenos Aires– y los clubes de barrio (Romero, 2002). Estas organizaciones de la sociedad civil formadas por vecinos de los nuevos barrios no solo se distinguían de las asociaciones sindicales por la problemática que las convocaba, sino también por su formación y modalidades de acción colectiva: las asociaciones vecinales se fundaban en lazos de proximidad antes que en el lugar de trabajo y, además, estaban concentradas en la obtención y provisión de servicios urbanos básicos, a través de la ayuda mutua o con algún apoyo estatal, lo que las impulsaba a una relación colaborativa con el Estado en la gestión de políticas urbanas y las alejaba de los posicionamientos políticos y la dinámica de confrontación –negociación propia de la acción colectiva sindical–.

Cabría incluir una tercera vertiente, que surge casi al final del período y que marcó fuertemente el desarrollo de la sociedad civil argentina y latinoamericana durante los años setenta: la movilización política de la juventud. Los movimientos contrahegemónicos encuadrados bajo el paraguas conceptual de los “nuevos movimientos sociales” (Calderón, 1986; Viola y Mainwaring, 1987; Jelin, 1985) –que, junto con las agrupaciones revolucionarias de la época, fueron actores significativos de la transformación social y política en ese período– dejaron un legado importante en el plano de los principios organizativos y de la agenda de los movimientos populares. Si bien la base social de esta movilización estaba formada mayormente por jóvenes de clase media antes que por sectores populares, existían numerosos puntos de contacto con las asociaciones de base popular, tanto en el ámbito sindical como en el vecinal (García Delgado y Silva, 1985).

En síntesis, en las postrimerías del período industrialista y de Estado social la sociedad civil de base popular mostraba una estructura bastante diferenciada internamente, que expresaba en sus diferentes capas las cristalizaciones de los procesos de integración de sectores sociales a la vida moderna y urbana. En primer lugar, el asociacionismo de los colectivos inmigrantes seguía activo, fundamentalmente prestando servicios sociales y culturales; en segunda instancia, el aparato sindical siguió fortaleciéndose durante todo el período, con la incorporación de grandes grupos de trabajadores formales; y, por último, el tejido de organizaciones comunitarias de base, formado por la población popular no integrada al empleo moderno, continuaba atendiendo las necesidades sociales y urbanas de manera autogestionada. La relación de cada uno de estos segmentos con el Estado seguía carriles

propios, en función de los objetivos de su accionar, de los sectores sociales representados y también de sus orientaciones ideológicas y políticas.

## **NEOLIBERALISMO Y CRISIS: LA MOVILIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ACTORES POPULARES DE BASE TERRITORIAL**

La declinación del modelo industrialista y del Estado social ya se hacía evidente en la década de 1970, pero fue la dictadura militar la que dio inicio al ciclo de políticas de orientación neoliberal que rigieron hasta la crisis de fin de siglo. Las transformaciones clave de este período, como el ajuste estructural, la retracción del gasto público, la apertura de la economía al mercado internacional, las privatizaciones y la desregulación de los mercados, expresaban una profunda reformulación del papel del Estado y de la orientación de sus políticas, a la vez que impactaron drásticamente en las condiciones de vida de los sectores populares y, por lo tanto, en la configuración del mundo asociativo popular.

La reestructuración económica trajo consigo la expulsión creciente de trabajadores del mercado laboral y el consiguiente debilitamiento de las estructuras sindicales, dando así lugar a la diversificación de las modalidades organizativas de los sectores populares. A medida que se profundizaba el vaciamiento del empleo y crecía la desocupación, los lazos de sociabilidad barrial se fueron convirtiendo en los refugios para la participación social y política popular. Sobre esta base surgió una constelación de experiencias de acción colectiva territorializada que intentaba hacer frente a la pobreza, apelando a la tradición de ayuda mutua que había estructurado el asociacionismo vecinal y comunitario de las décadas pasadas. En esta crítica coyuntura se potenciaron las organizaciones comunitarias vecinales preexistentes, que traían ya una intensa experiencia de construcción colectiva de soluciones a las necesidades de sobrevivencia de sus miembros (Moreno, 2007; Neufeld y Cravino, 2001). La agudización de la crisis impulsó a muchas de estas agrupaciones a involucrarse más activamente en la provisión de alimentación y otras necesidades básicas, armando así una malla de sostén basada en la solidaridad, que quedó establecida en el territorio.

De este modo, la trama de organizaciones de base comunitaria pasó a ocupar un lugar central en la articulación de las demandas de los sectores populares, desplazando a los sindicatos de ese espacio y dando así forma y visibilidad pública a un nuevo sujeto social popular: el “pobre”, en reemplazo del “trabajador”.

En paralelo, la recuperación de la democracia permite la emergencia y el desarrollo de un espectro nutrido y diverso de iniciativas de la sociedad civil, que extienden notablemente las fronteras de este ámbito. Dentro de esta multiplicación de nuevas agrupaciones, se destaca el movimiento de derechos humanos, que retoma va-

liosos pautas de los movimientos sociales pre dictadura y, si bien no crece mucho dentro del mundo popular de la época, influye en las agendas del conjunto de la sociedad civil en las décadas siguientes.

En cuanto a las políticas públicas, la profunda reestructuración neoliberal llevó a reducir los espacios de penetración del Estado en las cuestiones públicas, programa que se traducía principalmente en pasar a la órbita del mercado el grueso de los servicios estatales, pero también en dar mayor lugar a la participación de la comunidad en la gestión de las acciones estatales no mercantilizables. De este modo, el Estado abrió las puertas a una intervención más sistemática de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de gestión de buena parte de los programas sociales compensatorios del ajuste económico. La participación de la sociedad civil en las políticas públicas, particularmente en el campo social, se convierte en un mandato de la época, funcional a un modelo de política social que se reducía a un abanico de programas asistencialistas y focalizados (Rabotnikof, 1999; Martínez Nogueira, 2001; González Bombal, Garay y Potenza, 2003).

La colaboración de las organizaciones sociales de base comunitaria se instala como una pieza esencial de la gestión de los programas sociales, puesto que aseguraba la llegada a los lugares donde habitaba la población más vulnerable, meta dificultosa para el aparato burocrático estatal. De este modo, el criterio territorial de estructuración de las políticas sociales llevó a cristalizar la inscripción territorial de los actores sociales, como bien señala Merklen (2005). Las asociaciones de base, convertidas en mediadores locales de las políticas estatales, asumen un rol relevante como referentes de ese territorio empobrecido. Ello les permite desarrollar un capital social y político importante, que se nutre de su accionar territorial, pero se proyecta, crecientemente, hacia escalas más amplias, de orden provincial y nacional.

Como resultado del creciente agravamiento de la actividad económica y el incremento de la pobreza, este ciclo de políticas de ajuste neoliberal estalla a comienzos del siglo, desembocando en la tremenda crisis social, económica y política del año 2001. Durante esos meses la sociedad civil en su conjunto se movilizó en forma activa, ganando el espacio público de toda la ciudad con marchas, asambleas populares, cortes de calles y rutas, poniendo en acto un repertorio de acción colectiva novedoso para la tradición argentina.

Los protagonistas de estas movilizaciones eran colectivos articulados sobre alianzas originales que vinculaban a agrupaciones politizadas, sectores de clase media y sectores populares fuertemente afectados por la crisis. En este proceso, el mundo popular también apeló a formas de acción pública diferentes a las que habían articulado las demandas sociales durante buena parte del siglo XX. En un momento en que la confianza de la sociedad en la representatividad del sistema po-



lítico estaba fuertemente debilitada y el movimiento sindical agregaba a esta falta de credibilidad las incapacidades para representar demandas originadas en la falta de empleo, emergió en la escena pública la movilización directa de grupos de sectores populares más perjudicados por las políticas de ajuste. En este contexto, el movimiento de desocupados –o “piquetero”– aparece como el principal espacio articulador de las protestas públicas de los sectores populares, convirtiéndose en un ámbito de articulación social de fuerte inscripción territorial, particularmente en los barrios populares del Gran Buenos Aires. La estructura organizativa, los canales de reclutamiento de activistas y las formas de acción colectiva se sostenían, fundamentalmente, en base a los vínculos de proximidad, en el territorio. En el contexto de desafiliación y pérdida de las pertenencias laborales y políticas, el barrio no solo permanece como principal ámbito de integración social, sino también como referencia para articulación de la representación política y la interlocución con el sistema político y estatal. Los repertorios de acción, concentrados en el piquete o “corte de ruta” y la ocupación del espacio público, única herramienta de visibilización de las necesidades, en un contexto de progresiva desaparición de las fuentes de empleo, ponían de relieve la territorialización de la acción política popular (Svampa y Pereyra, 2003 y 2006; Manzano, 2004 y 2007; Massetti, 2006).

Si bien el movimiento consideraba la cuestión del trabajo como el punto de partida de sus demandas –y de allí su autodefinición como “desocupados”–, toman fuerte distancia de la tradición sindical, tanto en su modelo organizativo como en la agenda de demandas. En estos planos recuperan muchos elementos de los movimientos alternativos de los años sesenta y setenta, lo que fundamenta la denominación de “movimientos sociales” que mantienen hasta la actualidad. En el plano organizativo, las agrupaciones se estructuran en forma más horizontal, con mecanismos participativos de toma de decisiones. Y en cuanto a las demandas, que inicialmente apuntaban al apoyo estatal para atender las necesidades básicas, comienzan pronto a diversificarse, incorporando temas de género, de acceso a la tierra, de defensa de los derechos humanos y sociales; promoción de formas no capitalistas de producción, etc. (Svampa y Pereyra, 2003; Natalucci, 2014).

De este modo, las agrupaciones combinan de forma estratégica la protesta política en los espacios públicos con actividades de producción de recursos para la atención de sus necesidades, retomando así la tradición comunitaria de ayuda mutua para la autoproducción de los servicios básicos, característica de las asociaciones de inmigrantes y las vecinales. Las “ollas populares”, que se multiplican en momentos agudos de las crisis para dar respuesta a la falta de alimentos, surgen de la trama preexistente de comedores populares generalmente asociados con centros comunitarios de cuidado infantil (Neufeld y Cravino, 2007; Clemente y Girolami, 2006). A la vez, se incorporan prácticas innovadoras para el mundo comunitario, como las experiencias autogestivas de producción y de intercambio que gene-

ran fuentes de trabajo autosostenidas, actividades que venían de la tradición del cooperativismo y la economía social (Instituto del Conurbano, 2007; Hintze, 2003).

En resumen, los cuatro pilares en los que, como bien señala Natalucci (2014), se apoya este movimiento son: la referencia y presencia territorial; la dinámica asamblearia y democrática; una agenda politizada, que se materializa en un discurso basado en derechos y el desarrollo de iniciativas de producción autogestiva y cooperativa, que enlazan tradiciones previas de acción colectiva bastante diferentes entre sí. Así combinados, estos componentes configuran una experiencia novedosa de participación popular en nuestro país y en especial en el GBA y deja instalado en el escenario participativo un conglomerado de actores y de modelos de acción pública tan potente como original.

Al mismo tiempo, estas agrupaciones se distinguen nítidamente de las experiencias anteriores de movimientos sociales alternativos, fundamentalmente en cuanto a sus formas de interpelación al Estado. Si bien las protestas estaban enfocadas a denunciar la falta de empleo, la traducción de ese conflicto en términos de una agenda de reivindicaciones precisas, orientadas a las políticas estatales, se convirtió en demandas de asistencia económica para sostener las actividades de atención a las necesidades, adoptando así una posición más próxima a la desarrollada por las asociaciones comunitarias. Presionadas las organizaciones por las necesidades de la sobrevivencia cotidiana, sus reclamos fueron de a poco modelándose en torno a la oferta de la política social del momento. Oferta que consistía, principalmente, en subsidios asistenciales, individuales o colectivos, que fueron paulatinamente enmarcándose en programas de generación de trabajo y de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones.<sup>2</sup>

En síntesis, la crisis de comienzo de siglo trajo consigo la emergencia de un nuevo universo de actores sociales del campo popular que combinaron la acción reivindicativa en torno a un abanico creciente de demandas, con la generación de soluciones autogestionadas a esas problemáticas, especialmente en lo relativo al trabajo. Pero, a la vez, puesto que los recursos necesarios para sostener la tarea asistencial y productiva provenían mayormente de las políticas sociales del Estado y, más

---

<sup>2</sup> El principal instrumento de atención de la emergencia social del momento, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), podría ser considerado una intervención “a medio camino” entre acción compensatoria y programa socioeconómico orientada a la promoción del trabajo y el fortalecimiento de las organizaciones, según la modalidad de aplicación de cada caso (Merlinsky y Rofman, 2004).

particularmente, de los programas asistenciales y socioproductivos de diseño participativo, el resultado fue un creciente involucramiento de las organizaciones de base en el proceso de gestión de las políticas públicas. Como se puede advertir, este esquema de relación entre el movimiento popular y el Estado, así como la configuración y orientaciones del movimiento social, recuperan a la vez que transforman tradiciones previas de participación de la sociedad civil, introduciendo cambios sustantivos en las modalidades de acción y en la agenda del universo popular, que inauguran tradiciones vigentes hasta nuestros días.

### **NUEVO PROTAGONISMO ESTATAL: AMPLIACIÓN, INSTITUCIONALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DEL ESCENARIO PARTICIPATIVO**

El panorama económico, social y político que encuentra Néstor Kirchner al momento de asumir el poder en el 2003 mantenía buena parte de los problemas que habían desatado el estallido social y seguía convulsionado por las tensiones generadas en la crisis.

El nuevo gobierno decide cambiar radicalmente el rumbo de la política económica, dejando atrás el modelo neoliberal, para poner en marcha un programa de recuperación del papel del Estado en la conducción del desarrollo. El fortalecimiento de la intervención estatal para la promoción del mercado interno tuvo como correlato un notable crecimiento del empleo y la consiguiente reducción de la pobreza,<sup>3</sup> cambiando así la agenda de las demandas de la sociedad. En este sentido, el escenario participativo también fue asumiendo otros carriles, diferentes tanto de los estructurados por las políticas de asistencia neoliberal de los noventa como de los surgidos a consecuencia de la movilización social y política desencadenada por la crisis.

La orientación de las políticas públicas del nuevo gobierno se proponía impulsar la reactivación económica a la vez que favorecer la reducción de la desigualdad. En este sentido, la recuperación de la centralidad de las instituciones públicas y de la presencia estatal en el campo económico llegó acompañada por una paulatina reorientación de las políticas sociales hacia un enfoque de derechos. Si bien en los primeros años se mantuvieron los programas asistenciales, progresivamente las políticas sociales de transferencia de ingresos fueron extendiendo la cobertura de las prestaciones para despegarse del enfoque compensatorio y focalizado que había marcado a las políticas de asistencia de la década anterior. El avance más destacado en esta línea fue el lanzamiento, en el 2008, de la Asignación Universal por Hijo,

---

<sup>3</sup> En el Gran Buenos Aires, el desempleo descendió desde el 19% en 2003 hasta el 8,8% en 2015 (observatorioconurbano.ungs.edu.ar), mientras que la pobreza en personas bajó del 61% en 2003 al 5,4% en 2013, según datos del Indec.

la primera política de transferencia de ingresos que cubre a todos los menores de 18 años en situación de vulnerabilidad social, inscripta en el sistema de Seguridad Social y, por lo tanto, basada en derechos establecidos normativamente.

Esta reorientación debía implicar, en teoría, cambios significativos en la estructura de participación de la sociedad civil en las políticas sociales, ya que el modelo de gestión de las políticas universales de transferencia de ingresos construye mecanismos de vinculación directa entre el Estado y los destinatarios, eliminando la mediación de las organizaciones sociales. La realidad fue asumiendo rasgos más matizados, ya que, en paralelo con el paulatino avance del enfoque universalista, continuaron multiplicándose los programas sociales de diseño participativo, que involucraban a organizaciones de la sociedad civil en el proceso de decisión o de gestión.

Dentro del extenso espectro de políticas que adoptaron mecanismos de participación, cabe mencionar dos en particular, que se destacaron por su centralidad en el sistema de política social del período y por el papel asignado a las instancias asociativas: las políticas de promoción de la economía social y el cuidado infantil.

Las políticas de economía social, que situaban el trabajo autogestionado y el desarrollo del territorio local como palancas fundamentales del mejoramiento de los ingresos y la atención a la pobreza, constituyeron uno de los pilares de la política social kirchnerista. Confluyeron bajo este marco un conjunto de programas y medidas de apoyo de amplia cobertura territorial, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década. El programa “Manos a la Obra”, lanzado a comienzos de la gestión, fue sumando a los subsidios y asistencia técnica inicial otro conjunto de instrumentos crediticios, fiscales y de comercialización.<sup>4</sup> Más adelante, en un contexto de menor crecimiento económico, se pone en marcha el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”: un programa masivo de formación de cooperativas de trabajo sostenidas por transferencias monetarias estatales, que llegó a cubrir a 300.000 personas en todo el país y 100.000 en el GBA, en el año 2015.<sup>5</sup> El debate acerca de la caracterización de este programa como política de promoción del trabajo cooperativo o instrumento de transferencia de renta condicionada se apoya, legítimamente, en la particular estructura de financiamiento de este programa (Hopp, 2018), pero, a la vez, su cobertura obliga a considerarlo una de las intervenciones de generación de trabajo más relevantes del período.

---

<sup>4</sup> En el marco del Plan Manos a la Obra, que comprendía varias líneas de financiamiento y apoyo técnico, se creó el Programa Nacional de Microcrédito, un instrumento de acompañamiento tributario a los productores –el Monotributo social–; acciones de apoyo a la comercialización –la creación de una Marca Colectiva que valoriza los productos, la organización de ferias–; así como el fortalecimiento de la institucionalidad de regulación y asistencia a las cooperativas –creación del Inaes– (Rofman y Foglia, 2014).

<sup>5</sup> Elaboración propia en base a información proporcionada por el MDS para el Observatorio del Conurbano.

Nacidas originalmente en el contexto de la crisis, con el objeto de sostener las experiencias económicas informales que se reproducían en esos años, estas herramientas se convierten en instrumentos de promoción social que se proponen superar la escisión de la política social y la política económica. Además, jerarquizaban la impronta territorial de los procesos de desarrollo, dada la importancia asignada a las redes locales de organizaciones de base para el desarrollo de los emprendimientos productivos, otra pauta innovadora en la política social argentina (Rofman, 2006; Clemente y Lesnichevsky, 2008). Puesto que la participación de los actores involucrados, en especial las organizaciones populares de base territorial, constituía un eje estratégico de la política, su diseminación constituyó un factor de peso en la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de origen popular.

Otro ámbito significativo de articulación de políticas públicas con organizaciones populares urbanas fue el desarrollo de iniciativas comunitarias de cuidado infantil. Las numerosas “guarderías comunitarias”, que cubrían la carencia de escuelas iniciales en el GBA en base al trabajo voluntario de grupos de mujeres de los barrios populares, fueron logrando financiamiento y un encuadre institucional creciente a lo largo del período<sup>6</sup> (Fournier, 2017; Pautassi y Zibecchi, 2010). También apoyados sobre la base de la trama barrial de centros comunitarios, fueron tomando forma varios programas destinados a la integración social de los jóvenes, que ofrecían apoyo al desarrollo de proyectos de capacitación, de generación de empleo o actividades recreativo-culturales destinados a este sector.<sup>7</sup>

En resumen, en este contexto de mejoramiento paulatino de las condiciones de vida, fortalecimiento del papel del Estado y desarrollo de un sistema de intervención social apoyado en la trama asociativa territorial, la sociedad civil popular del GBA se fortalece, a la vez que diversifica sus modalidades de acción colectiva. El asociativismo de base popular sigue activo en este escenario de reactivación económica y fortalecimiento de las instituciones públicas, pero, puesto que la urgencia por la sobrevivencia cotidiana ya pierde peso, la participación social de base popular puede dejar de lado las protestas y la atención de la emergencia, para diversificar su agenda, fortalecer las actividades productivas y dotar de mayor institucionalidad a sus organizaciones y proyectos. En un contexto social y económico más estable, sostenido en un creciente apoyo estatal, la trama organizativa popular gana fortaleza institucional, representatividad social y capacidad de intervención sobre la dinámica socioeconómica local.

---

<sup>6</sup> Buena parte de los centros comunitarios de cuidado infantil se incorporaron como Unidades de Desarrollo Infantil, una política de la provincia de Buenos Aires de atención a la primera infancia, que recientemente ha llegado a abarcar a 1.600 entidades en toda la provincia.

<sup>7</sup> Se destaca, entre ellos, el Programa Enviñon, de la provincia de Buenos Aires, que apoyaba proyectos destinados a jóvenes a cargo de organizaciones sociales.

Las diferentes vertientes organizativas que habían surgido en períodos previos – sindicatos, organizaciones vecinales, movimientos de desocupados– fueron entremezclándose con nuevas iniciativas y actores sociales que ganaron presencia en los territorios.

El panorama que cabía encontrar en los barrios populares del GBA a mediados de este período daba cuenta de una trama densa donde se mezclaban agrupaciones provenientes de diferentes recorridos, desde el vecinalismo de los sesenta y setenta, las organizaciones comunitarias de los ochenta y noventa, el movimiento de desocupados de la crisis y una multiplicidad de nuevas agrupaciones dedicadas a los temas del siglo XXI: la comunicación, la cultura, los derechos, que recuperan agendas movimientistas del siglo anterior. En este universo se encontraban organizaciones dedicadas a la cuestión de la habitabilidad urbana; otras que prestaban servicios sociales diversos –cuidado, recreación, culturales, etc.–; organizaciones que incursionaban en actividades económicas, productivas y de provisión de servicios; así como agrupaciones que se ocupaban de problemáticas relativas a la vigencia de derechos sociales y urbanos, entre otros. En su gran mayoría, estas agrupaciones combinaban las tareas de ayuda mutua para generar servicios y productos que permitieran atender sus necesidades, con la intervención pública, incluso de orden político, en la reivindicación de sus derechos y el reclamo de soluciones a sus problemas. Estas organizaciones “multifunción” articulaban actividades asistenciales y productivas con acciones de claro sentido político, inscriptas mayormente en la denuncia de la desigualdad y la pobreza, en una perspectiva de derechos (Rofman 2014 y 2015).

Dentro del abanico de diversificación de ámbitos de intervención, y en espejo con el desarrollo de las políticas públicas de promoción de la economía social, podría postularse que la incorporación de actividades económicas en la agenda de las organizaciones constituye una de las transformaciones más significativas del mundo asociativo popular en estos años. La intensa interacción entre organismos estatales y organizaciones populares que conformaba el núcleo de gestión de las políticas socioproductivas contribuyó a modelar los repertorios de acción de las agrupaciones sociales. El desarrollo de pequeños emprendimientos económicos, empresas recuperadas, cooperativas de trabajo, redes de comercio justo, etc., implicó, tanto para las organizaciones que venían de una historia de asistencia comunitaria como para las que habían crecido sobre un repertorio de acción confrontativo, entrar en una lógica de trabajo nueva, regida por criterios económicos que se entremezclaban con los principios solidarios y/o reivindicativos anteriores (Instituto del Conurbano, 2007).

Esta reorientación no solo impacta en la definición de la agenda y de los repertorios de acción, sino también en las modalidades de articulación con el Estado. La multiplicación de proyectos productivos y de servicios de asistencia y promoción social

financiados por la política social llevó a reconfigurar la relación de estos grupos con la institucionalidad estatal, en ambos sentidos de la relación.

Por un lado, el sostén económico a las organizaciones no solo implicaba asegurar la llegada de las prestaciones a la población necesitada y fortalecer así la sociedad civil del GBA, sino que también contribuía a nutrir la relación política de esa trama asociativa a las políticas públicas gubernamentales. Una consecuencia inevitable y perdurable en el tiempo de las modalidades de relación que se construyeron en estos años fue la “politización” de los vínculos establecidos entre los espacios populares y el Estado. Como relatan varias investigaciones que siguieron el proceso (Masseti, 2010; Delamata y Armesto, 2006; Manzano, 2007), algunas agrupaciones se fusionaron o convirtieron en partidos políticos, tanto en el campo de la izquierda como en el mundo peronista; mientras que muchas otras fueron institucionalizando su intervención en la gestión de políticas sociales, particularmente en el campo de las políticas de apoyo a la economía social, llegando en algunos casos a incorporarse al gobierno durante un período (Gradin, 2014). Si bien la relación entre el movimiento social popular y el Estado no estuvo exenta de inestabilidades y tensiones, la estructura de circulación de los recursos para el financiamiento de las actividades contribuyó a consolidar una alianza de hecho, que se sostuvo durante buena parte del período.

Además, la intervención en este entramado favoreció la institucionalización de las organizaciones, lo que le aseguró una base sostenible en el tiempo y a la vez permitió su constitución en actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la agenda pública. Así, se constituyó una relación peculiar con el Estado, ya que las organizaciones basaban buena parte de su fortalecimiento institucional y político en el acceso a fondos estatales, pero a la vez mantenían cuotas significativas de autonomía política.

Por otro lado, superada la presión de representar demandas básicas y urgentes, el mundo asociativo amplió notablemente su agenda en estos años, diversificando las cuestiones y las modalidades de intervención. Paralelamente al fortalecimiento de las actividades de prestación de servicios y de producción autogestiva, en este período se incorpora también un creciente abanico de temas relativos a los derechos sociales. Se destaca, en especial, el progresivo compromiso de las organizaciones con la cuestión de género, que se suma a la redefinición de la mirada sobre la problemática infantil en clave de derechos, a la incorporación de enfoques sobre la seguridad alimentaria y la problemática ambiental, retomando y expandiendo de este modo la noción de derechos humanos instalada por el movimiento social durante las décadas anteriores. Este fenómeno da cuenta de la extensión de la agenda del movimiento social popular, incorporando a los argumentos iniciales referidos a la asistencia y la solidaridad, otros, sostenidos sobre principios de derechos sociales (Smulovitz, 2008).

Cabe destacar, en especial, el recorrido de la cuestión de género en las organizaciones populares. El avance de la perspectiva feminista supuso un giro radical en la visión de estos colectivos mayoritariamente femeninos, que tradicionalmente habían fundamentado el sentido de su labor en la extensión del rol doméstico. La creación de espacios de género en casi todas las organizaciones y, particularmente, en las que habían nacido en el marco del movimiento de desocupados, fue convergiendo en el llamado “feminismo popular” (Di Marco, 2010), una vertiente con escasa historia previa y de acelerado crecimiento, como se evidencia en la creciente afluencia de mujeres de sectores populares a los “Encuentros Nacionales de Mujeres”. En un sentido semejante, cabe remarcar el compromiso con la cuestión de los derechos humanos, en especial en lo referente al enjuiciamiento de la represión de la dictadura militar o la denuncia de la violencia policial, evidenciado a su vez en la masiva participación en las marchas de recordación del aniversario del golpe militar de 1976.

Asimismo, gana notable presencia el universo de la cultura y la comunicación, no solo como un ámbito de problemáticas que convocan a la intervención de la sociedad civil –la cuestión de la democratización de los medios de comunicación estuvo en el tope de la agenda pública de estos años–, sino también como un menú novedoso de modalidades de acción pública que enriquecen el repertorio tradicional de expresión social de las manifestaciones sociales: se multiplicaron los medios de comunicación comunitarios, las producciones artísticas pasaron a formar parte de los modos de expresión política, y los talleres y eventos culturales ganaron un espacio importante en las grillas de actividades de los centros comunitarios, entre otras novedades.

Cerrando el período kirchnerista, entonces, una comprensión sintética del universo de las organizaciones de la sociedad civil de base popular daría cuenta de un conglomerado sumamente diverso de agrupaciones territoriales articuladas en redes temáticas más extensas, que cubren un espectro amplio de campos de acción. En primer lugar, si bien mantienen el eje tradicional de provisión de servicios para la atención de necesidades básicas o a los grupos más vulnerables, a medida que las condiciones de vida de las familias van mejorando, se agregan otras líneas de acción, en especial el desarrollo de actividades socioproductivas para generar fuentes de trabajo autogestionado como también para financiar la labor organizacional. Ambos campos de intervención –asistencia y trabajo– se desarrollan fuertemente articulados con el Estado y las políticas públicas, que incorporan a estas agrupaciones de base en los procesos de gestión de las políticas sociales y, de este modo, contribuyen a modelar las estrategias de acción colectiva, las posiciones y alianzas políticas y las formas de organización institucional de las agrupaciones.

En paralelo, se incorporan en este universo cuestiones y enfoques superadores de la perspectiva socio-asistencial, que asumen perspectivas basadas en los derechos humanos y sociales. Ello no solo supone ampliar la agenda para incluir nue-



vos temas, como la problemática de género, sino también redefinir los argumentos que fundamentan la labor, en una clave más política.

Ambos fenómenos apuntan hacia la institucionalización y politización del sector, en varios sentidos. La participación en los procesos de política pública no solo obliga a formalizar la constitución de las agrupaciones, sino que además fortalece y legitima el modelo de interacción entre organizaciones de base y Estado, vigente desde la década anterior. Además, la relación estrecha con las agencias gubernamentales y la introducción de demandas de tono más político en la agenda del mundo asociativo conlleva una inevitable politización de la actuación pública de este sector. En consecuencia, las organizaciones populares se han convertido, en menor o mayor grado, en actores políticos relevantes en el territorio local. En su doble papel de mediadores de bienes y servicios desde el Estado hacia la población y de vías de articulación de demandas desde la ciudadanía hacia el gobierno, consolidan su carácter de sociedad civil organizada de base popular.

En resumen, durante la larga década de gobierno kirchnerista, la mejora económica sostenida favoreció la situación social de los sectores populares, particularmente en el Gran Buenos Aires. En este marco, la política social y, particularmente, las políticas de apoyo al trabajo autogestionado, estructuradas sobre la articulación con los actores organizados del mundo popular, contribuyeron al fortalecimiento del escenario participativo. El fin de este ciclo encuentra, así, a una sociedad civil popular sumamente fortalecida, tanto en lo económico como en lo institucional y lo político, resultado no solo de la vinculación con el Estado, sino también de la recuperación de agendas, repertorios de acción y modalidades organizativas desarrolladas en etapas anteriores.

## **REGRESO AL MODELO NEOLIBERAL... CON SOCIEDAD CIVIL FORTALECIDA**

Las elecciones de finales del año 2015 representaron un cambio de rumbo muy significativo en la orientación del Estado y de las políticas públicas del país. El nuevo gobierno de Cambiemos, que asumió en la Nación y en la provincia de Buenos Aires, se propuso desarmar el modelo de intervención estatal neodesarrollista construido por el gobierno kirchnerista y reinstalar un programa neoliberal.

En el plano de la política económica, las transformaciones de la nueva gestión apuntaron, explícitamente, a desarmar las regulaciones que resguardaban el desarrollo del mercado interno y favorecer la inserción de la economía nacional en el mercado internacional. Las medidas de apertura comercial y desregulación financiera tenían como principales beneficiarios al capital financiero global y a las actividades primarias extractivas, y se sustentaron en un acelerado endeudamiento ex-

terno, imponiendo así una reversión radical del desendeudamiento nacional y de las políticas de protección del mercado interno del período anterior.

La retracción de la intervención estatal se evidenció también, en una primera etapa, en un lento pero firme ajuste del gasto público, que apuntaba a la supresión o reducción de instancias de regulación económica y a la eliminación de subsidios a la energía, transporte y actividades productivas establecidos en años previos, entre otras medidas (Colectivo S, 2018). El impacto de la aplicación de estas medidas en la actividad económica y en los ingresos de la población se hizo manifiesto en el primer año de gobierno: decrecimiento económico –caída del 2,6% del PIB; redistribución regresiva de los ingresos –debido fundamentalmente a la reducción de los impuestos a los sectores más concentrados y la paralela disminución de subsidios a los servicios públicos–; y la consiguiente caída del poder adquisitivo de los sectores asalariados, especialmente en el empleo público. Las condiciones de vida de la población, particularmente en el Gran Buenos Aires, reflejaron también el cambio, ya que el desempleo subió varios puntos durante 2016.<sup>8</sup>

El sistema de política social mantuvo, en términos generales, la estructura de oferta que traía del gobierno anterior, ya que en los primeros años de la nueva gestión se adoptó de manera explícita un ritmo “gradualista” de reforma de la intervención estatal. El ajuste fiscal, si bien impactó en la reducción de los presupuestos de 2017 y 2018 en términos reales –algunas estimaciones calculan que, entre 2015 y 2017, el gasto social se redujo el 12% en términos reales<sup>9</sup>– no alteró drásticamente el financiamiento de los vectores clave de la política social, como la seguridad social –sistema de jubilaciones y AUH–, las obras de infraestructura y los programas de asistencia y desarrollo social (Lozano y Raffo, 2016).

En el campo de las políticas socioproductivas, que, como vimos previamente, constituían uno de los principales canales de articulación con las organizaciones populares, la estrategia adoptada en estos dos años tampoco muestra grandes rupturas con el menú anterior. Durante esta primera etapa, el gobierno nacional mantuvo la estructura previa de oferta de instrumentos de apoyo al desarrollo de emprendimientos de economía popular –“Manos a la Obra”, Monotributo social, Programa de Microcréditos, capacitación y apoyo técnico–, enmarcados ahora en el Plan Nacional de Economía Social “Creer y Crear”.

El derrotero de otro de los programas clave destinado a los sectores populares, el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, también continuó en

---

<sup>8</sup> Observatorioconurbano.ungs.edu.ar.

<sup>9</sup> Ver, al respecto, Goldschmit, 2017 y <http://chequeado.com/el-explicador/presupuesto-2018-14-de-los-20-ministerios-muestran-una-caida-de-sus-presupuestos-en-terminos-reales/>. Cabe advertir que la asignación presupuestaria no siempre se corresponde con la efectiva ejecución de recursos durante el ejercicio.

marcha en estos años, incluso ampliando sustancialmente la cantidad de destinatarios en relación al 2015, según datos oficiales.<sup>10</sup> Asimismo, se mantuvo vigente la estructura de gestión local, apoyada en un sistema de Entes Ejecutores, en parte municipales y en parte a cargo de organizaciones sociales de base popular, los mismos movimientos sociales que articulaban esta política en el territorio en el gobierno anterior.

Sin embargo, más allá de la continuidad en la oferta, se aprecian cambios significativos en el enfoque de las acciones, que van paulatinamente orientándose hacia un horizonte de emprendedorismo individual y promercado, a costa del enfoque de economía social, de promoción de iniciativas colectivas y cooperativas, que tenían mayor presencia en el universo de estas políticas en el gobierno kirchnerista (Hopp, 2018).

En paralelo, el gobierno de Cambiemos pone en marcha dos nuevas iniciativas de significativa envergadura, orientadas a los sectores populares: la Ley de Emergencia Social y el Registro Nacional de Barrios Populares.

La Ley de Emergencia Social, sancionada a finales de 2016, fue el resultado de la sostenida demanda de los movimientos sociales de base popular, que se movilizaron activamente durante todo el año en protesta por el impacto negativo de las políticas de corte neoliberal desplegadas en esos primeros meses. Esta ley establece una asignación monetaria para los “trabajadores de la economía popular” que llega al 50% del salario mínimo, crea un Registro de trabajadores para acceder a este beneficio y convoca a un Consejo de la Economía Popular, órgano participativo que estará a cargo de establecer los lineamientos de la política.

El modelo de gestión de esta medida, además, reconoce e incorpora a estas agrupaciones, asignándoles un lugar en el Consejo de Economía Popular –y, por lo tanto, en la distribución de la asignación monetaria para los trabajadores inscriptos en ese Registro: el Salario Social Complementario–.

El proceso de implementación de este conjunto de medidas ha sido sumamente irregular, ya que el Consejo de la Economía Popular no llegó a materializarse y la efectiva ejecución del monto total previsto para el Salario Social Complementario fue objeto de continuos conflictos y movilizaciones, protagonizados particularmente por las organizaciones que sostuvieron activamente esta demanda: la Corriente Clasista y Combativa (CCC), la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y Barrios de Pie.<sup>11</sup> Sin embargo, cabe remarcar la significación políti-

<sup>10</sup> [chequeado.com/el-explicador/en-los-ultimos-dos-anos-el-programa-argentina-trabaja-aumento-un-63-la-cantidad-de-beneficiarios/](http://chequeado.com/el-explicador/en-los-ultimos-dos-anos-el-programa-argentina-trabaja-aumento-un-63-la-cantidad-de-beneficiarios/) y [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen\\_indicadores\\_sociales.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_indicadores_sociales.pdf).

<sup>11</sup> Ver, al respecto: [www.ctepargentina.org](http://www.ctepargentina.org) y [noticias en http://www.resumenlatinoamericano.org](http://www.resumenlatinoamericano.org).

ca y social de la puesta en marcha de un instrumento de transferencia de ingresos de gran cobertura –abarcaría a 165.000 destinatarios en el 2018<sup>12</sup>–, que se destina principalmente a miembros de las organizaciones involucradas en las organizaciones sociales, contribuyendo de este modo al fortalecimiento de los movimientos sociales de base popular.

La segunda línea de política pública, de notoria trascendencia en la relación con estos espacios populares, ha sido el Registro Nacional de Barrios Populares para la Integración Sociourbana (Renabap). Esta iniciativa, iniciada a mediados de 2016 pero formalizada un año después, tenía por objeto realizar un relevamiento de todos los barrios informales del país, a fin de proveer información precisa para el desarrollo de políticas de regularización dominial de las viviendas irregulares. La implementación del registro se apoyó en una estructura de articulación con las mismas agrupaciones populares que intervienen en el Salario Social Complementario (CCC, CTEP y Barrios de Pie), sumadas a otros dos actores de diferente origen: Cáritas –el importante instrumento de asistencia social de la Iglesia Católica–, y Techo, una ONG de apoyo en el campo habitacional, de escala latinoamericana.

Las tareas de relevamiento, realizadas durante más de un año en los 4300 barrios identificados en todo el país, estuvieron a cargo de activistas de estas organizaciones. Como resultado del Registro, se formuló un proyecto de ley<sup>13</sup> que establece una ambiciosa política de expropiación y regularización de las viviendas y, en lo inmediato, detiene todo posible desalojo, ofreciendo así una respuesta positiva a una demanda histórica de los habitantes de barrios informales. Asimismo, la norma establece que un cuarto de las obras que requieran los proyectos de integración sociourbana deben ser asignadas a cooperativas o asociaciones de la economía popular.

De este modo, el Renabap se presenta como la segunda de las iniciativas lanzadas por este gobierno que apunta a consolidar un canal de articulación entre el Estado y los espacios de la sociedad civil de base popular.

En síntesis, el escenario participativo construido por el gobierno de Cambiemos en sus primeros años ha mantenido en agenda a los principales instrumentos de articulación con el mundo de la economía popular –los programas “Argentina Trabaja” y “Manos a la Obra”– al tiempo que ha generado dos nuevas políticas de vinculación con este sector: la Ley de Emergencia Social y el Renabap. Podría afirmarse, entonces, que el núcleo de la agenda de las políticas sociales de articulación con la trama asociativa popular no ha sufrido transformaciones radicales con el cambio de gobierno y que el modelo básico de interacción que sostiene la relación entre el

---

<sup>12</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen\\_indicadores\\_sociales.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_indicadores_sociales.pdf).

<sup>13</sup> Sancionado en octubre del 2018, como veremos más adelante.

Estado y la sociedad civil de base popular generado en el período kirchnerista continúa en vigencia.<sup>14</sup>

Los actores sociales del escenario participativo que se crea en torno a estas políticas son también agrupaciones formadas y consolidadas en años anteriores. Como se dijo previamente, el universo de la sociedad civil de base popular se ha expandido notablemente en la etapa anterior, por lo que sería imposible dar cuenta de todas las organizaciones que lo componen. Como representación de ese amplio espacio, resulta pertinente enfocar en las tres agrupaciones populares que han intervenido en la emergencia y gestión de estas políticas: Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa, y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Se trata de tres grandes espacios de articulación de organizaciones sociales de base territorial, que comparten una trayectoria fuertemente engarzada en las movilizaciones “piqueteras”, aunque con posicionamientos políticos y construcciones institucionales bastante diferentes.

La primera de estas agrupaciones, Barrios de Pie, nace en el año 2001, en el marco de las manifestaciones “piqueteras” de esos años, siguiendo posteriormente el recorrido de la mayoría de las agrupaciones de desocupados en cuanto a la diversificación e institucionalización de su accionar. Muy cercana al gobierno en los primeros años de la presidencia de Kirchner, llega a incorporarse como agrupación a la gestión del Ministerio de Desarrollo Social, pero buscando resguardar cuotas de autonomía difíciles de procesar dentro del armado político gubernamental (Gradin, 2014). Estas tensiones la fueron alejando y la llevaron a constituir la agrupación política “Libres del Sur”, independiente de las estructuras políticas peronistas del momento.

La trayectoria de la CCC tiene un punto de partida previo, durante la década del noventa, relacionado con tradiciones sindicales y partidos políticos de izquierda, lo que los diferencia del grueso de las organizaciones de desocupados, mayormente peronistas. Se presenta como una corriente “político sindical” y desde esa posición ha liderado luchas y protestas por condiciones laborales, enfrentando así también a los dirigentes tradicionales de las principales agrupaciones sindicales. Consecuente con la ideología anticapitalista, también ha asumido posiciones muy críticas ante el gobierno kirchnerista, por lo que su intervención en los procesos de gestión de los programas sociales de ese período ha sido mucho menos activa.

La tercera de estas agrupaciones, la CTEP, merece un análisis más en profundidad, porque constituye una propuesta más novedosa en el panorama político-social de nuestro país. A diferencia de los otros dos nucleamientos, la CTEP se crea

---

<sup>14</sup> Cabe advertir que este análisis refiere a las continuidades y cambios en la agenda de la política social orientada al mundo asociativo popular, sin profundizar en las transformaciones negativas que probablemente hayan afectado la cobertura y presupuesto de estas intervenciones ni otras medidas de reducción del gasto social.

más recientemente, en 2014, y se presenta como una instancia de segundo grado, una federación de agrupaciones que pretende constituirse en una “organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias”.<sup>15</sup> Es decir, se ubican por fuera de la disputa política partidaria –no así de la ideológica, ya que denuncian al neoliberalismo como un sistema productor de injusticia–, postulándose como una organización de defensa de los derechos de trabajadores autogestionados o, en sus palabras, “independientes, informales y cooperativistas”. El posicionamiento es sin duda original, tanto para la tradición sindical argentina –ya que los trabajadores por cuenta propia nunca contaron con instrumentos de representación sindical– como para el movimiento social de origen “piquetero”, que generalmente asumió posiciones políticas más claras, como hemos visto. Más aún, el propio término “economía popular” constituye una denominación nueva, que agrupa a trabajadores de sectores muy diversos: recuperadores de residuos, campesinos, empresas recuperadas, cooperativas, medios de comunicación alternativos, vendedores ambulantes, entre otros. La confederación nuclea, así, a agrupaciones diversas, mayormente con trayectoria en el desarrollo de proyectos productivos de economía social, de diferentes orientaciones políticas (Grabois, 2015).

El grueso de las demandas de este espacio se relaciona con el acceso a los apoyos económicos prometidos en la Ley de Emergencia Social y en otras políticas sociales similares, sosteniendo que se trata de remuneración salarial al trabajo autogestionado. Sin embargo, el arco de cuestiones que forman parte de la agenda de la organización va más allá de estos reclamos sectoriales, puesto que incluye temas y problemas de las diversas agrupaciones que la conforman: respeto a los pueblos indígenas y sus territorios, la subordinación de género, la violencia institucional, lucha campesina contra el agronegocio, las condiciones habitacionales de los barrios populares, entre otros. Es decir, su campo de acción refiere principalmente al conjunto de carencias e injusticias que se derivan de la situación de exclusión social, desde una óptica que resalta el carácter de trabajo que asume la actividad que se realiza en los márgenes de la economía formal y de mercado, pero además se ha comprometido activamente en el rechazo a medidas gubernamentales que afectaban principalmente a los trabajadores formalizados, como las propuestas de reforma del sistema jubilatorio o de las regulaciones laborales.

La misma amplitud se advierte en el abanico de alianzas que han construido en estos años de movilización permanente. En primer lugar, como ya se ha mencionado, han constituido un vínculo estable con las otras dos agrupaciones mencionadas. Asimismo, al tomar parte activa en las manifestaciones en contra de las reformas liberales de las regulaciones jubilatorias y laborales, han estrechado las relaciones

---

<sup>15</sup> <http://ctepargentina.org/nosotros/>.

con el sector más progresista del sindicalismo organizado e incluso han coincidido con los sindicatos más tradicionales, los que dirigen la Confederación Central de Trabajadores, la CGT.

La revisión de las manifestaciones públicas de demanda social en la primera etapa del gobierno de Cambiemos pone en evidencia que el espacio conformado por estas tres organizaciones ha constituido la principal representación de la sociedad civil popular frente al Estado. Una representación fuertemente anclada en las acciones territoriales de índole asistencial, productivo, formativo, político, etc., que desarrollan las organizaciones de base y que se hacen visibles públicamente en las múltiples y masivas manifestaciones que han protagonizado en estos años.

Este protagonismo no debería, obviamente, ocultar otras formas de expresión y participación pública y política que también han ganado mucha visibilidad en estos tiempos. La respuesta de la sociedad civil argentina frente a las diferentes medidas neoliberales –de reforma previsional y laboral, de eliminación de subsidios a las tarifas públicas, de reducción del gasto público y salarios, etc.–, así como de defensa de derechos sociales y humanos –masivas protestas contra la represión gubernamental y de denuncia de la violencia de género y demanda de la legalización del aborto–, se sumó a la movilización callejera sistemática de los movimientos populares, en demanda de las acciones de apoyo a la economía popular. Se estima que durante 2017 se realizaron alrededor de 4000 manifestaciones públicas en todo el país, por demandas laborales o sociales. Alrededor de un cuarto de ellas tuvo lugar en el Área Metropolitana de Buenos Aires, lo que resulta en más de un evento público por día.<sup>16</sup> Esta intensa y multifacética movilización encarna la expresión en el espacio público de los procesos de fortalecimiento y diferenciación interna de la sociedad civil argentina, desarrollados durante los años previos de mayor estabilidad social y económica.

En este escenario participativo, los actores organizados del mundo popular ocupan un lugar destacado, en parte por su potente capacidad de movilización pública y su fuerte organización interna y también por constituirse como representación de los sectores más afectados por las políticas de ajuste y reestructuración económica. La continuidad de las políticas de apoyo a la economía popular, en un marco de creciente ajuste del gasto social, y el papel que desempeñan estas agrupaciones en su entramado de gestión, consolidados como interlocutores del Estado en el campo de las políticas de asistencia y promoción socioproductiva, expresan el grado de fortaleza política que han construido a lo largo del tiempo.

El escenario creado por el gobierno de Cambiemos, la estructura de articulación de actores que establecen las políticas analizadas, evidencia varios puntos en común

---

<sup>16</sup> <http://centrocepa.com.ar/informes/37-la-conflictividad-socio-laboral-en-argentina-informe-2017> y [observatorioconurbano.ungs.edu.ar](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar).

con la etapa kirchnerista. Por un lado, la identificación de los actores sociales en tanto “trabajadores de la economía popular” reconoce el sentido económico de la actividad de las organizaciones y, por el otro, la participación de las organizaciones populares como canales de distribución de los beneficios contribuye a sostener la fortaleza de estos espacios como instancias de articulación de las demandas de los sectores populares.

Sin duda resulta extraño que un gobierno de orientación neoliberal reconozca el valor económico del trabajo asociativo popular –en cooperativas formales e informales, en asociaciones comunitarias– y que legitime un circuito de distribución de las asignaciones administrado –y por lo tanto controlado– por las organizaciones sociales. No es objeto de este artículo profundizar en las razones de estrategia política que explicarían este posicionamiento gubernamental, donde cabría considerar también las propias diferencias internas en la alianza gobernante.<sup>17</sup> Menos aún debe considerarse este análisis una lente apropiada para evaluar el conjunto de las relaciones establecidas entre el gobierno y las organizaciones populares, ya que ese campo es mucho más amplio y complejo.<sup>18</sup>

Por el contrario, marcar el desajuste entre el modelo de interacción establecido con las organizaciones sociales de base popular y la orientación macroeconómica e ideológica de las políticas gubernamentales tiene por objeto resaltar las continuidades identificadas en oferta de políticas sociales para este sector: se mantienen el “Argentina Trabaja” y el “Manos a la Obra” y se crean dos nuevos instrumentos basados en estructuras de participación y actores sociales semejantes, la Ley de Emergencia Social y el Renabap.

La situación paradójica que se manifiesta en el escenario participativo actual contiene, en su propia configuración, huellas de experiencias previas y es justamente la combinación entre esas tradiciones y prácticas lo que puede ayudar a comprender su persistencia en la actualidad. ¿Cuáles son esos rastros, que aparecen en el accionar contemporáneo de las organizaciones sociales de base popular y ayudan a sostener su fortaleza política e institucional frente a un gobierno neoliberal?

Cabría destacar, al respecto, que la interacción en torno a las políticas vigentes en los primeros años de Cambiemos da cuenta de la continuidad de un formato de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil de base popular que recorre, en forma paralela, tres modos de vinculación: la colaboración en la gestión de políticas públicas, la deliberación en el marco de instancias de formulación o control de

---

<sup>17</sup> Los debates políticos sobre este punto destacan el posicionamiento del Ministerio de Desarrollo Social y, en especial, de la ministra Carolina Stanley, como el sostén principal de esta estrategia, no siempre compartida por el conjunto del elenco gobernante.

<sup>18</sup> La página web de la CTEP, <http://ctepargentina.org/>, refleja el arco de cuestiones que moviliza a estos espacios.



las políticas y la confrontación en torno a demandas colectivas. Se ha descrito en estas páginas la intensa acción reivindicativa y confrontativa de los espacios asociativos considerados, así como su involucramiento en la producción y gestión de las políticas aludidas. Es necesario admitir, sin embargo que en las experiencias analizadas se detectan escasas propuestas de deliberación, vacío que se explica por la demora (o suspensión) de la puesta en marcha del Consejo de la Economía Popular, un ámbito institucional que tenía por objeto consensuar políticas en este campo. Continuando también una tendencia propia de la etapa kirchnerista, estos modos de relacionamiento también promueven la institucionalización de las agrupaciones y de sus formas de intervención, lo que se advierte en la participación en instancias institucionalizadas de gestión de las políticas públicas reseñadas.

Además de estas herencias recientes, este escenario participativo contiene también huellas de experiencias previas, presentes hoy en los actuales movimientos populares, tanto en el plano de las agendas como de los repertorios de acción y de las formas organizativas.

En primera instancia, estos grupos son claros herederos del movimiento de desocupados, fundamentalmente porque organizan y representan sectores excluidos del trabajo formal, vinculados entre sí por lazos territoriales y articulados en torno a demandas similares, en particular, apoyo estatal al desarrollo de proyectos de autoempleo. Sin duda la larga década de promoción pública de estas actividades ha fructificado en un fortalecimiento político y económico del sector y en una complejización de su agenda: la asistencia básica queda ahora incluida en la noción más abarcadora de “economía popular”, que expresa una visión estratégica de desarrollo económico y social alternativo. En este marco, el compromiso con la autogestión se mantiene también presente, como un principio estructurador de las cooperativas, empresas recuperadas, redes de comercialización, etc., promovidas en estos espacios. Y, por último, los movimientos conservan la disposición hacia una ampliación permanente de la agenda, que ha permitido seguir incluyendo nuevas cuestiones y actores.

En segundo lugar, estos espacios son resultado de la confluencia de un cúmulo de pequeñas agrupaciones de base territorial, que traían la tradición y las prácticas solidarias de las organizaciones comunitarias de base y de las asociaciones de vecinos, formadas mayormente durante los procesos de urbanización, en base a vínculos de proximidad. La inscripción territorial de la sociedad civil de base popular, principalmente en GBA, se engarza en esa tradición comunitaria del siglo pasado.

Otra huella relevante proviene del movimiento sindical, que se asienta en la afirmación de la identidad propia en términos de trabajadores. Particularmente en la CTEP, ello se expresa en su definición como instrumento de organización gremial de los trabajadores de la economía popular, que aspira a prestar servicios seme-

jantes a los que ofrecen los sindicatos a los trabajadores asalariados: salud, recreación, etc. Asumirse como organización gremial, además, le ha permitido justificar la pertinencia de la estrategia de negociación permanente en torno a las condiciones de implementación de las políticas sociales que los involucran, ante un gobierno opuesto a sus orientaciones políticas.

Además, estas agrupaciones recogen una fuerte herencia movimientista, evidenciada en la presencia de algunos posicionamientos alternativos provenientes de la historia de los movimientos sociales del siglo XX, los derechos humanos y sociales, en general, y el feminismo, en especial. La incorporación de la cuestión de género a la agenda de los movimientos populares constituye, sin duda, una de las novedades más significativas de la sociedad civil argentina, que ha producido fuertes transformaciones tanto en el universo feminista como en el mundo popular. En la misma línea podría mencionarse el compromiso con la perspectiva de la democracia participativa, que ha permeado tanto la agenda como los formatos organizativos internos.

Finalmente, otro aspecto destacado en estas organizaciones es la relevancia del arte y la comunicación, que se constituyen en novedosas herramientas del repertorio de acción, además de cuestiones de importancia en la agenda, lo que da cuenta de su gran capacidad de adaptación.

En síntesis, se puede afirmar que la sociedad civil organizada de base popular del Gran Buenos Aires amalgama tradiciones y huellas de movimientos que nutrieron el universo asociativo en etapas previas de nuestra historia. Lo novedoso radica justamente en la fusión de elementos de diferente origen, que en su articulación actual contribuyen a ampliar y fortalecer la representatividad de las organizaciones y, con ello, su poder y protagonismo en el escenario participativo construido entre el Estado y la sociedad civil popular en tiempos de gobierno neoliberal.

Podría afirmarse, entonces, que el gobierno actual mantiene los rasgos básicos del escenario participativo heredados del período anterior: protagonismo de los actores organizados del mundo popular, una agenda centrada en el apoyo a la economía popular pero con múltiples aperturas y un modelo de relacionamiento que combina colaboración con confrontación. La persistencia de este esquema, en el marco de un gobierno de claro enfoque neoliberal y fuertemente enfrentado a las orientaciones políticas que expresan estos movimientos, constituye un dato que merece ser interpretado. La hipótesis de este artículo apunta a explicar este fenómeno por la fortaleza de la sociedad civil de base popular cimentada en la confluencia de trayectorias diferentes a lo largo de varias décadas.

La trama de organizaciones sociales populares que ha encontrado el gobierno de Cambiemos asienta su fuerza en varios puntos de apoyo. Por un lado, en la consolidación de las articulaciones organizativas y la representatividad social y política

del mundo popular, fortalezas sin duda favorecidas por las políticas sociales del gobierno anterior y, además, consolidadas a lo largo de la historia reciente de la sociedad civil. Por el otro, en su capacidad para instalar una agenda actualizada que se articula en torno a la noción de economía popular y que supone una resignificación del lugar del trabajo y de los trabajadores en el marco de las nuevas realidades globales de transformación del empleo, además de un abanico flexible de cuestiones emergentes. Actores y agenda novedosos, pero a la vez resultados de recorridos anteriores, que, enraizados en la historia de la participación de los sectores populares, constituyen el origen de su fortaleza actual.

En efecto, la creciente relevancia de la noción de economía popular en la agenda social y política, como un término que no solo abarca el amplio universo de actividades económicas informales o precarias, sino que también incluye servicios sociales –como el cuidado infantil, capacitación y formación, actividades culturales y de comunicación, entre otros– da cuenta de una perspectiva novedosa sobre la cuestión social. A diferencia de las históricas demandas por incrementar las fuentes de empleo en la economía formal, tradicional respuesta ante la desocupación, esta perspectiva se propone revalorizar el trabajo de subsistencia, invirtiendo totalmente la visión marxista sobre la marginalidad, y sus reclamos apuntan a mejorar las condiciones en que se desarrollan, antes que a su reconversión en empleo formal en empresas capitalistas. Se trata de un enfoque estrechamente emparentado con el de “economía social y solidaria”, lo que incorpora un contenido normativo, un ideal de transformación social hacia un mundo no capitalista, ofreciendo de este modo un marco interpretativo distinto sobre el sentido de las actividades de la economía popular.

Evidencia de este fenómeno de redefinición de la cuestión social es la extensión de la agenda de los movimientos sociales, que en estos últimos años han incorporado algunos temas que no formaban parte del universo político popular. Se destaca, en este sentido, la fuerza con que se han instalado las problemáticas de género en la dinámica habitual de las organizaciones, esto es, no solo como reclamo a los poderes públicos, sino también como eje de trabajo y reflexión al interior de las agrupaciones. Otras temáticas no tradicionales, como las referidas a la vigencia de los derechos humanos, también han pasado a ocupar la atención de las agrupaciones. En consecuencia, se han extendido también las alianzas con otros actores de la sociedad civil, que ya no se reducen al mundo de las agrupaciones populares de base, sino que confluyen en el diverso y ancho universo de la sociedad civil movilizadora, muy activa políticamente en los primeros años de la gestión de Cambiemos en el gobierno.

## **A MANERA DE CIERRE: ¿UNA PESADA HERENCIA PARTICIPATIVA?**

Este artículo se propuso como propósito principal identificar las claves históricas que permitieran comprender las modalidades de relación entre la sociedad civil de base popular y el Estado en la gestión de gobierno actual, de Cambiemos. La hipótesis subyacente era que buena parte de los rasgos que caracterizan el modelo vigente en estos días, particularmente en el Gran Buenos Aires, es resultado de procesos de más larga data, que es posible rastrear tanto en el plano de la configuración de las organizaciones sociales, trama asociativa popular –el plano de la sociedad civil–, como en la estructura de las políticas sociales de diseño participativo, en el plano del Estado.

En cuanto al primer elemento, podría afirmarse que los movimientos sociales de base territorial que están hoy protagonizando la representación de los sectores populares y, por lo tanto, liderando la interlocución con el Estado, evidencian características organizativas y modos de acción colectiva que engarzan con rastros históricos importantes del campo de la sociedad civil popular de nuestro país. Tradiciones y demandas que provienen del asociacionismo comunitario y vecinal, del sindicalismo, de los movimientos sociales alternativos y, por supuesto, del movimiento de desocupados, están presentes en la configuración de la trama organizativa del mundo popular de nuestros días y explican buena parte de su fortaleza actual. Las novedades emergentes parecen consistir en la gran capacidad de estas organizaciones para combinar los aportes de estas tradiciones en una estrategia de acción apropiada para el contexto actual. Podría pensarse que este aprendizaje constituye la piedra fundamental sobre la que se basa su poder de presión política en estos difíciles tiempos.

En el plano de la política estatal, se ha señalado que el área social del gobierno actual también ha mantenido un esquema de relaciones con los movimientos populares heredado de gobiernos anteriores, basado en una –relativamente armónica– combinación de colaboración y confrontación. Aun en el contexto de reducción del financiamiento social, se han desarrollado viejos y nuevos instrumentos de política que sostienen la estructura de interlocución con la sociedad civil de base popular. Ello podría atribuirse a la fortaleza política de estas organizaciones, que han acrecentado e institucionalizado su capacidad de representación política y social de un sector de población muy extenso y con demandas crecientes, combinado obviamente con las necesidades de legitimación política de un gobierno que tiene sus principales apoyos en otros sectores sociales.

Este marco general de continuidades y cambios tiene como referencia temporal el panorama de los primeros años del nuevo gobierno. Desde mediados de 2018, cuando se están escribiendo estos párrafos, la orientación general del programa gubernamental está abandonando el “gradualismo” de su primera etapa, para abor-

dar una política de ajuste del gasto sumamente radical, sostenida en un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que exige la eliminación completa del déficit fiscal para el año próximo.

También en estos meses se han sucedido algunos cambios de significación en la oferta de políticas públicas socio-productivas analizadas en el cuerpo de este artículo. El Plan “Argentina Trabaja” se ha reconvertido en “Haciendo Futuro”, un programa de transferencias individuales condicionado al desarrollo de actividades formativas, dejando completamente de lado la orientación hacia el trabajo. Y el proceso del Renabap ha desembocado en la sanción de la Ley de Regularización Dominial e Integración Sociourbana, un instrumento de propósitos prometedores pero que requiere una cuantiosa asignación de fondos para su ejecución, punto de partida difícil de asimilar al horizonte actual de drástico achicamiento del gasto público.

Quedan entonces planteados varios interrogantes acerca de la posible incidencia de estos cambios en la configuración del escenario participativo futuro. Las reflexiones desplegadas en este artículo han demostrado que la fortaleza de la sociedad civil de base popular, particularmente en el Gran Buenos Aires, explica en buena medida la persistencia de un modelo de interacción con las organizaciones sociales poco acorde a los lineamientos ideológicos generales y las políticas concretas del gobierno de Cambiemos. La validez de esta hipótesis en el contexto futuro constituye hoy un tema abierto, que irá asumiendo contornos más precisos con el desarrollo de los acontecimientos. ■

## Referencias bibliográficas

CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando, “Los movimientos sociales frente a la crisis”. En: Calderón Gutiérrez, F. (comp.), *Los movimientos sociales frente a la crisis*. Buenos Aires: UNU/Clacso/lisunam, 1986.

CLEMENTE, Adriana y Mónica Girolami (eds.), *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial / IIED-AL, 2006.

CLEMENTE, Adriana y Claudio Lesnichevsky, “Políticas socioproductivas y cooperación municipal en la Argentina. Lecciones aprendidas”. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 68. Buenos Aires, 2008.

COLECTIVO S, “Despidos en el Estado: primeros movimientos de una sinfonía con partitura oculta”, *Revista Bordes*, Unpaz, <http://revistabordes.com.ar/despidos-en-el-estado-primeros-movimientos-de-una-sinfonia-con-una-partitura-oculta/>. Consultado 18/2/2018.

CUNILL GRAU, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD-Nueva sociedad, 1997.

DELAMATA, Gabriela y Melchor Armesto, "Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales". En: Delamata, G. (comp.), *Ciudadanía y territorio*. Buenos Aires: Espacio, 2005.

DE PIERO, Sergio, *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

DI MARCO, Graciela, "El poder de lo colectivo. Los discursos de derechos y la transformación de las identidades feministas en la Argentina post-crisis". En: *Iberoamericana*, X, 40, 2010.

DI STEFANO, Ricardo. Hilda Sábato, Luis Alberto Romero y José Luis Moreno, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina*. Buenos Aires: Gadis, 2002.

FOURNIER, Marisa, "La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de "abajo hacia arriba"?". En: *Revista Trabajo y Sociedad*, UNSE, N° 28, Santiago del Estero, 2017.

GARCÍA DELGADO, Daniel y Juan Silva, "El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires". En: Jelin, E. (comp.), *Los nuevos movimientos sociales*, 2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

GOLDSCHMIT, Ariela, "Los programas sociales en Argentina. Análisis de los cambios ocurridos desde 2015". Disponible en: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/programas-sociales-argentina.pdf>, 2017.

GONZÁLEZ BOMBAL, Inés, Candelaria Garay y Fernanda Potenza, *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: Universidad San Andrés-Cedes, 2003.

GRABOIS, Juan, "Argentina, ¿Qué es la CTEP?". Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2015/02/08/argentina-que-es-la-ctep/>, 2015.

GRADIN, Agustina, "Los Movimientos de Desocupados y el Estado: el estilo de gestión de los programas de promoción social implementados por el Movimiento Barrios de Pie en el Ministerio de Desarrollo Social de la nación, durante el período 2003-2009". En: Forni, P. y L. Castro-nuovo (comps.), *Ni piqueteros ni punteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp, 2014.

HINTZE, Susana (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNGS, 2003.

HOPP, Malena Victoria, "De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina". En: *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, N°2, Primer semestre 2018.

INSTITUTO DEL CONURBANO, *Experiencias y aprendizajes en la construcción de otra economía*. Buenos Aires: ICO/RAT/CTA, 2007.

JELIN, Elizabeth, *Los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.

LOZANO, Claudio y Tomás Raffo, "Gasto Social y Salarios en el Presupuesto 2017". Instituto de Pensamiento y políticas públicas, 2016. Disponible en <https://ipyp.org.ar/descargas/2016/Analisis%20del%20Gasto%20Social%20en%20el%20Presupuesto%20Nacional%20para%20el%202017.pdf>.

MANZANO, Virginia, "Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera". En: *Revista Intersecciones en Antropología*, Nº 5, Facultad de Ciencias Sociales-Uncpba, 2004.

----, "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales". En: Cravino, M. C. (ed.), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el AMBA*. Los Polvorines: Ed. UNGS, 2007.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto, "Los ámbitos de participación". En: *Revista Encrucijada*, Año I, Nº 6. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2001.

MASSETTI, Astor, "'Piqueteros eran los de antes': sobre las transformaciones en la protesta piquetera". En: *Laboratorio/n line*, Año VII, Nº 19, 2006. Instituto de Investigaciones Gino Germani. <http://laboratorio.fsoc.uba.ar>.

----, "Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina". En: *Argumentos. Revista de crítica social*, Nº 12, octubre de 2010.

MERKLEN, Denis, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina (1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla, 2005.

MERLINSKY, Gabriela y Adriana Rofman, "Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?". En: Forni, F., (comp.), *Caminos solidarios de la economía argentina*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2004.

NATALUCCI, Ana, "La recreación de la gramática movimentista de acción colectiva: movimientos sociales y nuevas institucionalidades". En: Forni, P. y L. Castronuovo (comp.), *Ni piqueteros ni punteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*, La Plata: Edulp, 2014.

NEUFELD, María Rosa y María Cristina Cravino, "Entre la hiperinflación y la devaluación: 'saqueos' y ollas populares en la memoria y trama organizativa de los sectores populares del Gran Buenos Aires (1989-2001)". En: Cravino, M. C., *Resistiendo en los barrios: acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: Editorial UNGS, 2007.

NOVARO, Marcos, *Historia de la Argentina. 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), Documento G.E., Clacso, Nº 4, 1981.

PAUTASSI, Laura y Carla Zibecchi, "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". En: Serie Políticas sociales Nº 159. Santiago de Chile: Cepal, 2010.

ROFMAN, Adriana, "Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense". En: Villar, A. y A. Rofman (coords.), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacios, 2006.

----, "Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: entre las teorías y las realidades". En: *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 12. Madrid, 2009.

----, "Historia de la participación ciudadana en Argentina, un campo diverso y múltiples modelos". En: *Participación y representación: nuevos paradigmas para la sociedad civil latinoamericana. Trabajos presentados en la Novena Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. Montevideo, 2013. <http://istrchile2013.blogspot.com.ar/2013/10/isbn-978-9974-7519-5-8.html>.

----, "Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires". En: *Revista Territorios*, Nº 31, Universidad del Rosario, julio / diciembre 2014.

----, "Organizaciones sociales de base territorial en el Conurbano Bonaerense: algunos datos". En: *Observatorio del Conurbano*, [www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar](http://www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar), 2015.

ROFMAN, Adriana, Lara González Carvajal y Mirtha Anzoategui, "Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense". En: Rofman, A. (comp), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Editorial UNGS, 2010.

ROMERO, Luis Alberto, "El Estado y las corporaciones". En: Di Stéfano, R., H. Sábato, L. A. Romero y J. L. Moreno, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina*. Buenos Aires: Gadis, 2002.

SOLDANO, Daniela y Luciano Andrenacci, "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS, 2006.

SMULOVITZ, Catalina, "Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina", *POSTData 13*, Buenos Aires, 2008.

SUBIRATS, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

SVAMPA, Maristella y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos, 2003.

----, "La política de los movimientos piqueteros". En: Schuster, F., F. Naishtat, G. Nardachionne, S. Pereyra, *Tomar la palabra*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

VIOLA, Eduardo y Scott Mainwaring, "Novos movimentos sociais. Cultura política e democracia". En: Scherer-Warren, I. y P. Krischke (org.), *Uma revolução no cotidiano?*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.



# **LOS CONSEJOS LOCALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: INSTITUCIONALIZANDO LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA A NIVEL LOCAL EN EL CONURBANO BONAERENSE**

*Carolina Foglia*  
UNGS

## **RESUMEN**

En este trabajo nos concentraremos en el abordaje de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, dispositivos locales del sistema de promoción y protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia de Buenos Aires, desde la perspectiva de la participación ciudadana. Consideramos que estos dispositivos institucionalizan territorialmente la participación de las organizaciones sociales locales en la política de infancia de un modo diferente al observado durante la década de 1990, el cual se centraba en la provisión de bienes y servicios y la ejecución de tareas en el marco de programas estatales. Si bien este es un rol que las organizaciones sociales continúan desempeñando, la conformación de los Consejos Locales jerarquiza un papel ligado al diagnóstico de los problemas locales y a la planificación de iniciativas.

**Palabras clave:** políticas públicas - participación - territorio - niñez y adolescencia - conurbano bonaerense

## **ABSTRACT**

In this article we will focus on the approach of the Local Councils of Childhood and Adolescence, local mechanisms of the system of promotion and protection of the rights of Children and Adolescents of Buenos Aires province, from the perspective of citizen participation. We consider that these devices territorially institutionalize the participation of local social organizations in childhood policy in a different way from that observed during the 1990s, which focused on the provision of goods and services and the execution of tasks within the framework of state programs. Although this is a role that social organizations continue to carry out, the conformation of Local Councils prioritizes a role linked to the diagnosis of local problems and the planning of initiatives.

**Keywords:** public policy - participation - territory - childhood and adolescence - Buenos Aires conurbation

---

Recibido: 05/10/2018 / Aceptado: 22/02/2019

---

## INTRODUCCIÓN

La ley N° 13.298, sancionada en el año 2005 y puesta en vigencia en el año 2007, organiza el sistema de promoción y protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante SPPD) en la provincia de Buenos Aires. Este incluye a los organismos, entidades y servicios, tanto públicos como privados, en el ámbito provincial y municipal que “formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones [...] destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños...” (Ley, 13.298, art. 14). Esta normativa, junto a la Ley 13.634 que regula los procesos judiciales familiares y penales de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNYA) y reforma el poder judicial bonaerense al crear los fueros de familia y de responsabilidad penal juvenil, conforman las dos leyes principales dentro del marco jurídico provincial para NNYA.

El diseño de la nueva organización institucional coloca el énfasis en las áreas sociales del nivel provincial y municipal, a las cuales asigna diversas competencias en tanto instancias administrativas garantes del acceso, ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de NNYA.

Como parte de la nueva estructura se crearon dispositivos de atención y protección a nivel territorial, los cuales representan un diseño novedoso, en oposición al tradicional centralismo que organizó este campo de política. Entre ellos se destacan los Servicios Locales y Zonales de promoción y protección de derechos, cuya función es intervenir ante casos de vulneración de derechos de NNYA en el distrito/zona, y los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, cuya tarea es formular el plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de NNYA. De estos últimos participan representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y representantes de universidades, colegios profesionales y del poder judicial.

El objetivo de este trabajo es analizar los Consejos Locales desde la perspectiva de los cambios y continuidades en las modalidades de participación ciudadana en Argentina. Nuestra hipótesis sostiene que ellos representan dispositivos que institu-

cionalizan territorialmente la participación de las organizaciones sociales locales en la política de infancia de un modo diferente al observado a comienzos de la década de 1990, que se centraba en la provisión de bienes y servicios y en la ejecución de tareas en el marco de programas estatales. Si bien este es un rol que las organizaciones sociales continúan desempeñando, la conformación de los Consejos Locales jerarquiza un papel ligado al diagnóstico de los problemas locales y a la planificación de iniciativas para darles respuesta.

Este trabajo se inscribe en el marco de un proyecto de investigación que busca relevar, caracterizar y analizar las políticas que gestionan<sup>1</sup> los municipios del Conurbano Bonaerense en el campo económico y social, entre las cuales se encuentran las políticas de niñez y adolescencia. Con este propósito primeramente se diseñó una guía de análisis de iniciativas que buscaba capturar diferentes dimensiones. Específicamente en lo que refiere a los Consejos Locales se buscó conocer: año de creación, forma de institucionalización, áreas municipales involucradas, actores no estatales participantes y las principales actividades desarrolladas para identificar el momento del ciclo de la política pública cuando estos centralmente intervienen. Con posterioridad, se desarrolló un relevamiento propio (entre mediados de 2017 y mediados de 2018) consistente en: a) la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios locales a cargo de la temática de niñez y adolescencia y/o de las áreas vinculadas a la participación ciudadana de cada uno de los 24 municipios que conforman el aglomerado y a referentes de organizaciones integrantes de los Consejos, b) la recopilación y análisis de fuentes periodísticas y documentales (específicamente con relación a los Consejos locales se relevaron decretos y ordenanzas de creación, reglamentos de su funcionamiento, actas de reuniones y sitios web y, c) la revisión de literatura específica sobre articulaciones entre sociedad civil y Estado en el campo de la infancia.

En este artículo presentaremos primeramente un breve desarrollo conceptual articulando los aportes provenientes del estudio de políticas públicas con aquellos propios del campo de análisis de la sociedad civil, recuperando la noción de participación ciudadana, perspectiva que remite al universo de prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de asuntos públicos y articulándola con los análisis sobre territorialización de las políticas sociales. En segundo lugar, realizaremos un breve recorrido histórico para subrayar la profusa trama asociativa que se observa en la resolución de los problemas sociales de la infancia. Específicamente pondremos énfasis en el momento de ruptura/apertura que se produce a partir de la crisis de la matriz Estadocéntrica en los años noventa entendiendo que habilita una intervención más sistemática de la ciudadanía en los procesos de producción de la política pública. El tercer apartado se concentrará en describir y analizar

---

<sup>1</sup> Independientemente del nivel de gobierno en que se originan, diseñan o financian.

una experiencia concreta de participación ciudadana: los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, espacios conformados en la provincia de Buenos Aires con el fin de incorporar a la sociedad civil en la definición de la política pública de infancia en el nivel local. Por último, presentaremos algunas reflexiones finales en las que evidenciaremos el proceso de institucionalización y consolidación de estas instancias participativas y su particularidad en términos de construcción de una forma de intervención de la ciudadanía, en el campo de política estudiado, centrada en la incidencia en la agenda local y en la formulación de iniciativas, diferente de la que se observa a lo largo de la historia.

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Partiendo de la conceptualización de Subirats, Knopfler, Larrue y Varonne (2008: 55), consideramos que “el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas”. Una lógica similar de análisis postulan Oszlak y O’Donnell en un trabajo pionero sobre políticas estatales en América Latina del año 1976. Los autores sostienen que las políticas permiten ver al Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza con otras fuerzas sociales.

Siguiendo esta perspectiva de análisis, es importante entonces considerar las distintas formas de articulación entre Estado y sociedad civil o entre la esfera estatal y la relacional<sup>2</sup> de la estructura social,<sup>3</sup> en términos de Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez (1998). Los mencionados autores sostienen que estas dos esferas, junto con la mercantil (de producción e intercambio material) y la doméstico-familiar (prestación de cuidados al interior de los hogares sin remuneración monetaria) son proveedoras de bienestar social a la población y que es la política pública social la que opera como principio organizativo entre ellas, asignando a cada una responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar.

<sup>2</sup> Si bien no profundizaremos sobre este punto, es relevante mencionar que para Adelantado *et al.* (1998), la esfera relacional incluye no solo a la sociedad civil organizada (subesfera asociativa) sino también a la subesfera comunitaria, es decir, las redes de reciprocidad y los vínculos de pertenencia que operan a un nivel más informal. Por tanto, la sociedad civil integra la esfera relacional pero no la agota.

<sup>3</sup> Adelantado *et al.* (1998:127) han definido la estructura social desde una perspectiva mixta como “el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva)”.

La sociedad civil fue caracterizada, centralmente durante los años noventa, como un tercer sector,<sup>4</sup> no gubernamental y no lucrativo, lo que Nun denomina visión topográfica (Roitter, 2004). Si bien es posible distinguir analíticamente algunos atributos comunes para definir el universo asociativo,<sup>5</sup> hay dos señalamientos que recupera críticamente Roitter que cuestionan la representatividad de esta figura. Por un lado, el paraguas de sector transforma en un sujeto político unitario a organizaciones con muy diversos objetivos, prácticas y lógicas de funcionamiento y, por el otro, la identificación de una tercera esfera separada del mercado y del Estado es una simplificación que omite subrayar la porosidad existente entre las fronteras de los referidos sectores y, por tanto, las interrelaciones y mutuas imbricaciones.

En este punto es importante recuperar críticamente la separación tajante entre el espacio público/estatal y el espacio privado.<sup>6</sup> Los problemas, demandas, necesidades que movilizan a la sociedad civil tienen su origen en el mundo privado, en las situaciones particulares de los diferentes grupos sociales. Sin embargo, estas se organizan para encontrar vías públicas de atención de sus realidades particulares. La sociedad civil como “esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan, dentro de un marco legal, intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas estas como fines públicos” (Portantiero, 2000: 74) vehiculiza necesidades y problemas del ámbito de lo particular hacia el espacio público, portando intereses universalizables (Rofman, Carvajal y Anzoategui, 2010).

En este sentido, la noción de ámbito público no estatal, como lo denomina Cunill Grau (1997), nos permite recuperar el espacio de acción de la sociedad civil en torno a cuestiones de interés público. La autora sostiene que lo público no se circunscribe a la esfera estatal y, siguiendo a Lechner, lo define como “el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar lo político en la política” (Cunill Grau, 1995:3). Asimismo, remarca que lo público no está dado, sino que es un proceso de construcción que tiene como un actor central a la sociedad civil y que requiere la creación de mecanismos de participación de esta, tanto en el proceso de formulación de políticas y decisiones públicas como en la gestión privada de servicios o programas públicos.

<sup>4</sup> El término se acuñó en Estados Unidos, en los inicios del siglo XX, a partir de la división trisectorial de las fuentes de producción de servicios sociales identificables en una economía capitalista, en un contexto de oposición a la extensión de las potestades del Estado en materia social y de reivindicación del sector no lucrativo. Entre 1930 y 1980, la atención estuvo centrada en el Estado, mientras que la rejerarquización del tercer sector como alternativa a la acción estatal se produce en el marco de la ola conservadora en los años ochenta (Roitter, 2004).

<sup>5</sup> Las organizaciones de la sociedad civil comparten los siguientes atributos: son no lucrativas, no gubernamentales, están institucionalizadas, la adhesión es voluntaria (libre afiliación), están autogobernadas y son independientes (Salamon *et al.*, 1999).

<sup>6</sup> Para una revisión de esta discusión ver Rabotnikof (2005).

Podemos pensar ese ámbito público no estatal como espacio de interfaz donde se encuentran actores sociales y estatales, interfaz socioestatal, determinado estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores estatales y sociales (Hevia e Isunza Vera, 2010).

Tanto la noción de espacio público no estatal como la de interfaz se articulan con el concepto de participación ciudadana, que remite al universo de prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de asuntos públicos, poniendo en evidencia que las decisiones y acciones públicas no son monopolio estatal. Este concepto, asimismo, nos permite adoptar una mirada articulada que no solo pone el foco en las diferentes experiencias que tienen lugar dentro del ámbito asociativo (el de las organizaciones sociales o de la sociedad civil), sino que ubica a estas en relación con el Estado, que es el que establece el marco normativo para organizar esta participación. “Se trata de un tipo de participación institucionalizada, regulada a través de reglas concretas, específicas y más o menos estables...” (Magistris, 2013:13).

El concepto de participación ciudadana considera la intervención de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas en diferentes momentos del ciclo (decisión, formulación, implementación, evaluación y/o control) y en una variedad de campos (política social, económica, de seguridad, etc.). Esta noción coloca al Estado en una posición central ya que él es el representante de lo público y, al enfatizar el término ciudadanía, remite a los derechos y deberes de los sujetos políticos en relación con el Estado poniéndose el acento en las obligaciones en la gestión de lo público que exceden el compromiso electoral individual (Rofman, 2012).

El análisis de la intervención pública de la ciudadana no puede escindirse del estudio de los procesos de territorialización de la política social acontecidos a partir de la década del noventa que fueron trabajados por la literatura con diferentes lecturas. Desde quienes dan cuenta del corrimiento de la cuestión social hacia el territorio a medida que la conflictividad social deja de vincularse centralmente con los problemas relacionados con el mundo del trabajo (Castel, 1997 y 2010), incluyendo a aquellos que remarcan la potencialidad del territorio en términos de construcción de redes comunitarias (Álvarez Leguizamón, 2008) y como espacio de relación e interrelación social, fuente de capital cívico, social y cultural que proporciona los “soportes” necesarios para la integración de los individuos (Merklen, 2005); hasta los que refieren a las desventajas que se acumulan en esos sitios que operan como barrera para la acumulación de activos reforzando el aislamiento y la vulnerabilidad social (Bayon, 2005; Saravi 2004, 2006 y 2009; Katzman, 2009 y Groisman, 2008).

La territorialización también se expresa en la creación de espacios participativos interinstitucionales (Magistris, 2013) que pueden ser analizados a partir del concepto de democracia de proximidad trabajado por Annunziata (2013). Esta autora observa, retomando a Ronsavallon, que en las democracias contemporáneas emerge

una nueva forma de legitimidad ligada a la proximidad que supone una atención a las particularidades, un descenso en la generalidad por parte de los gobernantes para implicarse más eficientemente en los problemas ciudadanos. Esta forma de legitimidad se manifiesta en la participación ciudadana, lo que explica la difusión que los dispositivos participativos “que invitan a los ciudadanos a expresarse sobre las cuestiones que los afectan –especialmente a escala local– por fuera de las elecciones” (p. 249) han cobrado en nuestros días.

En una propuesta de clasificación de estos dispositivos, la autora distingue cinco tipos: a) dispositivos de participación-experiencia, dentro de los cuales ubica a los presupuestos participativos, b) dispositivos de participación-presencia, que producen una presencia no habitual, como, por ejemplo, el Concejo Deliberante sesionando en el barrio, c) dispositivos de participación-denuncia, como las oficinas de anticorrupción locales, d) dispositivos de participación-inmediatez, que buscan ofrecer instancias para identificar problemas y proponer soluciones rápidas, como los Foros de Seguridad y, e) dispositivos de participación-reconocimiento, órganos consultivos donde se intercambian opiniones y se elaboran propuestas con el objetivo de promover políticas públicas específicas ligadas a ciertos grupos sociales (adultos mayores, personas con necesidades especiales, jóvenes, etc.) y sensibilizar respecto de problemáticas puntuales. La palabra *reconocimiento* hace alusión al acento de la diferencia, a la afirmación de las particularidades de las categorías poblacionales o de las culturas e identidades en la convocatoria a la participación. Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, objeto de análisis de este trabajo, se inscriben en esta última categoría.

En esta línea, en este artículo buscamos describir y analizar instancias concretas de participación ciudadana que tienen lugar en contextos territoriales específicos, es decir, se encuentran ancladas en el lugar donde la gente vive (Santillán, 2013), en el campo de la política pública de niñez y adolescencia en el cual se observa históricamente un fértil entramado de intervenciones de actores estatales y sociales con protagonismos diferenciales.

En el próximo apartado realizaremos un breve recorrido histórico del referido entramado en la resolución de los problemas sociales de la infancia a fin de capturar rupturas y continuidades en la intervención de ciudadanía en los procesos de producción de la política pública en el campo mencionado.

## **UN BREVE DERROTERO DEL ACCIONAR DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE INFANCIA EN NUESTRO PAÍS**

Es posible rastrear una profusa trama asociativa en la resolución de los problemas sociales de la infancia aun desde años antes de la formación del Estado nacional

argentino, en el marco del amplio despliegue de actividades de las organizaciones sociales privadas sin fines de lucro en el campo social, cultural y político (Thompson, 1995).

Primeramente, se identifica el desarrollo de tareas de carácter filantrópico, principalmente la asistencia y educación de niños pobres huérfanos a cargo de la Iglesia Católica, combinándose luego con la participación de organizaciones de carácter laico. Posteriormente, a mediados del siglo XIX, al calor del modelo de desarrollo agroexportador y de las políticas de fomento de la inmigración, se consolidaron organizaciones sociales de distinto tipo, siendo las más significativas las sociedades de socorros mutuos. El control de las clases populares y de sus cuerpos y mentes comienza a organizar la cuestión social de la época, constituyéndose una “nueva forma filantrópica de operar” (González, 1984: 257) a partir de la creación de patronatos (como el Patronato de la Infancia), cuyo centro se coloca en la familia popular, dirigiendo hacia ella actividades de carácter terapéutico y otras de carácter moralizador (Thompson, 1994). En esta época, la responsabilidad estatal sobre la asistencia social se consideraba subsidiaria de la “acción filantrópica privada, ejercida individualmente o por medio de instituciones de beneficencia” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1934; en Golbert, 2008).

A partir de la década de 1930, en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, fue la trama sindical la que le otorgó la marca a la vida asociativa del período. Asimismo, en paralelo se constituyeron las asociaciones de vecinos o sociedades de fomento para suplir las carencias de infraestructura urbana y servicios públicos en la periferia urbana. Un hecho paradigmático de la época fue la creación de la Fundación Eva Perón, en 1948,<sup>7</sup> asumiendo muchas de las funciones otrora a cargo de la Sociedad de Beneficencia como también generando novedosos dispositivos, tales como los hogares de tránsito, destinados a mujeres que atravesaran una situación crítica y necesitaran asistencia.

Sin embargo, en esta época fue el Estado el que “asume el monopolio del bien público, se ubica como el único garante y satisfactor del mismo” (Thompson, 1994: 46). La creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social en 1943 y, luego, la constitución de la Secretaría de Trabajo y Previsión, que absorbió a todos los organismos vinculados con la caridad, vivienda y asistencia social dependientes de la primera, son cristalizaciones institucionales que muestran la decisión de que fuera el Estado y no los particulares quienes asistieran a los grupos vulnerables (niños/as, ancianos y desvalidos).

---

<sup>7</sup> Si bien la Fundación desarrolló actividades desde la asunción de Juan D. Perón a la Presidencia de la Nación en 1946, formalmente se constituyó como “Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón” en 1948.



Esta centralidad estatal, que se mantuvo con matices<sup>8</sup> hasta mediados de la década de 1970, explica, según Thompson (ob. cit.), el espacio perdido a partir de los años cuarenta por las organizaciones no gubernamentales. Con posterioridad, la última dictadura cívico-militar (1976-1983) clausuró la escena pública unilateralmente, siendo los individuos y grupos privatizados compulsivamente, es decir, obligados a concentrarse en asuntos de la esfera privada, observándose así un proceso de despolitización y privatización de la sociedad (Oszlak, 1983).

Fue la crisis de esta matriz Estadocéntrica, que había marcado el modelo de desarrollo industrialista y social durante buena parte del siglo XX, la que abrió las puertas a una intervención más sistemática de la ciudadanía en los procesos de política pública, en diferentes momentos del ciclo de la política y en diversos campos de la acción estatal.

El modelo de política social imperante en aquellos años supuso la desuniversalización de la intervención social del Estado (Andrenacci y Soldano, 2006) y se estructuró en base a una multiplicación de programas asistenciales –acotados en el tiempo, la cobertura y las prestaciones–, que tenían por objeto paliar, mediante el otorgamiento de servicios o ayuda material, los efectos más agudos, en términos de pobreza y desempleo, del modelo económico, concentrándose en poblaciones específicas como las mujeres, los niños y los ancianos.

Estos programas incluían a actores de la sociedad civil en el proceso de gestión, particularmente organizaciones sociales comunitarias de base territorial, conformadas para resolver las necesidades de sobrevivencia cotidiana de sus miembros, las que vehiculizaban hacia los destinatarios prestaciones previstas desde la dirección nacional de los programas o elaboraban proyectos acotados de acción en el territorio en el marco de estos programas.

Cobran relevancia en este período las iniciativas que atienden la demanda de cuidado<sup>9</sup> de la primera infancia en contextos de alta vulnerabilidad y pobreza y funcionan en el espacio comunitario, centralmente a cargo de mujeres cuidadoras. La carencia de cobertura pública estatal adecuada es resuelta en el plano barrial por organizaciones comunitarias de base, las que han proliferado en las últimas décadas

---

<sup>8</sup> Decimos con matices porque, a pesar de la garantía constitucional de ciertos derechos sociales y de la creación de diferentes organismos estatales que específicamente atendían la cuestión de la asistencia social, en diferentes momentos de este largo período se observa una lógica transferencia de recursos a entidades privadas de asistencia social en las que también recaía la atención de los grupos vulnerables (Golbert, 2008).

<sup>9</sup> “El cuidado alude al conjunto de actividades, ya sean remuneradas o no remuneradas, destinadas al bienestar de las personas. Estas actividades implican un apoyo multidimensional: material, económico, moral y emocional a las personas con algún nivel de dependencia, pero también a toda persona, en tanto sujeto en situación de riesgo de pérdida de autonomía” (Marco y Rico, 2013:2).

haciendo efectivo el derecho de los niños y niñas al cuidado<sup>10</sup> y desfamiliarizando su provisión (Picchio, 2001). Se suman a estas propuestas dirigidas a la primera infancia merenderos, centros de apoyo escolar y centros culturales, que llevan adelante acciones para niños mayores de seis años y adolescentes.

La explosión de la crisis económica y social de fines de los años noventa y principios de los 2000, a la vez que desató una participación centrada en la protesta y el rechazo al poder político, también profundizó el rol de las organizaciones sociales en tanto proveedoras de bienes y servicios, constituyendo estas los últimos eslabones del proceso de gestión de los programas. La principal política social de la época la constituye el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), cobrando relevancia las acciones desarrolladas por organizaciones pertenecientes al movimiento de desocupados, que tuvieron un rol clave como promotoras de proyectos socio-productivos que ofrecían fuentes de ingreso a sus destinatarios (Rofman y Foglia, 2015). Asimismo, estos espacios asociativos promovían un conjunto de iniciativas con foco en los niños y adolescentes y sus grupos familiares, insertas en planes y programas compensatorios estatales (Santillán, 2011).

En el período posconvertibilidad comenzó un proceso de revalorización del papel del Estado en el plano económico y social, recuperando estas funciones de regulación y producción económica e interviniendo en áreas que se habían desatendido. En el campo de las políticas sociales se produce una extensión de la cobertura de las prestaciones, que muestra una tendencia a la universalización de la intervención (centralmente la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social<sup>11</sup> y la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social,<sup>12</sup> el Programa Conectar Igualdad<sup>13</sup> y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos –Progre-

<sup>10</sup> Con relación a la conceptualización del cuidado como derecho ver Pautassi (2007).

<sup>11</sup> La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), creada en el año 2009, amplía el régimen de asignaciones familiares destinado desde sus orígenes a trabajadores formales, al dirigirse a las NNyA hasta los 18 años (en el caso de NNyA con discapacidad este límite desaparece) cuyas madres y padres o tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal con un salario menor al mínimo. Se suman posteriormente hijas e hijos del personal de casas particulares y de trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario (Arcidiácono, 2016).

<sup>12</sup> La Asignación Universal por Embarazo para la protección social está dirigida a las “mujeres embarazadas que cumplan con las mismas características sociolaborales estipuladas para los receptores de la AUH y que no tengan cobertura de obra social, a menos que la embarazada, su cónyuge o concubino sean monotributistas sociales, personal del servicio doméstico o trabajadores de temporada declarados con reserva de puesto de trabajo” (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

<sup>13</sup> Este programa se creó en el año 2010 “con el fin de proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de estas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje” (Art. 1, Decreto 459/10). Actualmente forma parte del Plan Aprender Conectados del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

sar<sup>14</sup>) y una reorientación hacia el enfoque de derechos. En este marco, la articulación con los actores no estatales también siguió expandiéndose, destacándose dos grandes campos de acción estatal: las políticas de promoción y protección de derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, en particular niños, niñas y adolescentes, y los programas socioproductivos de promoción de la economía social que tienen por objeto la inclusión laboral en base a la potenciación de la capacidad de trabajo de los destinatarios.<sup>15</sup> Si bien la mayoría de las políticas tiene su origen en el nivel de gobierno nacional y/o provincial, el ámbito local se posiciona como lugar de despliegue, habilitándose en los territorios específicos procesos de participación ciudadana.

Nos focalizaremos en el análisis de dispositivos participativos del primer campo de acción mencionado: los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia. Estos espacios fueron creados normativamente en la provincia de Buenos Aires en el año 2007 y se inscriben en las nuevas legislaciones que, tanto a nivel nacional como provincial, posicionan a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y reafirman la importancia de la participación, articulación y corresponsabilidad de diferentes actores en la protección, promoción y restitución de sus derechos. Si bien la noción de corresponsabilidad que señalan las normativas referidas pone foco en la articulación de representantes de los sistemas educativos, de salud y de justicia y de los responsables de las áreas de niñez y adolescencia, los Consejos locales se muestran como el espacio apropiado para la construcción de consensos, el trabajo integrado y la expresión de diversidad de actores involucrados.

Para su abordaje trabajaremos con los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires contiguos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que conforman el Conurbano Bonaerense. En la próxima sección, describiremos y analizaremos estas figuras, que proponen incorporar a la ciudadanía en la definición de la política en el nivel local de gobierno, reafirmando así el sentido público de la cuestión de la infancia, a fin de identificar innovaciones y persistencias con los espacios participativos en el campo de la década anterior.

<sup>14</sup> El Progresar fue creado en el año 2014, destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad "que decidan iniciar o completar su formación, se encuentren ellos o sus grupos familiares desocupados o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de una prestación provisional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del Régimen de Casas Particulares" (Art. 2), siempre y cuando sus ingresos, o los del grupo familiar que integran, no sean superiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil (Decreto 84/2014). Actualmente, este programa integra la política de becas del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

<sup>15</sup> Nos referimos al Programa Nacional de Microcrédito y el Programa de Ingreso Social con Trabajo, en los que las organizaciones tienen un lugar importante, sea en el seguimiento de los créditos como en la selección y organización de los destinatarios.

## **LOS CONSEJOS LOCALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: SU INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL CONURBANO BONAERENSE**

Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires se crean a partir de la sanción de la ley 13.298, puesta en vigencia en el año 2007, que organiza el sistema de promoción y protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires.

El diseño de la nueva organización institucional coloca el énfasis en las áreas sociales del nivel provincial y municipal, a las cuales asigna diversas competencias, en tanto instancias administrativas garantes del acceso, ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. Como parte de la nueva estructura, se crearon dispositivos de atención y protección a nivel territorial, los Servicios Locales y Zonales de promoción y protección de derechos –cuya función es intervenir ante casos de vulneración de derechos de NNyA en el distrito/zona– y los Consejos locales, espacios intersectoriales y multiactorales de los que participan representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y representantes de universidades, de colegios profesionales y del poder judicial.

Según el decreto reglamentario de la ley provincial (300/2005), estos tienen como misión realizar un diagnóstico de la situación de la infancia, adolescencia y familia y de los servicios y las prestaciones en el plano local, elaborar el plan de acción para la protección integral de los derechos de los NNyA a nivel territorial y también monitorear el cumplimiento de las acciones gubernamentales (art. 15).

Las municipalidades deben convocar estos Consejos, aunque también la normativa habilita al Ministerio de Desarrollo Social provincial a hacer efectiva la convocatoria si el ejecutivo local no mostrara voluntad de constituirlo y a que sean las propias organizaciones sociales y/o efectores de educación y salud del distrito las que lo promuevan. Dado que la ley deja abierta su adhesión por los municipios mediante la firma de un convenio, es posible observar una importante heterogeneidad a nivel municipal en la conformación de estos espacios.

A más de diez de años de sancionada y puesta en vigencia la ley, se evidencia un proceso de institucionalización en la constitución de estas instancias participativas.

Según el único relevamiento oficial disponible, realizado en el año 2014 por el Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires en 125 municipios de la Provincia, el 25% contaba con Consejo Local creado, es decir, alrededor de 31 municipios. De estos, 10 pertenecían al Conurbano Bonaerense: Almirante Brown, José C. Paz, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Quilmes, San Isidro, San Miguel y Tigre.

Ante la carencia de datos respecto de la cantidad y características de los Consejos Locales, el relevamiento propio efectuado nos ha permitido comenzar a cubrir esta vacancia. En el cuadro siguiente se presenta información sistematizada sobre algunas variables consideradas relevantes para su abordaje: año de creación, forma de institucionalización, áreas gubernamentales involucradas, actores no estatales participantes y las principales actividades desarrolladas en vistas a identificar la etapa del ciclo de la política pública en donde estos centralmente intervienen.<sup>16</sup>

La sistematización presentada nos permite observar que en 13 de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense se encuentra funcionando el Consejo Local de Niñez y Adolescencia (Almirante Brown, Hurlingham, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López) y que en dos opera una mesa multiactoral donde se abordan los temas de niñez (Esteban Echeverría y Merlo). En este punto es importante mencionar el caso del Consejo Local de Quilmes que, creado por decreto municipal, funcionó con regularidad desde el año 2010 hasta el 2015, con la participación de más de 60 organizaciones, pero que, a partir del cambio de administración municipal, fue perdiendo regularidad en su funcionamiento y no está siendo promovido desde el Poder Ejecutivo. Las organizaciones se encuentran en estado de alerta y demandan la presencia y activación estatal. También es relevante resaltar que en Esteban Echeverría se creó el Consejo Local en el año 2008, que contaba incluso con una ordenanza que lo institucionalizaba, pero luego se discontinuó su funcionamiento; se verifica una situación similar en Lanús, donde el Consejo funcionó activamente entre los años 2009 y 2013, con decreto de creación y reglamento de funcionamiento, mas luego se desactivó, existiendo actualmente intentos por parte de las organizaciones por reactivarlo.

El más antiguo de los Consejos es el Consejo Municipal del Niño y el Joven de la Matanza, cuyo origen data del año 2002, seguido por el de José C. Paz, conformado en el año 2007; el de Morón, del año 2008, y el de Tigre, del 2009, siendo los demás Consejos mayoritariamente conformados a partir de los años 2010-2011 al compás de las firmas de convenios de adhesión a la ley 13.298 entre los municipios y la provincia de Buenos Aires.

En esta línea, cabe considerar que estos espacios constituyen estructuras fluctuantes en el tiempo. Es decir, se crean, comienzan a funcionar y luego merman su actividad, a veces desaparecen y, en algunos casos, vuelven a reactivarse o lo intentan. Esto se debe a que en muchos casos son impulsados y funcionan a iniciativa

<sup>16</sup> Una cuestión que merece la pena ser indagada, pero que aún no ha podido ser analizada sistemáticamente, es la que refiere a la participación de niños, niñas y adolescentes en estos dispositivos. Queda esta dimensión vacante de ser abordada en próximos trabajos, lo cual permitirá profundizar la forma en que estos habilitan y visibilizan diferentes voces en la definición de la política.

de organizaciones específicas que luego pierden motivación o carecen de tiempo para sostener la participación; en otros, se crean a propuesta de funcionarios estatales municipales que luego dejan sus cargos y, en otros, el cambio de administración local debilita la iniciativa. Esta característica del objeto de estudio vuelve difícil contar con información precisa y confiable para su abordaje.

Es importante considerar que más de la mitad de estos Consejos (8/13) se encuentran institucionalizados formalmente mediante un decreto del ejecutivo municipal u ordenanza del Concejo Deliberante local. Asimismo, algunos también dictaron su propio reglamento o estatuto de funcionamiento (5). Si bien este reconocimiento estatal formal no impide la desarticulación del dispositivo, situación que se verifica en los casos de Lanús, Quilmes y Esteban Echeverría, sí muestra una jerarquización de estos espacios en el Estado local.

Una cuestión relevante para considerar en la consolidación de estos espacios es que se nuclearon en el año 2017 en una red provincial que integran 10 de los 13 consejos locales existentes en el Conurbano. Se organizaron para articular acciones conjuntas con miras a su fortalecimiento, dinamizar la constitución de nuevos Consejos, sistematizar información sobre su funcionamiento, construir diagnósticos comunes sobre problemáticas del campo y fortalecer la incidencia pública en la materia. En el contexto de esta red se desarrollan asimismo encuentros distritales donde confluyen Consejos de municipios cercanos para pensar en acciones conjuntas. Este espacio ha comenzado a generar un proceso de sistematización de información sobre la constitución de los Consejos, cuyos materiales fueron utilizados como fuente en la elaboración de este artículo.

Es relevante señalar que el proceso de conformación de los Consejos locales se produce en varios de estos municipios a partir de la movilización de las organizaciones sociales, siendo los casos de José C. Paz, Hurlingham, Lomas de Zamora, San Isidro, San Miguel y Vicente López los que presentan esta característica. Si bien los municipios en estos casos solo reaccionan ante la demanda presentada y no son promotores de la propuesta, luego participan con intensidad dispar en los dispositivos.

El tipo de organizaciones sociales participantes abarca un variado espectro, desde comedores, jardines comunitarios, hogares convivenciales y casas del niño, diversas asociaciones civiles y ONG territoriales, hasta actores de carácter corporativo, gremiales (ATE, Suteba y sindicatos municipales) y asociaciones profesionales (colegios de abogados y psicólogos y trabajadores sociales). También se observa en algunos casos la presencia de centros de estudiantes de escuelas públicas y organizaciones no gubernamentales con un alcance que excede el territorio local como Serpaj, Fundación Conin, Cáritas y Rotary Club, por citar algunos ejemplos que se repiten. Cabe remarcar el caso del municipio de Tres de Febrero, donde existe el

Consejo, pero desde la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia local no se está convocando a las organizaciones sociales. Este caso se contrapone al del municipio de La Matanza, en el que del Consejo del Niño y del Joven solo participan organizaciones sociales, siendo las mesas territoriales de niñez los espacios para la articulación entre efectores estatales y organizaciones de la sociedad civil. Estas mesas están distribuidas en las diferentes localidades del partido, habiéndose constituido 21 en los tres cordones del distrito con el objetivo de generar líneas de acción en los temas de niñez, de manera territorial y comunitaria. Con este fin, desde cada mesa se realiza un diagnóstico de la situación específica de cada territorio, se mapean las organizaciones que participan, se genera un recuadro y, en base a este panorama, se definen líneas de acción conjunta.

En lo que refiere a los actores estatales, como es de esperar, quienes centralmente participan son las Direcciones Municipales de Niñez y Adolescencia y los Servicios Locales de Promoción y Protección, siendo escasos los municipios en los que se observa la presencia de actores del nivel provincial y nacional. Los casos más destacados al respecto son Gral. San Martín y San Isidro, donde se verifica la participación significativa, entre otros, del Poder Judicial, de los Centros de Prevención de Adicciones, del Centro de Referencia Penal Juvenil y de inspectores de la Dirección General de Cultura y Educación, actores del nivel provincial de gobierno. Por otra parte, sobresale el caso Morón, donde actualmente no participan agentes municipales.

Por último, las actividades desplegadas han sido de diversa envergadura. Desde aquellas vinculadas a la capacitación en relación con problemáticas específicas del campo (presente en la mayoría de los casos), pasando por otras centradas en la producción de recursos compartidos para la acción (Moreno, San Miguel) hasta aquellas focalizadas en la discusión de situaciones puntuales y en la articulación con el ejecutivo local para su resolución (Hurlingham, José C. Paz, La Matanza, San Miguel, Tigre, Vicente López). Asimismo, en varios municipios el espacio se erige como un “observatorio”/monitor de la política municipal (San Martín y Morón), focalizándose en la tarea de control. En otros se trabaja en la elaboración de un diagnóstico de las principales problemáticas vinculadas con la niñez (Almirante Brown, Lomas de Zamora, Moreno, Vicente López), centrándose en la tarea de incidencia en los temas de agenda local y, en un caso (La Matanza), el espacio diseñó un programa, interviniendo en el momento de la formulación de la política.

El perfil de estas tareas desempeñadas nos permite delinear el particular lugar de los Consejos en la gestión de asuntos públicos locales. La creación de estos espacios de articulación entre actores sociales y estatales permite a las organizaciones desarrollar un papel en la producción de la política pública de infancia no solo centrado en la prestación de bienes y de servicios, tarea imprescindible para generar bienestar, que tradicionalmente, en Argentina, realizó la sociedad civil. Les otorga

un espacio institucional en la discusión de problemas del campo, en la formulación de propuestas de acción, en la visibilización de recursos para la intervención y en el monitoreo de la actuación estatal municipal.

## **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

La participación ciudadana en la cuestión social de la infancia muestra, a lo largo de la historia de nuestro país, algunos rasgos que permiten trazar ciertas continuidades, así como también se observan algunos puntos de ruptura/novedad.

Como hemos referido a lo largo de este trabajo, previamente a la constitución de nuestro Estado nacional y hasta aproximadamente la década de 1940, fue principalmente el ámbito asociativo el que se encargó de dar respuesta a los problemas de la niñez pobre y abandonada, objeto de intervención de ese período, desde un abordaje filantrópico, siendo la responsabilidad estatal subsidiaria de la acción de las instituciones de beneficencia. Con posterioridad, se observa la decisión del Estado de ser quien centralizara la asistencia a los grupos vulnerables, a través de la creación de un conjunto de instituciones que abordan la cuestión, a la par del activo papel desplegado por la Fundación Eva Perón.

Las organizaciones sociales perdieron espacio frente a este activo papel gubernamental, lugar que fue recuperado recién a partir de la década de 1990, momento en el que se observa la principal ruptura respecto de la articulación entre sociedad civil y Estado en el campo de la infancia. Si bien los vínculos entre estas esferas mostraron fronteras difusas desde sus inicios, esta ausencia de nitidez se profundizó cuando la sociedad civil participó en la producción de la política pública de infancia y no solo en la resolución de problemas sociales vinculados a esta, permitiéndonos referirnos a ella como participación ciudadana y no solo como social o comunitaria.

A partir de los años noventa se puede observar una implicación de las organizaciones sociales en la implementación de políticas sociales asistenciales y focalizadas por medio de la prestación de bienes y servicios en el territorio. Este papel, que se profundizó en la crisis de los años 2000-2001, se instala como parte constitutiva del modelo de gestión de programas sociales que se sostiene en nuestros días.

Sin embargo, a este lugar –no menor–, colocado en el último eslabón del proceso de producción de la política, se le acopló un espacio vinculado al diagnóstico y a la planificación con la creación de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, dispositivos multiactorales donde se canaliza la participación ciudadana.

En relación con estos Consejos se observa en el Conurbano Bonaerense –espacio territorial elegido para el análisis– por un lado, un proceso de difusión en su conformación, constituyéndose estos en más de la mitad de los municipios del Conurba-



no y existiendo en otros espacios que se encaminan a ser Consejos o bien intentos por reactivar Consejos ya existentes. Por otra parte, se verifica una institucionalización de estas instancias participativas con la sanción a nivel local de ordenanzas o decretos que respaldan formalmente su constitución y comprometen al Estado municipal a involucrarse en estos. Asimismo, la conformación de la Red de Consejos Locales a nivel provincial es otro avance en el camino de la promoción y consolidación de estos espacios.

El trabajo desplegado por estos dispositivos nos permite observar una novedad respecto de los mecanismos participativos protagónicos de la década anterior, ya que constituyen un canal que habilita un papel para las organizaciones sociales ligado a la incidencia en los temas de agenda local, al diseño de la política pública municipal y al control del accionar estatal, tareas que contribuyen al logro de la integralidad y corresponsabilidad en el abordaje de las problemáticas. Este lugar, diferente del que se observa a lo largo de la historia de la participación ciudadana en el campo de la niñez y adolescencia, requiere sin duda ser aún fortalecido, para lo cual se necesita no solo del impulso del entramado asociativo local, sino de la presencia y compromiso estatal, promoviéndolos, participando activamente en la construcción de acuerdos con las organizaciones locales y elaborando y difundiendo información pública que permita el monitoreo de la política. ■

**Tabla 1**  
Un mapeo de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia en el Conurbano Bonaerense

Municipio	Existencia de Consejo Local de N/A (SÍ/NO)	Año de creación	Forma de institucionalización	Principales actividades efectuadas	Principales actores involucrados	Integración red de Consejos Locales (SÍ/NO)	Observaciones
Almirante Brown	SÍ (Consejo Local de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes)	2011	Ordenanza (9382/11)	Se trabaja en comisiones (salud comunitaria, niñez y vulneración de derechos, entre otras). Diagnóstico de la situación local en torno a los niños y adolescentes. Organización de capacitaciones.	Organizaciones sociales: Casas del Niño, Comedores, Jardines comunitarios, Hogares, Cilsa, Sindicatos (ATE y municipales), entre otras. Organismos estatales: Dirección de niñez, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación, concejales (municipales), centro de referencia penal juvenil, inspectores de educación provinciales.	SÍ	Si bien surgió en 2011, estuvo unos años sin funcionar y volvió a constituirse como tal en 2017.
Avellaneda	NO						
Berazategui	NO						
Esteban Echeverría	NO (Existe la Mesa Local de Prevención de Género y los temas de niñez se abordan allí)						Existió el Consejo Local, convocado por organizaciones sindicales (ATE, Suteba, CTA) y creado en 2008 por ordenanza municipal.
Ezeiza	NO						Existe una Mesa integral de familia que aborda temas de niñez y género, pero en la que no participan organizaciones de la sociedad civil
Florencio Varela	NO						

<p>Gral. San Martín</p>	<p>Sí (Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes)</p>	<p>2012</p>	<p>Ordenanza Municipal 11225/12.</p>	<p>Observatorio social del sistema de protección integral de derechos. Organización de encuentros y capacitaciones.</p>	<p>Organizaciones sociales: Casa del Niño María de Nazareth, Centro Barrial Gaucho Antonio Gil, Centro Infantil Belgrano, Centro Juvenil Casa de Elena y Salvador, Colegio de Psicólogos, Colegio de Trabajadores Sociales, Hogares (Asunción de la Virgen, M.A.M.A, María Luisa, Milagros, Escuela de Fe, Evita), Obispaño de San Martín y Suteba. Organismos estatales: CIC – Senaf, Centro de Referencia Penal Juvenil, Centro de Prevención de Adicciones (CPA), Defensoría Penal Juvenil, Dirección Provincial General de Cultura y Educación – Insp. Psicología, Juzgado de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil, Universidad de San Martín. Municipales: Centro de Atención Primaria de la Salud (CAP), Coord. Gral. Servicios Locales, Políticas de Género, Dir. Gral. de Políticas de Niñez y Adolescencia, Dirección de Educación, Dirección de Foros Barriales, Dirección de Juventud, Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar.</p>	<p>NO</p>	
<p>Hurlingham</p>	<p>Sí (Consejo Local de Niñez)</p>	<p>2011</p>	<p>No está institucionalizado</p>	<p>Organización de capacitaciones, abordaje de problemáticas y elaboración de propuestas de intervención, pero sin incidencia en el ejecutivo local.</p>	<p>Organizaciones sociales: Centro Cultural Kichari Huasi, Suteba-Cta, Movimiento Evita Hurlingham, entre otros. Organismos estatales: Dirección de Políticas de Niñez y Adolescencia, Equipo EDJA -provincial- de Hurlingham.</p>	<p>Sí</p>	<p>En 2006 surge como foro a partir de un grupo de organizaciones que, sin respaldo del municipio, trabajaban con la temática. En 2011 se conformó como Consejo local.</p>
<p>Ituzaingó</p>	<p>NO</p>						

<p>José C. Paz</p>	<p>Sí (Consejo local de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes)</p>	<p>2007</p>	<p>Reglamento de funcionamiento</p>	<p>Eventos, capacitaciones, discusión de situaciones específicas de vulneración de derechos y coordinación de acciones para su resolución.</p>	<p>Organizaciones sociales: Red de centros comunitarios "El Encuentro", Mutual Primavera, Serpaj, Juntos Unidos por el Barrio, Florecer, Hogar Emanuel, Escuela de Psicología, Suteba, entre otras. Organismos estatales: Comisaría de la Mujer, Servicio Zonal de San Martín, Dirección de Niñez y Familia (no participan otros niveles de Gobierno ni Poder Judicial) y otras áreas municipales que participan esporádicamente (Dirección de Deportes o áreas de la Secretaría de Salud).</p>	<p>NO</p>	<p>Comienza funcionando con energía desde las organizaciones sociales, pero va dejando de ser operativo y se espacian las reuniones. Se hacen distintos intentos de retomar la iniciativa y en 2012, finalmente, se escribe el reglamento.</p>
<p>La Matanza</p>	<p>Sí (Consejo Municipal del Niño y del Joven)</p>	<p>2002</p>	<p>Ordenanza Nº 12.183/12 y estatuto de funcionamiento</p>	<p>Incidencia en la agenda de gobierno, intervención en las políticas públicas relacionadas con niñez del municipio. Por ejemplo, a partir del trabajo del Consejo, se formuló y se implementa el Programa Primera Infancia, que depende del Consejo. Atención de demandas emergentes.</p>	<p>Organizaciones sociales: Jardines comunitarios, centros y hogares de día, merenderos, comedores, centros comunitarios, etc. Algunas de estas organizaciones han ido conformando redes (sin la intervención del Consejo), nucleándose en torno a afinidades y temáticas de trabajo, por ejemplo, la Red de Jardines Comunitarios de La Matanza. No participan organismos estatales.</p>	<p>Sí</p>	<p>Además, existen, desde 2016, las mesas territoriales de niñez, espacios que promueve el Servicio Local de Promoción y Protección de Niños y Adolescentes, en el que participan áreas municipales, instituciones educativas y organizaciones sociales y barriales. Se constituyeron 21 mesas en los tres cordones del distrito con el objetivo de generar criterios de trabajo compartidos e integralidad en las metodologías de abordaje a nivel territorial y comunitario.</p>
<p>Lomas de Zamora</p>	<p>Sí (Consejo Local de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes)</p>	<p>2010</p>	<p>Ordenanza Nº 13.384</p>	<p>Realización de campañas. A través del vínculo directo con los servicios locales de niñez y adolescencia, incide en la búsqueda de resolución y la puesta en agenda de problemáticas comunes, para avanzar en acciones y política pública.</p>	<p>Organizaciones sociales: Coyhaique, Che pibe de Fiorito, El Palomar, Chiquilín. Organismos estatales: Referentes de los Servicios Locales de Niñez y Adolescencia y funcionarios de la Dirección de Niñez y Adolescencia Municipal.</p>	<p>Sí</p>	<p>Surge a instancia de la Red de Infancia y Adolescencia de Instituciones de Lomas de Zamora. Cuando entró en vigencia la ley provincial de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, la Red pidió al Municipio la creación del Consejo Local.</p>

Lanús	NO							Funcionó activamente entre 2010-2013. Luego hubo intentos de reactivación por las organizaciones. Tenía un decreto de creación y habían formulado un reglamento de funcionamiento.
Malvinas Argentinas	NO							
Merlo	NO (Hay una mesa local de niñez que se encamina a ser consejo)		Encuentros mensuales con el objetivo de elaborar estrategias para trabajar la protección y promoción de derechos de los niños y adolescentes	Participan funcionarios, trabajadores, y referentes sociales de los derechos de los niños.	Sí			
Moreno	Sí	2016	Diagnóstico de la situación de niñez y adolescencia a nivel local con el objetivo de llevar adelante políticas públicas relacionadas. Se busca armar una red y un recursoro por zona.	Organizaciones sociales: Centros de estudiantes de escuelas públicas, hogares de niños, ONG, escuelas, comedores, entre otras. Organismos estatales: Dirección de Niñez y Dirección General de Servicios Locales, Dirección de Juventud, Subsecretaría de Promoción Social y Coordinaciones territoriales, participan esporádicamente Secretaría de Salud y Derechos Humanos.	Sí			En 2016 se retoma la actividad, pero existió previamente. El Consejo se encuentra organizado y funciona por zonas que abarcan las distintas localidades del municipio.
Morón	Sí	2008	Realización de Jornadas de intercambio, discusión y capacitación. Monitoreo de políticas públicas que se implementan en el territorio.	Organizaciones sociales: Antilquito, Agora Ludus, El Transformador de Haedo, Abuela Naturaleza, Colegio de Trabajadores Sociales de Morón, Cáritas Morón. Organismos estatales: Centro de Referencia Penal Juvenil de Morón, Defensoría del Pueblo de Morón, DIAT Morón - Sedronar, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación, Centro de Prevención de Adicciones (CPA). No participan actualmente las áreas municipales.	Sí			

Quilmes	NO						Existió hasta 2015. Luego las reuniones se fueron haciendo más esporádicas hasta que se discontinuó. Las organizaciones miembros realizaron algunos encuentros para reactivar el funcionamiento. Contaba con decreto de creación y con una sistemática participación de más de 60 organizaciones e instituciones locales, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Cultura y Educación.
San Fernando	NO						
San Isidro	Sí (Consejo Municipal de Promoción y Protección de los Derechos del Niño-Comuni)	2011	Decreto 2.803/11	S/D			Se organizaron primeramente como autoconvocados y, con posterioridad, el Municipio reconoció el Consejo y lo formalizó mediante decreto.
							Sí
						Organizaciones sociales: San Isidro Jr., Merendero Social Avancemos Juntos, Fundación Hogares, Instituto Abierto para el Desarrollo de Políticas Públicas, Cesun Mutual Comunitaria, Hogar María y José, Merendero Hernán Posse, Fundación Umbrales, Abrazando Sueños, Parroquia Ntra. Sra. de La Cava, Embarazadas en Riesgo, Biblioteca Popular La Cava Joven, Comedor Barrio San Cayetano, Asoc. Civil Sopa de Piedra, UASI, Asoc. Civil Engranajes, Fund. Santa Rataela María, Asoc. Familia Esperanza, Proyecto Horizonte, Biblioteca Popular Barrio Sauce, AGER San Isidro (Fundación Conin), Equipo Juan de la Cruz, Colegio de Abogados de San Isidro, Fund. Cor, Fund. Miravais, Grávida, La Merced Vida, Cáritas San Isidro, Asoc. Civil Querubines y Rotary de Martínez. Organismos públicos: Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia Consejo Escolar de San Isidro, Juzgado de garantías de joven, Juzgado de responsabilidad penal juvenil, Juzgado de familia.	

San Miguel	Sí	2013	Decreto municipal y reglamento de funcionamiento	Están divididos en 3 comisiones de trabajo: asistencia, prevención y comunicación. Elaboración de un recuadro. Articulación de acciones entre los actores ante casos puntuales de vulneración de derechos.	Organizaciones sociales: Cáritas, La Merced, Comunidad Terapéutica El Reparo, Asociación Civil Protagonistas, ONG El Vallecito de la Guadalupe, Cáritas, Serpaj, Colegio Profesional de Trabajo Social, ONG Para Todos Todo, entre otras. Organismos estatales: Subsecretaría de Salud y Bienestar Social, Dirección de Primera Infancia, Servicio local, Dirección de Políticas de Género, Hospital Larcaide (municipales) Programa Provincial Envión, Comisaría de la Mujer.	Sí	Se formó a partir de la Red de organizaciones de Infancia creada en 2008.
Tigre	Sí	2009	Decreto 1837/2009	Discusión y análisis de situaciones de vulneración de derechos. Agenda de trabajo conjunta con el Municipio. (2018 cuando se reactivó)	Organizaciones sociales: La Lechería, Casa de Fortalecimiento Familiar y Comunitario (CAFF), Fundación Nordelta, Equipo de Trabajo de Investigación Social (ETIS), Fundación Nuevos Caminos, Comedor Los Bajitos, Casa Abierta, Centro Educativo Complementario Champagnat y Bancalati, Asociación Civil el Renuevo, Cáritas San Isidro (23 centros comunitarios), Rotary Club, entre otros. Organismos estatales: todas las áreas municipales que se relacionan con la niñez y representantes del Concejo Deliberante.	Sí	Si bien surgió en el año 2009 estuvo un tiempo inactivo y volvió a ponerse en funcionamiento en el 2018.
Tres de Febrero	SI	2015	S/D	Articulación entre áreas municipales y organismos provinciales	Dirección de Niñez, Poder Judicial y todos los efectores municipales y provinciales que trabajan la temática en el municipio. No se están convocando organizaciones sociales.	NO	
Vicente López	SI (Consejo Local de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes)	2013	Decreto 4617/15	Discusión y análisis de situaciones de vulneración de derechos. Elaboración de diagnóstico local para diseñar políticas públicas para niñez y adolescencia. Organización de capacitaciones	Organizaciones sociales: Rotary Club, Cáritas, Suteba, ONG Crecer con Derechos, Trazos Sociales, Centro Comunitario Renuevo, Foro por los Derechos de la Niñez Organismos estatales: Dirección de Niñez, Secretaría de Salud y Desarrollo Humano municipal (municipales), Centro de Prevención de Adicciones (CPA)	Sí	Comenzó a partir de la autoconvocatoria de las organizaciones locales, sin participación del ejecutivo local.

## Referencias bibliográficas

ADELANTADO, José, José Antonio Noguera, Xavier Rambla y Luis Sáez, "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, Universidad Autónoma de México, 1998.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia, *Pobreza y desarrollo en América Latina: el caso de Argentina*. Salta: Editorial Universidad Nacional de Salta, 2008.

ANDRENACCI, Luciano y Daniela Soldano, "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, Luciano (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo, 2006, pp.19-79.

ANNUNZIATA, Rocío, "Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina", *Revista POSTdata: Reflexión y Análisis Político*, Vol. 18, N° 2, octubre 2013.

ARCIDIÁCONO, Pilar, "La asignación universal en su laberinto", *Revista Bordes*, Mayo-Julio, 2016.

ARCIDIÁCONO, Pilar y Carla Zibecchi, "Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los "beneficiarios", *Revista ASET*, N° 34, 2007.

BAYÓN, María Cristina, "La "vieja" pobreza en el nuevo escenario económico: privación, desempleo y segregación espacial en Argentina", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 oct. 2005.

CASTEL, Robert, *El ascenso de las incertidumbres Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

-----, *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2010.

CUNILL GRAU, Nuria, "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, julio 1995.

-----, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad, 1997.

FOGLIA, Carolina, "La participación ciudadana en el Conurbano Bonaerense: su trayectoria a lo largo de las últimas dos décadas". En: *Documentos del Observatorio del Conurbano Bonaerense*, Instituto del Conurbano, Boletín N° 4. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015.

GOLBERT, Laura, "Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón". En: Barry, C., K. Ramacciotti y A. Valobra, *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2008, pp.19-50.

GONZÁLEZ, Fabio, "Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires del siglo XX (1900-1930)". En: Moreno, José Luis (comp.), *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires siglos XVII a XX)*. Buenos Aires: Editorial Trama/Prometeo libros, 2000, pp.129-204.

GONZÁLEZ, Ricardo, "Caridad y Filantropía en la Ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX". En: *Sectores populares y Vida Urbana*. Buenos Aires: Clacso, 1984, pp. 251-258.



GROISMAN, Fernando “Efectos distributivos durante la etapa expansiva de Argentina (2002-2007)”, *Revista de la Cepal* N° 96, 2008.

HEVIA, Felipe y Ernesto Isunza Vera, “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”. En: Olvera, Alberto (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México: Universidad Veracruzana, 2010, pp. 59-127.

KAZTMAN, Rubén, “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la Cepal*, N° 75, 2009.

LLOBET, Valeria, “Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derecho Humano”. En: Salgado Arzate, Jorge, Thais Maingon y Neritza Alvarado (coords.), *Políticas Sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad y el cambio social. Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad de Colima, 2013, pp. 553-580.

MAGISTRIS, Gabriela, “La territorialización de las políticas y programas de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires”, X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

MARCO, Flavia y María Nieves Rico, “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”. En: Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013, pp. 27-58.

MERKLEN, Denis, *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2005.

MORENO, José Luis, “Pobreza y políticas sociales en la Argentina, 1854-1955”, *Voces en el Fénix* N° 23, Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2013.

OSZLAK, Oscar, “Privatización autoritaria y recreación de la escena pública”. En: *Revista Crítica y Utopía*, Clacso, N° 10/11, Buenos Aires, 1983.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O’Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Documento Cedes/G.E Clacso N°4. Buenos Aires, 1976.

PAUTASSI, Laura, “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, Serie Mujer y Desarrollo N° 87. Santiago de Chile: Cepal, 2007.

PAUTASSI, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. Santiago de Chile: Cepal, 2013.

PICCHIO, Antonella, “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida”. Barcelona, Universidad de Barcelona, Conferencia Inaugural de las Jornadas “Tiempos, trabajos y género”, 2001.

PORTANTIERO, Juan Carlos, “Estado y sociedad en América Latina I. La sociedad civil: entre la autonomía y la centralización”. En: Portantiero, Juan Carlos, *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2001, pp. 73-79.

RABOTNIKOF, Nora, *En busca de un lugar común*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

ROFMAN, Adriana, *Sociedad civil, estado y territorio en regiones metropolitanas: un estudio acerca de las interacciones entre organizaciones de la sociedad civil y estado en el Conurbano Bonaerense*, Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2012.

ROFMAN, Adriana, Lara Carvajal y Mirta Anzoategui, "Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción". En: Rofman, Adriana (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2010, pp.135-216.

ROFMAN, Adriana, Bárbara Couto y Carolina Foglia, "Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial". En: Rofman, Adriana (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2016, pp. 73-118.

ROFMAN, Adriana y Carolina Foglia, "La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90' a la actualidad)", *Revista Estado y Políticas Públicas* N°5. Buenos Aires: Flacso, octubre 2015.

ROITTER, Mario, "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil". En: Mato, D. (coord.), *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES- Universidad Central de Venezuela, 2004.

ROSA, Paula, "Estado y organizaciones de la sociedad civil. Un breve recorrido histórico por los constructores del campo de lo social", *Revista Los Andes* N° 26, 2015.

SALAMON, Lester, Anheier Helmut, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski y colaboradores, *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Bilbao: Fundación BBVA, 1999.

SANTILLÁN, Laura, "El cuidado infantil, la vida familiar y las formas en que se territorializan las intervenciones sociales: un estudio en barrios populares del Gran Buenos Aires". En: Cosse, Isabela, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola (eds.), *Infancias: Políticas y Saberes en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011.

-----, "La participación social entre el trabajo colectivo y la beneficencia privada: un análisis con foco en el cuidado infantil y las transformaciones urbanas en barrios del Gran Buenos Aires, Argentina", *Cuadernos de Antropología* 23, *Revista Digital del Laboratorio de Etnología*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2013.

SARAVI, Gonzalo, "Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino", *Revista Nueva Sociedad* 189, 2004.

-----, "Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina", *Revista Perfiles Latinoamericanos* N° 28, 2006.

-----, "Juventud y Sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social", *Revista de la Cepal* N° 98, 2009.

SUBIRATS, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina (1870-1943)*. Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000.

THOMPSON, Andrés, "Beneficencia, filantropía y justicia social. El 'tercer sector' en la historia argentina". En: Thompson, Andrés (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Unicef/Losada, 1995, pp.19-63.

VINOCUR, Pablo y Leopoldo Halperin, "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa", Serie de Políticas Sociales. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

ZIBECCHI, Carla, "Régimen de bienestar y reproducción social: las organizaciones comunitarias proveedoras de cuidado y su vínculo con las políticas sociales", IX Congreso Nacional de Ciencia Política, 19 al 22 de agosto, Santa Fe, 2009.

-----, "Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras", Trabajo y Sociedad N°20, 2013.

### **Normativa citada**

Decreto de la Presidencia de la Nación N° 459/200, Creación del Programa "Conectar Igualdad".

Decreto de la Presidencia de la Nación N° 84/2014, Creación del Programa "Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar)".

Ley provincial N° 13.298 de Promoción y Protección integral de los derechos de los niños, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

### **Fuentes consultadas**

Observatorio Social Legislativo, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Informe la Niñez Mitte, diciembre 2014.

Red de Consejos Locales, documentos explicativos sobre el Sistema de Promoción y Protección Integral de Niños y Adolescentes, publicados en el Facebook institucional <https://www.facebook.com/ReddeConsejosLocalesdeNinez/>.



# ¿CÓMO ES POSIBLE QUE UNA TOMA DE TIERRAS SE CONVIERTA EN UN BARRIO POPULAR PLANIFICADO?

## CONDICIONES Y ACTORES INTERVINIENTES EN UN CASO DE LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE LA PLATA

*Florencia Musante*  
UNLP / LINTA - CIC

### RESUMEN

El presente artículo analiza las condiciones de posibilidad de una toma de tierras en la periferia de la ciudad de La Plata y se pregunta por el modo en que la intervención y articulación de distintos actores configuró en el territorio un escenario particular, que lo llevó a convertirse en un barrio popular planificado. La toma tuvo lugar en el año 2015 en Abasto, localidad del oeste de la ciudad de La Plata, y se volvió emblemática por una serie de condiciones que la particularizaron: su masividad –se trata de una toma de 56 hectáreas que nuclea a más de mil familias– y la velocidad con que se logró iniciar un proceso expropiatorio, que dio lugar a distintas intervenciones estatales. Sostenemos que existe una serie de condiciones de posibilidad –la coyuntura política, la intervención estatal y la dinámica de la organización colectiva– que permiten entender la singularidad del proceso.

**Palabras clave:** coyuntura política - intervención estatal - organización colectiva

### ABSTRACT

This article discusses the conditions that made land taking on the periphery of the city of La Plata possible. It also deals with the way in which the intervention and articulation of different actors created a particular setting within the said territory, which led it to become a planned popular neighborhood. The land taking took place in 2015, in Abasto –to the West of the city– and it is meaningful due to several conditions that characterized it: its extension, since the area taken was 56 hectares which host over 1000 families; and the speed with which the expropriation process took place, giving rise to various state measures. We claim that there is a series of conditions –the political conjuncture, the state intervention and the dynamics of collective organization– that allow us to understand the singularity of the process.

**Keywords:** political conjuncture - state intervention - collective organization

---

Recibido: 30/09/2018 / Aceptado: 01/03/2019

---

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza las condiciones de posibilidad de una toma de tierras en la periferia de la ciudad de La Plata y se pregunta por el modo en que la intervención y articulación de distintos actores configuró en el territorio un escenario particular, que la llevó a convertirse en un barrio popular planificado. La toma tuvo lugar en el año 2015 en Abasto, localidad del oeste de la ciudad de La Plata, y se volvió emblemática por una serie de condiciones que la particularizaron: su masividad y la velocidad con que se logró iniciar un proceso expropiatorio que dio lugar a distintas intervenciones estatales.

Las urbanizaciones informales en nuestro país han sido estudiadas alrededor de dos categorías centralmente: “villas” y “asentamientos” (Cravino, 2008). Mientras que las “villas” se caracterizan por la producción de tramas urbanas muy irregulares, la alta densidad poblacional y el ser producto de un conjunto de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, los “asentamientos” se distinguen por ser planificados, amanzanados y regulares. Las primeras surgen en la década de 1930 como refugio transitorio de los migrantes que llegaban a las ciudades atraídos por el mercado laboral y, con el pasar del tiempo, se convirtieron en el lugar de residencia estable de vastos sectores populares expulsados por el mercado formal (Cravino, 2006). Los asentamientos aparecen a inicios de los años ochenta con una “importante presencia de organizaciones barriales [que] llevaba de la mano la búsqueda activa de mediación con el Estado a fin de lograr ‘legitimar’ la situación, reivindicando la oportunidad de pagar el lote en condiciones acordes a los ingresos de las familias y obtener la propiedad del lote y de la vivienda” (Bettatis, 2012: 174). Numerosa es la literatura que se ha dedicado a estudiar distintos aspectos sobre el tema. Ratier (1972) y Pastrana (1980) fueron de los primeros en abordar el proceso de constitución de villas de la Capital Federal, atravesados por la discusión sobre la capacidad de transformación de los actores sociales. La preocupación por las políticas urbanas fue desarrollada tempranamente por Ziccardi (1983) y Yujnosvky (1984). Más tarde, otros (Bellardi y De Paula, 1986; Oszlak, 1991) abordaron las consecuencias de la erradicación de villas en la capital producto de la dictadura militar. Guber (1984), Grassi (1984) y su equipo hicieron un aporte desde la mirada de la antropología social enfocando en las condiciones de vida de los habitantes de villas. En la década de 1990, si bien se sigue produciendo sobre las villas (Cravino,

1998; Clichevsky, 1999; Di Virgilio 2003), proliferan las investigaciones en torno a la novedad de los asentamientos (Izaguirre y Aristizábal, 1988; Merklen, 1991, 2005, 2007; Cuenya, 1987; Cravino, 1998, 1999). Con el nuevo siglo crece y se diversifica la producción del conocimiento sobre el tema. Destacamos solo algunos: Auyero (2001) discurre sobre el clientelismo, Frederic (2004) y Ferraudi Curto (2014) se preguntan por la politicidad de los sectores populares, Caram y Pérez (2002) muestran la heterogeneidad de los asentados en Bariloche. La violencia urbana en ámbitos de informalidad urbana es un tema que cobra relevancia en la agenda pública en las últimas décadas (Rebón, 2004; Cravino, 2006).

En este caso pretendemos hacer un aporte sobre las condiciones que hacen que una toma de tierras, en la periferia de la ciudad de La Plata, tome un curso particular. La toma de Abasto no es desalojada, como sucede en otros casos, por ejemplo el del Parque Indoamericano (Cravino, 2012, 2014, 2016; Caggiano *et al.*, 2012), donde el rol del Estado estuvo “centrado en lograr que la gente se fuera del parque sin responder a su demanda” (Cravino, 2014: 102). Tampoco es el caso de un asentamiento, en el cual los sectores populares autoproducen vivienda y, luego, una vez legitimados por la acumulación de tiempo, el Estado reconoce el proceso con distintos programas de regularización y construcción de servicios.

Sostenemos que hay un conjunto de elementos que se configuran como condiciones de posibilidad de este proceso que, junto con las prácticas y sentidos que los sujetos protagonistas ponen en juego, podrían estar delimitando una forma novedosa de acceso al suelo y a la vivienda. No ahondaremos, sin embargo, en este aspecto. Nos proponemos en este artículo indagar en las condiciones de posibilidad que habilitan y dan forma al proceso.

Decíamos que una serie de condiciones hacen de este caso un caso de relevancia particular. Una de ellas es su masividad: se trata de una toma de un predio de 56 hectáreas, que nuclea a más de mil familias. Los 90 asentamientos que existen en la ciudad de La Plata ocupan una superficie de 824,14 hectáreas (González, 2014). En términos relativos, la toma de Abasto ocupa una superficie muy extensa y el número de personas que la sostienen es también enorme. De la capacidad de organización de estas familias dependerá gran parte del desarrollo de los acontecimientos. Es de destacar que la relevancia también está dada por la difusión mediática que tuvo el caso. Al estar en la capital provincial, ciertos hechos políticos, económicos y sociales de trascendencia como este traspasan rápidamente el ámbito local y llegan a cobrar muchas veces relevancia regional o nacional.

Otra de las características sobresalientes está vinculada a la rapidez del proceso: a solo 25 días de iniciada la toma, ambas cámaras legislativas sancionaron en la provincia de Buenos Aires la ley de expropiación de las tierras. Sancionada la ley, prosiguió un proceso de intervención estatal, enmarcada en parte en la Ley de Acceso

Justo al Hábitat, que permitió que, para finales de 2015, los sujetos que habían tomado las tierras contaran con la preadjudicación de sus lotes y quedaran habilitados para tomar posesión de estos.

La investigación se construye desde una metodología cualitativa, a partir de técnicas de producción de datos etnográficos como la observación participante y la entrevista en profundidad.<sup>1</sup> El estudio se asienta en la participación de la autora en las asambleas que se realizan semanalmente en el predio, práctica nodal de la organización colectiva.

Este artículo es un recorte de un trabajo más amplio que tiene por objetivo dar cuenta de los modos particulares en que los distintos actores significan y resignifican el acceso a la tierra y a la vivienda en un proceso de organización colectiva, indagando en el pasaje de “la toma al barrio”. Nos dedicaremos aquí a desarrollar solo un aspecto de la investigación más amplia: las condiciones de posibilidad que permiten entender cómo se fue configurando el proceso.

Presentamos tres aspectos que a nuestro entender son los factores principales que permiten dar cuenta de la singularidad histórica de la toma: a) la coyuntura política –donde se configuran determinados alineamientos políticos habilitantes–, b) la lógica de intervención estatal –marcada por un clima de época que permite articulaciones y acciones efectivas– y c) la organización colectiva, cuya potencia se vuelve fundamental para la concreción del proceso. La enumeración no está vinculada con el grado de importancia ni de centralidad de los factores; responde a un ordenamiento que parte desde una escala más amplia para llegar paulatinamente a los componentes locales.

## COYUNTURA POLÍTICA

El 18 de abril de 2015, un grupo de personas ocupó un amplio predio ubicado en la localidad de Abasto, partido de La Plata, dando comienzo al proceso que sería conocido tiempo más tarde como “la toma de Abasto”. La ocupación del predio de 56 hectáreas (ubicado en las calles 213 a 217 y 520 a 530) comenzó por un grupo pequeño, de no más de 5 familias, y se expandió progresivamente hasta llegar a más de mil familias. A este número se llegó el día 23 de abril –5 días después del inicio–, cuando se realizó un censo interno y se dio por finalizado el ingreso de personas al lugar.

---

<sup>1</sup> Hacer investigación etnográfica en un proceso que surge de una toma de tierras implicó ser parte durante seis meses (junio-noviembre 2017) de las asambleas semanales de este colectivo. Mi acceso al campo como investigadora fue a través del Tano, dirigente principal del proceso, quien las primeras veces oficiaba de presentador anunciándome ante distintos referentes y habitantes. A las observaciones participantes se sumaron una serie de entrevistas en profundidad a actores claves que fui conociendo en las asambleas, siendo las primeras el nodo central de la investigación.



El censo interno fue una de las herramientas que empezó a configurar el esquema organizativo y que cohesionó al grupo. Cuando llegó, a los pocos días, una orden de desalojo, quienes habían ocupado el predio ya contaban con mecanismos internos de organización colectiva. Estos, que fueron retomados más adelante, fueron un elemento central que condicionó el devenir de los acontecimientos.

Decimos que una de las condiciones de posibilidad del proceso está vinculada a la coyuntura política. Siguiendo a Cravino (2009:1), entendemos que “las coyunturas políticas electorales no son ajenas a la aparición de tomas de tierras”. En este caso se trataba de un año electoral y el posicionamiento de quienes se organizaron en la toma frente a esto fue determinante. El Tano, uno de los dirigentes principales, habla de un “cambio de estrategia política” que les permite inscribirse en la interna del Frente para la Victoria.<sup>2</sup> Si en un principio se posicionaron en contra del kirchnerismo (“primero decíamos que la culpa la tenía el gobierno, apuntábamos contra el gobierno”), en el transcurso de los primeros días hubo un giro basado en la lectura del momento político (“después nos dimos cuenta que no convenía, y cambiamos el blanco”).<sup>3</sup> El posicionamiento del grupo de vecinos organizados deja de mostrar al gobierno de turno como responsable de la situación de precarización habitacional y falta de políticas de acceso al suelo y a la vivienda para pasar a construir un nuevo blanco: la especulación inmobiliaria y el Estudio Mattioli, inmobiliaria que hacía usufructo hasta el momento de las tierras tomadas.

El 2015 fue un año electoral, en el que las divisiones internas dentro del oficialismo jugaron un rol importante en cuanto a las decisiones de intervención y de acumulación política.

Como dice Cravino (2009:1), sostenemos que “la relación entre los sectores populares y el Estado no es estática ni estable”. Existen correlaciones de fuerzas cambiantes y condicionamientos recíprocos entre políticas estatales y modalidades de acción (Manzano, 2008), por lo que se vuelve necesario caracterizar la coyuntura en la que se desarrolla el proceso. En este caso, se vuelve menester caracterizar el período 2003-2015. Siguiendo a Basualdo (2003), sostenemos que, luego de la crisis de 2001, el nuevo gobierno que se constituye a partir de un acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios toma una serie de medidas políticas y económicas que configuran un nuevo escenario. Diversos autores (Feliz y López, 2012; Varesi, 2011; Hagman, 2015; Relli, 2018) hablan de la instalación de un modelo de tipo neodesarrollista, que presenta rupturas, pero también continuidades con el modelo anterior. Se abre de esta manera un tiempo de recomposición donde es

---

<sup>2</sup> Partido gobernante a nivel nacional en el período 2003-2015. Gobierna también la provincia de Buenos Aires en el período 2007-2015 (entre 2003 y 2007 gobierna el Partido Justicialista, en alianza con el FPV).

<sup>3</sup> Entrevista al Tano, 22 de septiembre de 2017.

un sector del peronismo, con Néstor Kirchner a la cabeza, el que toma la iniciativa política. El kirchnerismo se erige como nuevo actor político y logra fundar un nuevo proyecto político, distinto al del peronismo tradicional, recuperando la gobernabilidad, la legitimidad de las instituciones y la desarticulación de la ferviente movilización callejera y estableciendo compromisos de gobernabilidad con las clases dominantes y también con los sectores populares. Se da un proceso de normalización política e institucional impulsada por un nuevo bloque en el poder (López y Ducid, 2016). La fuerte recuperación económica producto de la intervención en algunas ramas industriales y sectores exportadores llevó a un crecimiento de la economía a altas tasas hasta 2009, experimentándose una reducción importante del desempleo y la pobreza. Sin embargo, el acceso a la ciudad profundizó sus desigualdades, en manos de un dinamismo inmobiliario asociado a la especulación financiera (Cisterna y Mateucci, 2015). El nuevo rumbo estatal no repercutió en las posibilidades de acceso formal al suelo y la vivienda, más bien lo contrario (Del Río y Langard, 2016).

En síntesis, el gobierno nacional kirchnerista logró una recomposición política a través de la incorporación y satisfacción de ciertas demandas obreras y populares, limitadas por un proceso de restauración de la acumulación y de la dominación (Piva, 2015). En otro plano, Forni y Castronuovo (2015) sostienen que, a partir de 2003, se generan nuevas relaciones entre las organizaciones políticas y sociales y el Estado, que rompen con el clientelismo característico de la década de 1990 y cobran complejidades particulares.

En el año 2015, el oficialismo llega a las elecciones nacionales con el desgaste de la crisis del 2009 que frenó ciertos indicadores de crecimiento económico. Llega, además, con fuertes disputas internas, cristalizadas en la controversia por quién sería el nuevo candidato presidencial –agotada la posibilidad de la reelección de Cristina Fernández–. La toma de Abasto estalló en abril del 2015, unos meses antes de la ronda electoral. Esto, en el marco de la caracterización previa del período, fue un factor importante en el desarrollo de los acontecimientos.

Son tres los sucesos principales que analizamos para sostener la incidencia que tiene la coyuntura electoral en el caso de Abasto: la intervención en el desalojo, la sanción de la ley de expropiación y el posterior desarrollo del proceso expropiatorio.

La orden de desalojo que llegó a los 20 días de iniciada la toma fue frenada mediante la intervención de distintos funcionarios públicos. El día indicado, además de las más de dos mil personas apostadas en el predio para defender el lugar, se hicieron presentes figuras vinculadas al gobierno. Esto fue leído por los ocupantes del predio como algo decisivo.

Bajó hasta Mariotto<sup>4</sup> acá, vinieron a decir que no iba a haber desalojo, y que se iba a construir un plan de viviendas y urbanización. Estaba el juez Arias también, todos.<sup>5</sup>

**Tabla 1**

Fecha	Acontecimiento
18 de abril 2015	Inicia la toma de tierras (pocas familias)
23 de abril 2015	Se cierra la entrada a la toma mediante un censo interno organizado por los ocupantes (más de mil familias)
6 de mayo 2015	Día programado para el desalojo. No se efectiviza por la movilización lograda y presencia de funcionarios públicos.
7 de mayo 2015	Se efectiviza el desalojo violento
7-13 de mayo 2015	Instalación y corte de una de las avenidas principales de entrada a la ciudad por los ocupantes
13 de mayo 2015	Se aprueba la ley de expropiación en la legislatura bonaerense

Fuente: elaboración propia - Acontecimientos claves del inicio del proceso.

Es a partir de esta intervención que la organización de la toma empezó a articular con nuevos actores, cambiando su marco de aliados y de oposiciones.

El tema, nosotros cambiamos de estrategia política. Allá en el 2015, primero decíamos que la culpa la tenía el gobierno, apuntábamos contra el gobierno. Pero después nos dimos cuenta que no convenía, y cambiamos el blanco: pasaron a ser las inmobiliarias, y este forro de Mattioli que controla todo. Eso porque en ese momento estaba la interna en el kircherismo, Randazzo contra Scioli. Y bueno, había gente que le convenía que esto salga, que se podía generar algún vínculo, entonces dejamos de apuntar al gobierno. Porque si decís que la culpa la tiene el kirchnerismo después no te podes juntar con el kirchnerismo.<sup>6</sup>

Esta condición de posibilidad es habilitada por la coyuntura política y tomada por los ocupantes del predio, que ven una situación favorable para la concreción de sus demandas, y juegan con ella.

A pesar de las distintas intervenciones, el desalojo fue efectivizado al día siguiente. Lejos de desarmar el proceso de ocupación, esto abre vínculos y alianzas que dieron lugar a la elaboración, presentación y aprobación de una ley de expropia-

<sup>4</sup> Entonces vicegobernador de la provincia de Buenos Aires.

<sup>5</sup> Entrevista a Pablo. 4 de octubre 2017.

<sup>6</sup> Entrevista al Tano. 22 de septiembre 2017.

ción,<sup>7</sup> segundo elemento que analizaremos. Una de las particularidades de esta expropiación tiene que ver con el escaso tiempo de permanencia con el que se logró. Según Cravino (2016), “el Estado acude a la figura de expropiación en general legitimado por la acumulación de tiempo que logran los habitantes de los asentamientos informales” (464). En este caso, a menos de un mes de iniciada la toma se sancionó la ley (Ley N°14716, 2015), aprobada en el marco de una gran movilización hacia la legislatura bonaerense, donde sesionarían las dos cámaras (diputados y senadores) al mismo tiempo. Las alianzas con distintos sectores y “la lectura del momento político” son los elementos que permiten explicar la rapidez del proceso y el éxito logrado, según los protagonistas.

Una cosa de locos, nunca sancionan las dos cámaras, a veces pasan meses. Si me pedís una explicación, no podemos perder de vista el marco en el que estamos jugando: es un año electoral...<sup>8</sup>

El proyecto de ley fue presentado por Emilio “el Taka” Muntaner, senador por el FPV en el período 2011-2015, y aprobado por unanimidad en las dos cámaras legislativas, el mismo día.

Que el dispositivo utilizado para dar cauce al conflicto desatado por una toma de tierras sea una ley responde a la ausencia de políticas públicas integrales para esta materia. Según Duarte y Oyhandy:

Ante la carencia de una política pública capaz de brindar respuestas al problema de la informalidad en la tenencia de la tierra, y en términos generales, de la vivienda popular, el poder legislativo se convierte en el espacio institucional en el cual se atienden situaciones particulares de aquellos actores y organizaciones que, por medio de los contactos personalizados o mediante organización y acción colectiva, logran que “su caso” se convierta en ley (2013: 88).

La paradoja es que este procedimiento –de la ley de expropiación– tiene un nivel bajísimo de concreción. Si miramos la diferencia entre la gran cantidad de leyes de expropiación sancionadas y los casos que han llegado a culminar con éxito vemos la contradicción (Relli, 2015).

En la provincia de Buenos Aires, de las 204 leyes de expropiación destinadas a ocupación para vivienda sancionadas en los últimos 40 años (1976-2016) solo el 25% siguió buen cauce (Relli, 2018). La gran mayoría fueron mecanismos de descompresión de conflictos y no se dio continuación a los procesos. Si ponemos la lu-

<sup>7</sup> La expropiación es una facultad del Estado que consiste en quitar la titularidad de dominio de un bien a un particular para trasladárselo a sí mismo o a otro/s particular/es –indemnización mediante– en nombre del “interés general o la utilidad pública” (Art. 1 - Ley 5708/52).

<sup>8</sup> Entrevista a Pablo. 4 de octubre 2017.

pa en el ámbito local, de las 16 leyes de expropiación que se sancionaron en el partido de La Plata (desde 1995, no hay registro de casos anteriores), solo cinco llegaron a escriturarse en nombre de la provincia y Abasto es el único caso –siendo también el más reciente– en el que se tomó posesión de la tierra (Relli, 2018).

Es por esto que el tercer elemento se vuelve fundamental: no es solo el freno al primer desalojo y la sanción de la ley de expropiación lo que habilita el contexto político, sino también, y esto es lo distintivo, el desarrollo posterior del proceso de expropiación e intervención estatal.

A partir de la ley de expropiación distintos organismos estatales (nacionales, provinciales y municipales) empezaron a trabajar de manera conjunta en el territorio. Se llevó adelante un censo –que tomó como base un primer censo interno realizado por los vecinos–, a partir del cual la Secretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (SSTUV) se dispuso a ordenar los lotes y las manzanas y a proyectar planos de mensura. Para principios del año 2016, la provincia desembolsó el monto correspondiente al valor fiscal del inmueble, lo que la habilitó a tomar posesión de este.<sup>9</sup> En un acto simbólico (de escaso valor legal<sup>10</sup>), se elaboraron los certificados de preadjudicación para los futuros propietarios, aunque este traspaso –de la provincia a los vecinos– fue a concretarse en varios años, una vez finalizado el juicio expropiatorio.

Entonces, la situación legal del predio cuando se inició la toma de Abasto es de tenencia privada (empresa Texlen). La inmobiliaria Mattioli hacía usufructo del suelo, es decir, lo alquilaba para producción hortícola, sin contar con un respaldo legal válido. La ley de expropiación sancionada, ley 14.716, declaró de utilidad pública los inmuebles:

Declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación inmuebles ubicados en la localidad de Abasto, ciudad de La Plata, destinados a planes de vivienda. Dichas fracciones serán adjudicadas en propiedad a título oneroso y por venta directa con cargo de construcción de vivienda única y permanente.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> “Si se inicia un juicio, el Estado podrá tomar posesión del inmueble a partir del pago del valor fiscal del mismo mientras se termina el procedimiento judicial y queda firme la sentencia que indicará el valor del costo expropiatorio. Esto posibilita que el organismo de Tierras pueda ir encarrando algunas acciones que hacen a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del barrio (abrir calles, tomar medidas de los lotes, dar lugar a la introducción de algunos programas de asistencia social, etc.) pero no podrá avanzarse en la regularización dominial hasta que el inmueble esté escriturado a nombre de la provincia.” (Relli, 2018: 131)

<sup>10</sup> La preadjudicación es una obligación que asume el Estado, con la cual reconoce a una persona como futura beneficiaria de un lote. En la inmediatez de la tierra no tiene relación jurídica, es en realidad un derecho personal: un reconocimiento del Estado de que esa persona tiene un derecho a futuro a ser adjudicatario de ese terreno. Pero este reconocimiento/obligación puede ser revertido.

<sup>11</sup> Artículo 1 de la Ley 14.716. Disponible en línea: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-14716.html>. Fecha de consulta: 04/02/2019.

Se inició entonces el juicio, en el que se definiría el monto que el Estado iría a pagar por el inmueble expropiado. Dicho juicio aún está en curso y podría tardar varios años en resolverse. Una vez sancionada la ley, los distintos niveles y organismos del Estado se pusieron a trabajar en la cuestión.

## **INTERVENCIÓN ESTATAL: LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT COMO CLIMA DE ÉPOCA**

El segundo punto que proponemos como condición de posibilidad reside en las distintas intervenciones estatales. Estas aparecen desde la llegada de la orden de desalojo, con la presencia de funcionarios públicos en el predio tomado, se van articulando en torno a la ley de expropiación, y continúan sistemáticamente una vez sancionada esta. Este último aspecto es quizás el de mayor novedad, dada, como decíamos más arriba, la poca eficacia que suelen tener las leyes expropiatorias. Sostenemos que la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14449, marco normativo vigente desde el año 2012 en la provincia de Buenos Aires, generó marcos de acción posibles que fueron aprovechados tanto por los vecinos como por funcionarios estatales, que se apoyaron en la ley para avanzar en la concreción de ciertas demandas. Es de destacar que el caso de Abasto fue significado como un caso testigo para la implementación de la ley desde los organismos estatales. Los propios funcionarios así lo exponían en el Consejo Provincial de Hábitat y Vivienda.<sup>12</sup>

La Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) es producto del trabajo conjunto de organizaciones sociales, actores políticos y actores académicos durante muchos años. Fue sancionada en noviembre de 2012, en medio de fuertes críticas por parte de los sectores más conservadores y ligados a la actividad inmobiliaria y/o especulativa, y sus voceros mediáticos, que presionaron primero para que no se aprobara y después para que la reglamentación limitara el espíritu general de la ley (Decreto 1062/13).

La LAJH tiene como objetivo principal dar una respuesta a la problemática de la tierra y la vivienda. Parte de entender el derecho a la vivienda y a un hábitat digno como “la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia” (Artículo 3), haciendo especial hincapié en aquellos sectores que no logran resolverlas por medio de recursos propios. La normativa se erige, por un lado, sobre el reconocimiento del déficit de suelo urbano y vivienda para sectores medios y bajos. Parte de la identificación de la diversidad y complejidad de demandas urbano-habitacionales existentes en la provincia, destacando la existencia de modalidades informales de acceso al suelo y a la vivienda de sectores populares, como son las villas y los asentamientos. Por otro lado, se construye a partir de la

---

<sup>12</sup> Órgano creado en el marco de la ley 14449.

identificación del Estado como principal responsable para resolverlo. El artículo 16 destaca que “las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación del principio de la función social de la propiedad”. Aparece el Estado, entonces, como responsable y garante del acceso a la vivienda y al hábitat, reconociendo que se trata de una problemática de carácter fundamentalmente político.

En palabras de Reese<sup>13</sup> (2016):

El objetivo central de la ley es el de fortalecer la capacidad estatal, provincial y municipal, para intervenir activamente en un campo común de acción pública con otros actores, en la modificación de la cadena de factores relacionados con la dinámica urbana y el mercado del suelo que tradicionalmente han generado la exclusión de amplios sectores medios y pobres a una ciudad más justa.

Hasta el momento, la incidencia de la LAJH en el proceso de Abasto tiene que ver sobre todo con uno de sus principios rectores (Capítulo 2), que postula la gestión democrática de la ciudad, entendiéndola como “un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular, y en especial de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda” (Artículo 13). Este punto se torna central, ya que postula una concepción de la ciudad según la cual los distintos actores y grupos sociales tienen lugar, reconociendo que la construcción social de la ciudad es colectiva y es conflictiva y que se dirime a partir de los recursos y acciones de los distintos actores en juego. La articulación de múltiples organismos del Estado con el espacio organizativo de los ocupantes del predio se explica en este marco.

El instrumento concreto para esto es la Mesa de Gestión (Capítulo 4), que implica una instancia “participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del Municipio involucrado, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzados por la misma y del Defensor del Pueblo”. La ley estipula que los planes de urbanización quedan sujetos al seguimiento permanente de esta mesa de gestión participativa.

En el proceso de Abasto, desde que se sancionó la ley de expropiación, funciona una Mesa de Gestión, como espacio deliberativo en el que se encuentran vecinos y funcionarios estatales distintos.

---

<sup>13</sup> Eduardo Reese es el mentor y autor intelectual del texto de la ley 14449. Fue asesor técnico para los planes maestros de más de 20 ciudades en Argentina, secretario de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Humano y Laboral de la Provincia de Buenos Aires, asesor del Consejo de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires y secretario de Planeamiento en la ciudad de Avellaneda en distintos períodos.

La mesa de gestión estaba convocada a las 11hs, en el predio de Abasto. Había gente dispersa alrededor del lugar donde siempre se hacen las asambleas. Pero esta vez era de día, un sol radiante permitía ver bien todo. Es la primera vez que hay una mesa, una mesa de madera en el centro del lugar. De a poco va llegando más gente. Llegan en una camioneta funcionarios. Alrededor de la mesa se disponen unos troncos para sentarse. “Vamos a empezar, vengan, vengan” dice el Tano. Él se sienta en la mesa. También lo hacen los funcionarios que llegan en una camioneta, dos al lado, otro en frente. Al lado de este último, una señora rubia y Sonia, ambas representantes de la organización del barrio. En un tronco atrás, hay sentadas varias mujeres. Todo el resto está parado alrededor de la mesa. Cerca de 50 personas. En la mesa, una bandeja de plástico grande llena de tortas fritas. [...] Entonces el cuadro es el siguiente: en la mesa, tres representantes del gobierno, funcionarios del Estado, y tres vecinos/dirigentes del barrio. Alrededor, la mayoría de la gente está parada, escuchando atenta. Hay señoras, señores mayores, con bebes en brazos, con pantalones y botas de trabajo. Varios mascando coca. Dos señoras, hablan cerca mío en un idioma que no entiendo. Probablemente quechua. Uno de los funcionarios habla muy bajito, solo para los que están en la mesa, y es difícil escucharlo. La gente comienza a acercarse a la mesa, para poder escuchar. Hay un efecto de movilidad de todos los de alrededor hacia la mesa, en el momento en que empiezan a hablar los funcionarios.<sup>14</sup>

La Mesa de Gestión es la cristalización de las negociaciones, disputas y articulaciones entre los vecinos y el Estado. Si bien no es la única instancia –los vecinos van constantemente a la SSTUV, al Municipio y otras entidades; tienen comunicaciones telefónicas, etc.– es el espacio donde queda simbolizado el principio de “gestión democrática de la ciudad”. El hecho de que tenga lugar en Abasto y con la presencia de más de 50 vecinos –contra tres funcionarios esta vez– tiene implicancias fuertes en la organización colectiva. Es, por un lado, la legitimación de los referentes de la organización frente al resto, que demuestran que los reclamos y demandas son llevados a los funcionarios correspondientes, que hay avances y que hay transparencia en los procedimientos. Por el otro, es la manifestación desde la organización de la existencia real de las necesidades planteadas, de la cantidad y multiplicidad de vecinos –mayores, con bebés, familias enteras– que están detrás de este proceso y de la necesidad de que se concrete. Los vecinos, acercándose de a poquito, en un movimiento centrípeto cuando hablan los funcionarios: una imagen contundente de la capacidad de presión y de gestión del barrio frente al Estado.

Queda abierto el interrogante sobre cómo serán utilizados a futuro –si es que lo son– otros instrumentos de la LAJH en la consolidación del proceso expropiatorio y en el desarrollo de la urbanización, por ejemplo. El Capítulo IV, Sección I “Promo-

<sup>14</sup> Nota de campo. 14 de septiembre 2017.



ción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas” establece el programa de Lotes con Servicios (Artículo 17), iniciativa que permite que las organizaciones y familias autoconstruyan sobre lotes en tierra apta (con red de agua potable, luz, apertura de calles, red de cloacas, etc.) Si bien todavía no está instituido, tanto los vecinos como distintos funcionarios públicos<sup>15</sup> sostienen que es un camino posible que el proyecto se enmarque en esta normativa. Más allá de esto, sin dudas es un clima de época lo que marca la existencia de esta ley, que habilita acciones, disputas y movimientos de los distintos actores.

Estos dos primeros elementos –la coyuntura política y el clima de época signado por la LAJH– abren la posibilidad de la intervención estatal<sup>16</sup> y habilitan distintos mecanismos de importancia para entender el desarrollo de lo ocurrido en Abasto. La lógica estatal, que aparece desde los primeros momentos, interviene luego de la sanción de la ley expropiatoria dando al proceso rasgos particulares. Intervienen distintos organismos (municipales, provinciales y nacionales) para la realización de un primer censo; se ponen en marcha las Mesas de Gestión; se otorgan certificados de preadjudicación; se gestionan desembolsos para iniciar las obras hidráulicas y eléctricas, entre otras acciones e intervenciones.

## ORGANIZACIÓN COLECTIVA

El tercer elemento a destacar es la capacidad de organización interna de quienes se hicieron de las 56 hectáreas. La intervención de algunas agrupaciones políticas y de dirigentes con experiencia y disposición de gestión, sumada a la determinación de las más de mil familias de quedarse y organizarse para conservar las tierras, posibilita muchas de las acciones, prácticas y construcciones en las que se va asentando el proceso.

En el estallido de la toma, en el mes de abril del 2015, uno de los elementos que se destacan es la relevancia que cobran las redes político-sindicales preexistentes, que actúan como instrumentos que brindan información, información que moviliza y dispone para la acción de ocupar las tierras. Luego, durante los primeros días van apareciendo formas incipientes de organización, que cristalizan y se consolidan a través de la figura del Tano.

El Tano es una figura que aparece a los pocos días de iniciada la toma y es uno de los que cuenta con información efectiva sobre la situación de tenencia de la

<sup>15</sup> Investigación en curso vinculada a los actores estatales y funcionarios públicos en el mismo proceso que está desarrollando la autora.

<sup>16</sup> Es de destacar que para el Estado esta experiencia es una puesta a prueba del instrumento legal y de sus mecanismos de gestión. También hay un aprendizaje en la propia aplicación.

tierra. Su estrategia de presentación busca legitimidad a partir de su experiencia política como parte de la Corriente Clasista Combativa (CCC), organización nacional que ha participado en numerosas tomas de tierras en el país y que tiene una amplia trayectoria política.<sup>17</sup> Este personaje se convierte a partir de entonces en líder indiscutido del proceso y en articulador central tanto de la organización interna como de los vínculos externos con los distintos funcionarios y organismos del Estado. Ferraudi Curto (2014) sostiene que no existe una contraposición tajante entre el conocimiento estatal abstracto y el conocimiento local situado, en tanto el conocimiento local aparece incorporado en el dispositivo estatal de gobernabilidad y analiza la constitución de Villa Torres (Municipio de La Matanza) como un barrio organizado ante los que eran vistos como “profesionales del gobierno”. Para el caso de Abasto, podemos pensar que hay cierta “profesionalización” del conocimiento local, cristalizada en la figura del dirigente, que se vuelve un experto en el manejo de las lógicas estatales, que conoce mecanismos y procesos técnicos, maneras de negociar y de dirigirse, que genera mecanismos de diálogo desde el barrio hacia el Estado y también que porta la voz del Estado en el barrio.

Decíamos antes que el esquema organizativo delineado rápidamente cuando se inicia el proceso de toma de tierras es un factor central en el desarrollo de los acontecimientos (capacidad de resistencia frente al desalojo, reagrupación, vínculos externos, etc.).

El primer censo interno buscaba por un lado dar cuenta del volumen de personas con que contaba el predio y construir a partir de esto un sistema organizativo. Desde el comienzo se pensó la toma organizada en lotes por manzanas, configuración que muestra la intención de formar un espacio estructurado. Este elemento filia al proceso con los “asentamientos”, que buscan distinguirse de las “villas” y constituyen su demanda central en torno a la integración a la trama urbana regular (Cra-vino, 2006). Además, se busca, a partir de esta división interna, generar una organización que pueda responder a las demandas y tareas planteadas. Sirve también como herramienta para objetivar la disputa con las autoridades estatales (Manzano, 2007). Por otro lado, este primer censo fue la manera de darle un cierre a la incorporación de personas. Estar registrado en este primer censo sería luego el patrón de legitimidad para habitar el predio. Quienes llegaron después no tendrían lugar en este espacio. Incluso, las primeras intervenciones estatales<sup>18</sup> se ponen a trabajar a partir de este primer censo realizado por los vecinos.

<sup>17</sup> Para indagar en la filiación entre la CCC y las demandas territoriales ver D. Merklen, (2010), *Pobres Ciudadanos*. Editorial Gorla. En especial Capítulo 2.

<sup>18</sup> La Comisión Nacional de Tierras, la Municipalidad de La Plata y el Área de coordinación de conflictos habitacionales de la provincia de Buenos Aires son los organismos que realizan un primer censo oficial, en base al ya realizado por los propios ocupantes.

Las formas organizativas ya se delinean en este momento, creándose dos espacios fundamentales: una asamblea, que reúne a todos los involucrados, y un cuerpo de delegados, que operativiza y gestiona las decisiones. Cada manzana tiene desde entonces un delegado y un subdelegado (que pueden variar a lo largo del tiempo). Son los encargados de comunicarse con cada persona o familia de su manzana, para relevar situaciones y demandas y para hacerles llegar la información necesaria. Son los representantes de la manzana en cada reunión de delegados. Merklen (1991) sostiene que estas formas organizativas distinguen a los asentamientos de otras tipologías de hábitat popular. Hay una herencia que es recuperada de formas organizativas sindicales (Izaguirre y Aristizábal, 1988).

En estos espacios es donde se actualiza la construcción de un “barrio”, de un *nosotros*, de un grupo de vecinos, donde se juegan prácticas e imaginarios colectivos que van conformando el proceso. Antes de que comience cada asamblea, las personas van llegando, y se van congregando en distintos grupos alrededor del lugar de reunión. Se instalan siempre varios puestos de comida, que venden panes, empanadas o tamales y que nuclean en general a grupos diversos. Comiendo empanadas, comentan las novedades de la semana, se preguntan por avances en la situación del predio o charlan sobre los hijos, el clima o el trabajo. En determinado momento, en general cuando comienza a anochecer, llega el Tano y, luego de saludar a la mayoría y hacer algunos chistes, da inicio a la asamblea.

## CONCLUSIONES

Nos propusimos en este artículo desarrollar los elementos que se configuran como condiciones de posibilidad para que una toma de tierras –que tiene lugar en Abasto, La Plata– se convierta en un barrio popular planificado. Los distintos ejes planteados avanzan en la comprensión del fenómeno al mismo tiempo que abren interrogantes y dejan planteadas preguntas para futuras indagaciones.

La coyuntura política aparece como un elemento decisivo en el desarrollo de los acontecimientos, siendo el freno al desalojo y la sanción de la ley de expropiación dos expresiones fuertes a las cuales se suma el posterior desarrollo del proceso expropiatorio. Este último es un factor distintivo, sobre todo si se tiene en cuenta en términos relativos frente a otros casos. La sanción de una ley de expropiación es en muchas ocasiones el punto de llegada de procesos de organización colectiva, configurándose en ocasiones como herramienta de desarticulación de conflictos. En este caso, al contrario, habilita una serie de acciones e intervenciones estatales que dan inicio –o continuidad– a un proceso de producción social del hábitat. Se abren interrogantes por el peso específico de los funcionarios y figuras políticas en el proceso y por la importancia de que la toma tuviera lugar en el momento pre-

vio a la ronda electoral. El éxito de este caso frente a otras tomas que también tuvieron lugar en la provincia durante 2015 refuerza nuevamente la idea de que existe un conjunto de elementos confluyentes que es necesario sopesar para entender el fenómeno.

Decíamos que esta coyuntura habilita una serie de intervenciones estatales, enmarcadas en la “vitrina” de la capital provincial y el clima de época ceñido por el debate de la implementación de la Ley 14449. Esto abre interrogantes sobre las particularidades que le imprime al proceso la lógica de intervención estatal, como un elemento interesante para profundizar a futuro. ¿En qué medida la toma de Abasto cobra características específicas a partir del estilo y los mecanismos de intervención estatal? ¿Cuál es el peso de estos elementos en el devenir de los acontecimientos? Por otro lado, ¿de qué manera es considerada Abasto desde la órbita estatal y cuál es su impacto? ¿Cómo es pensada dicha intervención desde los distintos organismos municipales, provinciales y nacionales?

Sin lugar a dudas, el elemento de la organización colectiva es el que permite aglutinar y dar forma al resto, destacando los mecanismos internos y la capacidad de los referentes y líderes del proceso. La figura del Tano, como “profesional” de las tomas de tierras, abre también caminos de indagación: ¿Cómo se configura el rol del mediador entre las organizaciones sociales y el Estado en procesos de acceso al suelo y a la vivienda? ¿En qué medida el despliegue de la intervención estatal –y por qué no de las políticas públicas– necesita de figuras que organicen y encarnen el conocimiento local para ser exitosas?

Este conjunto de condiciones permiten explicar el fenómeno de Abasto y pueden estar dando pistas para pensar por qué esta toma de tierras pudo convertirse en un barrio popular con planificación estatal. Queda abierto el interrogante sobre ante qué forma de acceso al suelo y a la vivienda estamos, si sus características particulares podrían estar dando cuenta de modos novedosos de hábitat. ¿Se trata acaso Abasto de una toma de tierra que, sin llegar a constituirse en un asentamiento popular como tal, se redefine en una urbanización social planificada con fuerte participación popular e involucramiento estatal en el acondicionamiento urbano? ¿Es la articulación de una coyuntura política favorable, una fuerte intervención estatal y una dinámica organizativa muy potente lo que habilita nuevas formas de hábitat? Son algunos caminos posibles que se pasan a seguir indagando. ■

## Referencias bibliográficas

- AUYERO, Javier, *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2001.
- BARSKY, Andrés, "El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires". *Scripta Nova*, Vol. 9, Nº 194, 2005, p. 36.
- BASUALDO, Eduardo, "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa", *Revista Realidad Económica* Nº, Vol. 200, 2003.
- BELLARDI, Marta y Aldo De Paula, *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.
- BETTATIS, Clarisa. "De villa a barrio. La (re) urbanización de villas y asentamientos". En: Cravino, M. C. (ed.), *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires: Ediciones Ciccus/UNGS, 2012, pp. 142-171.
- CARAM, Mariana y Soledad A. Pérez, *Asentamientos ilegales: procesos de exclusión social y espacial en la ciudad*. Ponencia presentada al VI Encuentro de investigadores de cultura y ciudades contemporáneas. Guadalajara. 2002.
- CISTERNA, Carolina y Lucía Gisela Matteucci, "La urbanización en Argentina durante el Neodesarrollismo. Una lectura desde las rupturas y continuidades con el período neoliberal", *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 7, Nº 4, 2015, pp. 1573-1599.
- CLICHEVSKY, Nora, *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Buenos Aires: Conicet/UBA, Mimeografía, 1999.
- CRAVINO, María Cristina, "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo". Trabajo presentado en el 1er. Congreso Virtual de Antropología y Arqueología, Buenos Aires. 1998.
- , "Los asentamientos del Gran Buenos Aires: reivindicaciones y contradicciones". En: *Antropología social y política: hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires: Eudeba, 1999, pp. 261-284.
- , *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.
- , *Vivir en la villa: relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.
- , *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.
- , *Entre el arraigo y el desalojo: la Villa 31 de Retiro; derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.
- , "Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires". *Revista Direito e Práxis*, Vol. 7, Nº 14, 2016.

CRAVINO, María Cristina (ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de Programas Federales de Vivienda en el Área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus/UNGS, 2012.

-----, *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.

CUENYA, Beatriz, *Condiciones de hábitat y salud de los sectores populares*. Buenos Aires: CEUR. 1987.

DEL RÍO, J. P. y F. Langard, "Del poder de los ladrillos a la ciudad banco. Las implicancias del boom inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados". En: Féliz, M., E. López y M. García (coord.), *Desarmando el modelo. Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires: El Colectivo, 2016.

DI VIRGILIO, María Mercedes, *Estrategias residenciales y redes habitacionales. El acceso a la vivienda de familias de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association. Dallas, marzo 2003.

FÉLIZ, Mariano y Emiliano López, *Proyecto neodesarrollista en la Argentina: ¿ modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires: Editorial El Colectivo, 2012.

FERRAUDI CURTO, María Cecilia, "Construir un barrio organizado: políticas habitacionales y categorías socioespaciales en una villa de Buenos Aires". *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol. 9, Nº 2, 2014, p. 141-162.

-----, *Ni punteros ni piqueteros: urbanización y política en una villa del conurbano*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2014.

FORNI, Pablo, Luciana Castronuovo y Mariana Nardone, "Ni piqueteros ni punteros: Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza". *Postdata*, Vol. 18, Nº 2, 2013, p. 187-214.

FREDERIC, Sabina, *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

GONZÁLEZ, Pablo, "Asentamientos populares en la Gran La Plata: Un análisis de las nuevas territorialidades ante las transformaciones del mundo social-comunitario en la década del 2000." En: XI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, 12 y 13 de noviembre de 2009, La Plata, Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía, 2009.

-----, *La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto posneoliberal (2003-2011)*. X Bienal del Coloquio de transformaciones territoriales. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, AUGM, ACDR, 2014.

-----, *La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el período posneoliberal (2003-2011)*. X Bienal del Coloquio internacional de transformaciones territoriales. Los Polvorines: UNGS, 2014.

GRASSI, Estela, *Las cosas del poder*. Buenos Aires: Espacio editorial, 1996.

GUBER, Rosana, "Identidad social villera". En: Boivin, Mauricio, Ana Rosato y Victoria Arribas, *Constructores de Otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural*, 1984.

HAGMAN, Itai, "Tres momentos de la Argentina kirchnerista". *Revista de economía política Márgenes*, Vol. 1, Nº 1, 2015, pp. 119-135.

IZAGUIRRE, Inés y Zulema Aristizábal, *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejército de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1988.

LÓPEZ, Emiliano y Manuel Ducid, "La conformación de una hegemonía desarrollista en la Argentina post-neoliberal". *Revista mexicana de sociología*, Vol. 78, Nº 2, 2016, pp. 229-255.

MANZANO, Virginia, "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales". En: Cravino, María Cristina (ed.), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, 2007.

----, "Ocupar para negociar": *Las tramas políticas y las experiencias cotidianas de las ocupaciones colectivas de espacios públicos*. V Jornadas de Sociología de la UNLP, Argentina, 2008.

----, MERKLEN, Denis, *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos, 1991.

----, "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires", *Nueva Sociedad*, Vol. 149, 1997, pp. 162-177.

----, "Vivir en los márgenes. La lógica del cazador". Svampa (ed.), *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. UNGS-Biblos, 2000.

----, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2005.

----, OSZLAK, Oscar, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: Cedes, 1991.

PASTRANA, Ernesto, "Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)". *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 14, Nº 54, 1980, pp. 124-140.

PIVA, Adrián, *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de ideas, 2015.

RATIER, Hugo, *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: CELA, 1972.

REBÓN, Julián, *Las formas de la conflictividad en las villas de la Ciudad de Buenos Aires: una aproximación desde un estudio de caso*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2004.

RELLI UGARTAMENDÍA, Mariana, "Política de regularización del hábitat popular urbano en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 1983-2007". En: VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2015.

----, *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2018.

VARESI, Gastón, "Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista". *Realidad Económica*, Vol. 264, 2011, pp. 33-59.

YUJNOVSKY, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

ZICCARDI, Alicia, "Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta". *Revista Mexicana de Sociología*, 1983, pp. 45-67.



# TERRITORIOS MÓVILES, POLÍTICAS SOCIALES Y PRÁCTICAS DE ORGANIZACIÓN DE TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA POPULAR

*María Inés Fernández Álvarez*

CONICET - UBA

## RESUMEN

Este artículo sintetiza resultados de una investigación etnográfica en curso con una cooperativa de vendedores ambulantes del Ferrocarril San Martín que integran la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Aun cuando la cooperativa se conformó en el año 2015, los vendedores del tren han mantenido, a través de generaciones, “códigos de vida” que organizan su actividad, dentro de las que cobran centralidad las relaciones de parentesco, incluyendo la forma en que la idea de familia es empleada para hablar de los vínculos que se tejen en “el fierro”, tal como prefieren denominar al tren. Este proceso de formalización como cooperativa se vuelve inteligible a la luz de un proceso más amplio de producción y disputa de formas de reconocimiento, protecciones, bienestar y derechos colectivos como trabajadores en el marco de la CTEP, dentro del que se destaca la implementación del Salario Social Complementario. En este artículo, me propongo analizar la dinámica de este proceso de organización y la implementación de esta política en un territorio particular marcado por la movilidad de las personas, los vínculos, las prácticas y los espacios que lo producen. Por una parte, esta condición desafía las formas modales de hacer política que caracterizan las organizaciones marco en las cuales la cooperativa se inserta. Por otro, la implementación de esta política desborda los límites del espacio del tren como territorio para proyectar y construir vínculos desde y hacia los barrios donde habitan los vendedores. Atendiendo a estas dos dimensiones, me propongo reflexionar sobre la heterogeneidad de los territorios en los que se despliegan las formas de organización de la economía popular con relación a las políticas públicas destinadas a esta población.

**Palabras clave:** economía popular - políticas sociales - trabajo - movilidad

## ABSTRACT

This article summarizes the results of an ongoing ethnographic research on a cooperative of street vendors of the San Martín Train that make up the Confederation of

Workers of Popular Economy (CTEP). Even though the cooperative was created in 2015, the train vendors have throughout generations been developing “life codes” that organize their activity, within these, kinship relations are fundamental, including the way in which the idea of family is used to talk about the links that are woven in “the track”, as they prefer to call the train. This process of formalization as a cooperative should be understood in the light of a broader process of production and dispute of forms of recognition, protection, welfare and collective rights as workers in the framework of the CTEP, within which the implementation of the Complementary Social Salary becomes relevant. In this article, I analyze the dynamics of this process of organization and the implementation of this policy in a particular territory characterized by the mobility. On the one hand, this condition challenges the modal ways of doing politics that defined the framework organizations in which the cooperative is inserted. On the other, the implementation of this policy goes beyond the limits of the train space as a territory to project and build links to and from the neighborhoods where the street vendors live. Looking at these two dimensions, I reflect on the heterogeneity of the territories in which the forms of organization of the popular economy are deployed in relation to public policies aimed at this population.

**Keywords:** popular economy - social policies - work - mobility

---

Recibido: 13/11/2018 / Aceptado: 06/03/2019

---

## INTRODUCCIÓN

Este artículo sintetiza resultados de una investigación etnográfica en curso con una cooperativa de vendedores ambulantes del Ferrocarril San Martín que integran la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), una organización gremial formada recientemente en Argentina con el objetivo de representar a los trabajadores de la “economía popular”.<sup>1</sup> Aun cuando la cooperativa se conformó en el año 2015, los vendedores del tren han mantenido a través de generaciones “códigos de vida” que organizan su actividad. Se trata de un conjunto de reglas

---

<sup>1</sup> Este trabajo de investigación se desarrolla en el marco de los proyectos PICT-2015-0659 “Prácticas políticas colectivas, modos de gobierno y vida cotidiana: etnografía de la producción” (2015-2018) y Ubacyt 20020130200013BA “Prácticas políticas colectivas, modos de agremiación y experiencia cotidiana: etnografía de prácticas de organización de trabajadores de sectores populares” (2018-2020), ambos bajo mi dirección. De manera sintética, estas investigaciones se proponen analizar las formas en que los denominados “sectores populares” desarrollan prácticas creativas para atender a la producción y reproducción de la vida desde experiencias variadas de precariedad.

asumidas y compartidas colectivamente que los vendedores fueron creando para hacer frente a situaciones de violencia sistemática (decomisos, persecuciones, detenciones), desarrollando prácticas de cuidado colectivas que incluyeron la conformación de la cooperativa en sí misma. Un dato sobresaliente es la centralidad que cobran, en estos “códigos de vida”, las relaciones de parentesco, incluyendo la forma en que la idea de familia es empleada para hablar de los vínculos que se tejen en “el fierro” –tal como prefieren denominar al tren–.

Este proceso de formalización como cooperativa cobra inteligibilidad a la luz de una dinámica más amplia de producción y disputa de formas de reconocimiento, protección, bienestar y derechos colectivos para los trabajadores no asalariados protagonizada por la CTEP. Conformada en el año 2011, esta organización se define como una herramienta gremial con el objetivo de representar a los trabajadores de la “economía popular”, entendiéndolo por ello a quienes, habiendo quedado fuera del mercado de trabajo, “se inventaron el trabajo para sobrevivir”. Como parte de esta dinámica, durante el año 2016 la CTEP llevó adelante, junto a otras organizaciones de base, un proceso de demanda por la Ley de emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la economía popular.<sup>2</sup> Sancionada en diciembre de ese año, esta ley contempló la creación de un Salario Social Complementario (SSC) para trabajadores de la economía popular cuyos ingresos se encontraran por debajo del salario mínimo. Como su denominación lo señala, el SSC se considera un complemento salarial que se suma a los ingresos derivados de la actividad que realizan estos trabajadores.<sup>3</sup>

La sanción de la Ley de emergencia y la aplicación del SSC fueron objeto de reflexiones recientes en función de interrogar las transformaciones en las políticas sociales tras el cambio de gobiernos en 2015 (Hopp, 2017, 2018; Arcidiácono y Bermúdez, 2018) y su relación con las formas de institucionalidad de la economía popular (Maldovan Bonelli *et al.*, 2017; Hindi, 2018; Muñoz, 2018). En este artículo, me propongo analizar la dinámica de la implementación de esta política en el territorio, como parte de un proceso más amplio de organización colectiva. En lugar de concentrarme en el contenido de la normativa y su aplicación, me interesa explorar la dinámica organizativa en la que esta política se materializa. Me detengo para ello en el caso de la Cooperativa Vendedores Unidos del Tren San Martín, interrogando las especificidades de esta dinámica en un territorio particular marcado por la movilidad. Por una parte, esta condición desafía las formas modales de hacer política que caracterizan las organizaciones marco en las cuales la cooperativa se inserta. Por otro, la implementación de esta política desborda los límites del espacio

<sup>2</sup> Ley 27345, publicada en el Boletín Oficial el 23 de diciembre de 2016. Ver <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/11514825/null>.

<sup>3</sup> El monto asignado como transferencia monetaria en calidad de Salario Social Complementario constituye la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil.

del tren como territorio para proyectar y construir vínculos desde y hacia los barrios donde habitan los vendedores y sus familias. Atendiendo a estas dos dimensiones, me propongo reflexionar sobre la heterogeneidad de los territorios en los que se despliegan las formas de organización de la economía popular en relación a las políticas públicas destinadas a esta población.

En función de este análisis, recupero aportes antropológicos recientes en torno a la noción de movilidad (Salazar y Smart, 2011; Salazar y Jayaram, 2016; Salazar, 2018) como un concepto fértil para capturar el sentido fluido de la vida social no solo en relación a las personas sino también a los objetivos, imágenes, informaciones, ideas, recursos, etc. Esto implica atender a la forma en que se materializa dicha movilidad a través de personas, objetos, palabras e imágenes en que la movilidad cobra forma. Las reflexiones antropológicas sobre la idea de movilidad se inscriben en un campo más amplio de estudios sobre la temática desarrollado en las ciencias sociales, en la que esta idea constituye a la vez objeto de estudio y lente analítico. Me refiero al denominado “giro de la movilidad”, una perspectiva que pone en primer plano las variadas formas de movimiento (y, más recientemente, los vínculos entre movilidad e inmovilidad) para comprender fenómenos y procesos sociales. De manera sintética, el punto de partida de este enfoque consiste en interrogar cómo las personas, ideas, objetos, etc. circulan reuniendo preocupaciones relativas a la construcción de desigualdades, jerarquías y relaciones de poder, a los vínculos entre espacialidad y temporalidad así como la constitución de sujetos, subjetividades y formas de significación (Sheller, 2014). Así, contempla no solo las formas de desplazamiento físico sino también los significados de estos desplazamientos y sus consecuencias en términos económicos, sociales y culturales y la forma en que las personas experimentan estos desplazamientos (Jirón Martínez, 2015). En Argentina, este enfoque fue recuperado, por ejemplo, en estudios recientes sobre los procesos de segregación espacial (Segura, 2012) y en términos más amplios para el análisis de la cuestión social urbana (Soldano, 2017). En este último caso, los viajes en el conurbano constituyen la puerta de entrada para abordar de manera articulada dimensiones estructurales del transporte y aspectos subjetivos de las prácticas de movilidad cotidiana en tanto experiencia, en función de interrogar las dinámicas de constitución de la ciudad.

En este artículo me propongo partir de la idea de movilidad para indagar la dinámica que cobra la implementación del SSC en el marco del proceso de organización de la Cooperativa Vendedores Unidos del Tren San Martín. En mi caso, la pregunta por la movilidad responde a una inquietud que fue volviéndose central a partir de mi trabajo de campo. En efecto, a diferencia de otros espacios organizativos con los que he desarrollado mis investigaciones previas, cuyas referencias podrían vincularse a una inscripción en un territorio fijo, la cooperativa es una organización des-

localizada que adquiere forma en prácticas, situaciones, vínculos y espacios variados enlazados por “el fierro” y a través de él.<sup>4</sup>

No menos significativo fue experimentar la potencia del tren en movimiento y comprender, al acompañar a los vendedores en sus recorridos diarios, que el movimiento es parte de la actividad y de sus vidas. Pero, sobre todo, que “el fierro” encarnado en el cuerpo (re)define relaciones de parentesco y familia sobre la base de las que se sostiene el proceso de organización colectivo que dio lugar a la formación de la cooperativa, como será desarrollado en este artículo. Partiendo de la centralidad adquirida por la movilidad tanto en mi trabajo de campo como en la dinámica de esta organización, en las páginas que siguen propongo una reflexión sobre el SSC a la luz del proceso más amplio que la cooperativa lleva adelante como parte de la CTEP. Con este objetivo, en la primera parte del artículo sintetizo la conceptualización de la economía popular que elabora la CTEP en el marco del que fue impulsada la sanción de la ley que le dio origen. Luego analizo el proceso de formación de la cooperativa, deteniéndome en la centralidad de las relaciones de parentesco y familia forjadas por “fierro” y a través de él. Finalmente, reflexiono sobre la manera en que el SSC redefine los contornos de la cooperativa al ampliar los alcances y las personas que la integran. Sobre la base de este análisis, propongo un abordaje del salario desde la perspectiva de la movilidad que permita centrar la mirada en lo que las personas producen en sus prácticas cotidianas a partir de la puesta en circulación de esta política en su transcurrir.

## **EL SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO EN LA TRAMA DEL PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LA CTEP**

La CTEP se formó en 2011 a partir de la confluencia de un heterogéneo conjunto de organizaciones sociales y políticas, algunas de las cuales tienen una prolongada trayectoria que se remonta al menos a la década de 1990, momento de apogeo de las llamadas políticas neoliberales.<sup>5</sup> El proceso de formación de esta organización

---

<sup>4</sup> En estudios previos (Fernández Álvarez, 2016b) hemos señalado la productividad de una perspectiva de nociones como cooperativa en tanto categoría de la práctica. Esta perspectiva desplaza la mirada de la organización a las relaciones, vínculos y acciones cotidianas que la producen. Partiendo de esta misma perspectiva, el carácter deslocalizado de esta experiencia organizativa cobra interés en pos de una reflexión desde la idea de movilidad y busca ampliar los alcances de dichas investigaciones.

<sup>5</sup> Entre las organizaciones que participaron del acto por su fundación y siguen formando parte de la CTEP se encuentran el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Posteriormente se sumaron otras organizaciones como el Movimiento Nacional Campesino Indígena, la Dignidad, el Frente Popular Darío Santillán, la Organización Social los Pibes y Política, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas y más recientemente Seamos Libres o La Garganta Poderosa, entre otras.

debe entenderse a la luz de las transformaciones sociales, económicas y políticas producidas en Argentina en las últimas décadas y su impacto en la recomposición de la clase trabajadora (Fernández Álvarez, 2018a). En efecto, los indicadores sociales y laborales fuertemente deteriorados desde la década de 1970 lograron una significativa recuperación entre 2003 y 2015 como resultado de la implementación de una serie de políticas de promoción del mercado interno, reactivación industrial y redistribución del ingreso. Sin embargo, un porcentaje significativo de la clase trabajadora, lejos de ser reabsorbido como parte del mercado de trabajo por medio de un empleo asalariado, pasó a engrosar las filas del denominado sector “informal” de la economía; se insertó en circuitos de tercerización, accediendo a empleos precarios, o bien pasó a integrar cooperativas de trabajo impulsadas desde el Estado. Estas últimas tuvieron un desarrollo significativo como política de generación de empleo e “inclusión social” definidas en oposición a los programas “asistencialistas” y “focalizados” de las décadas previas (Hintze, 2007; Hopp, 2011; Grassi, 2012,). La CTEP se conformó en este contexto con el propósito de representar a los trabajadores de la “economía popular”, demandando para ello al Estado su reconocimiento como entidad sindical. En esta dirección, a pocas horas de finalizar el gobierno de Cristina Kirchner, el Ministerio de Trabajo le otorgó la personería social el 9 de diciembre de 2015, creando así una nueva figura que reconoce el derecho a la representación a un sector de trabajadores que hasta el momento no estaban reconocidos como tales (Muñoz, 2019).<sup>6</sup>

De manera sintética, para esta organización la economía popular refiere a “un sector de la clase trabajadora sin derechos laborales ni patrón” que, lejos de definir “otra economía”, constituye “una expresión de una economía global de mercado con la que tiene múltiples puntos de conexión” (Pérsico y Grabois, 2014). Este posicionamiento debe ser entendido en relación con la centralidad que cobró el enfoque de la economía social y solidaria en Argentina en el contexto de la puesta en marcha de una serie de políticas de promoción de trabajo asociativo impulsadas desde el Estado entre 2003 y 2015, a las que hice referencia previamente. A diferencia de este enfoque, cuyo énfasis está puesto en el carácter alternativo respecto de la economía de mercado, desde la perspectiva de la CTEP, la “economía popular” es parte constitutiva de la dinámica de acumulación de capital. Desde esta perspectiva, puede ser leída como una expresión de la forma en que “el proletariado se multiplica” para garantizar dicha dinámica, “haciendo, deshaciendo y rehaciendo a la clase trabajadora” (Carbonella y Kasmir, 2015). Al mismo tiempo, esta

---

<sup>6</sup> La personería social quedó formalmente reconocida mediante la firma de la resolución 1727/15 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y publicada en el Boletín Oficial con modificaciones tras la asunción del nuevo gobierno, en la resolución 32/16. A través de esta resolución se creó el “Registro de organizaciones sociales de la economía popular y empresas autogestionadas”, que reconoce a las organizaciones inscriptas en él, otorgando representación a los trabajadores de la economía popular y las empresas recuperadas o autogestionadas (Grabois, 2017).

conceptualización de la economía popular toma distancia de la forma en que esta idea fue definida en las décadas previas en América Latina, cuando su peso caía en las estrategias de supervivencia de los sectores populares para destacar en cambio el carácter productivo –aunque subordinado– de este sector de la economía (Chena, 2017).<sup>7</sup> En este sentido, esta perspectiva reactualiza y al mismo tiempo amplía debates relativos a la idea de “marginalidad” en relación a la clase trabajadora desarrollados en esta región en la década de 1970. En particular, encuentra sintonía con las reflexiones desarrolladas por Aníbal Quijano (2014 [1977]) sobre “polo marginal” y “mano de obra marginal” respecto de los bienes o servicios que esta población provee y consume. Sin embargo, los alcances de la noción de economía popular en los términos en la conceptualización de la CTEP introducen elementos novedosos a los que hago referencia a continuación.

Vista desde esta óptica, la “economía popular” es para la CTEP una categoría que unifica, en tanto parte de la clase trabajadora, a una población heterogénea que algunos autores denominan “vidas sin salario” (Denning, 2011), compuesta por aquellos que habitualmente son clasificados como “informales”, “precarios”, “externalizados” o “de subsistencia”. En consecuencia, define una categoría política reivindicativa que implica procesar colectivamente en términos de clase a una amplia diversidad de trayectorias, experiencias, actividades y formas organizativas (Fernández Álvarez, 2018b). Estas incluyen tanto cooperativas formadas a partir de programas estatales como otras que se derivan de procesos inicialmente autogestionarios, como es el caso de las empresas recuperadas por sus trabajadores; experiencias de organización de recuperadores de residuos urbanos, conocidos en Argentina como “cartoneros”, o trabajadores textiles subcontratados, artesanos, feriantes, cuidachoches y vendedores ambulantes.

A partir de esta conceptualización de la economía popular, la CTEP coloca en primer plano dos atributos de esta población sobre la base de los cuales construye sus demandas y hace política: el reconocimiento de esta población como trabajadores y la ausencia de garantías sobre el conjunto de derechos que caracterizan el empleo “formal” o “en relación de dependencia”, tales como obra social, aportes previsionales, licencias, accidentes de trabajo, asignaciones familiares, etc., que en Argentina sentaron las bases de la “ciudadanía social” (James, 1990). En consecuencia, el objetivo transversal de la CTEP consiste en equiparar los derechos de este sector de la población con los del resto de la clase trabajadora. En tal sentido, podemos decir que la CTEP creó una demanda por derechos en el sentido que da a esta idea la antropóloga brasileña Lygia Sigaud (2005), es decir, en tanto demanda que no preexistía como tal a la formación de esta organización. En consecuencia,

---

<sup>7</sup> La noción de economía popular cobró fuerza durante la década de 1980 en América Latina en el marco de las críticas a la idea de informalidad para enfatizar los límites de una definición cuyo énfasis estaba puesto en las formas jurídicas o burocráticas (Cortado, 2014).

la categoría de derechos adquirió centralidad reforzando el valor político y simbólico de la identidad del trabajador, en articulación al mismo tiempo con un conjunto más amplio de condiciones vinculadas a aquello que se considera una vida digna (Señorans, 2017) desde las que se disputan y (re)inventan nociones de bienestar (Fernández Álvarez, 2016a).

En esta clave puede leerse el proceso de demanda y negociación por la Ley de emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la economía popular, anunciado públicamente en agosto de 2016 junto a otras organizaciones de base, con la realización de una “caravana de la dignidad”, una masiva movilización que recorrió 13 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires y convocó más de 100 mil personas.<sup>8</sup> La aprobación de la ley que contempló la creación del SSC cobró trascendencia en tanto fue aprobada a un año de la asunción a la presidencia de Mauricio Macri, en el marco de la implementación de una drástica política de ajuste. Esta política incluyó aumentos tarifarios, el desmantelamiento de diversas áreas del Estado, despidos masivos y la reformulación o discontinuidad de programas sociales destinados a poblaciones vulnerables con el consecuente aumento del desempleo, el incremento de la desigualdad social y el deterioro de las condiciones de vida de la población que la CTEP representa.

Al mismo tiempo, como analicé en un texto precedente, (Fernández Álvarez, 2018b) esta iniciativa forma parte de un proceso más amplio de construcción de derechos para los trabajadores de la economía popular, que puede ser analizado en tanto disputa por la participación legítima de estas poblaciones en la distribución de la riqueza. Valiéndonos de la reflexión propuesta por James Ferguson (2015) para el caso de Sudáfrica, el proceso de demanda que lleva adelante la CTEP se sostiene en el reconocimiento de que estas poblaciones –los negros y pobres sudafricanos en el caso de Sudáfrica, la economía popular en el caso de Argentina– son dueños legítimos de una vasta riqueza nacional producida colectivamente de la que han sido privados mediante procesos históricos de despojo. En el caso de la CTEP, esta disputa por las formas de redistribución de la riqueza se sostiene en una idea de participación cuyo principio de legitimidad se funda en el hecho de que quienes forman parte de la economía popular son aquellas personas que se vieron obligadas a “inventarse un trabajo para sobrevivir” como consecuencia de un proceso creciente de desposesión que las ha dejado fuera del empleo asalariado como posibilidad.

En este sentido, se trata de un proceso de construcción de derechos que incluye, pero sobrepasa y tensiona, la idea de exclusión, al señalar que esta población ha sido sistemáticamente expropiada de bienes, recursos y derechos. Así, tomando

---

<sup>8</sup> En este proceso confluyeron la CTEP, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Barrios de Pie, organizaciones conformadas en demanda de fuentes de trabajo a mediados de la década de 1990 y principios del 2000, respectivamente.



prestado el análisis de Alexandre Roig (2017) sobre la noción de deuda para comprender las dinámicas de la economía popular, podemos considerar que, más que excluidos, los trabajadores de la economía popular resultan acreedores en una situación de deuda histórica. Ahora bien, teniendo en cuenta que la conceptualización de la economía popular como categoría reivindicativa implica procesar colectivamente una heterogeneidad de trayectorias y experiencias organizativas, este proceso de construcción de derechos se actualiza en un conjunto de demandas específicas relativas a las diferentes ramas de actividad en torno a las que se organiza la CTEP con el propósito de unificar problemáticas, objetivos e intereses comunes a cada sector ocupacional. A continuación, me detendré en la dinámica de organización de la Cooperativa de Vendedores Unidos del Tren San Martín con el fin de abordar la especificidad que cobra este proceso para los vendedores ambulantes que desarrollan su actividad en el transporte ferroviario.

## LA COOPERATIVA COMO ESPACIO DE CUIDADO Y PRODUCCIÓN DE BIENESTAR(ES)

Como mencionaba al inicio de este artículo, aun cuando la Cooperativa Vendedores Unidos del Tren San Martín se constituyó formalmente como agrupación en 2014 e inició los trámites para adquirir la personería jurídica un año después, los vendedores del tren han tenido desde hace décadas una organización bastante estructurada sobre la base de lo que denominan “códigos de vida”. Estos “códigos de vida” conforman un conjunto de reglas que organizan tanto el espacio como los ritmos, dinámicas y relaciones en el tren, que preexisten a este proceso de formalización y que desde la creación de la cooperativa tomaron la forma de una regulación escrita, reforzando su existencia y alcance.<sup>9</sup> Se trata, en efecto, de un lenguaje social asumido y compartido colectivamente en el que adquieren relevancia las relaciones de parentesco. Son estos vínculos los que organizan desde la posibilidad misma de trabajar hasta la forma de utilizar el espacio y desarrollar la actividad (los productos vendidos o los trayectos realizados) así como la circulación de saberes respecto de la venta en sí misma (aprender a qué horas es mejor salir a vender, dónde comprar y guardar la mercadería, la forma de vincularse con los guardas y fuerzas de seguridad, etc.). En efecto, para “entrar” a trabajar en el tren hay que ser hijo o hija de un vendedor. La venta en el tren es, de hecho, una actividad que “se hereda” –incluyendo el producto que puede ser comercializado–, a tal punto que un vendedor suele transmitir la tranquilidad que siente de saber que sus hijos e hijas tienen asegurado a futuro al menos esta posibilidad para “ganarse la vida”. En mi trabajo de campo ha sido frecuente que en el encuentro con un vendedor a quien

<sup>9</sup> Al momento de formalizar su organización, los vendedores elaboraron un reglamento interno que puso en papel gran parte de los códigos y reglas a los que hago referencia.

no conocía, este me fuera presentado como “el hijo de”, “el hermano de” o “el nieto de” e incluso que en una reunión me fuera señalada esta cadena de filiaciones indicándome las generaciones allí presentes. Vale como ilustración reparar en los apodos utilizados para llamarse entre ellos, en los que se sigue una cadena de diminutivos que se desprenden de aquel destinado al padre o hermano mayor.<sup>10</sup>

La centralidad que adquieren los vínculos de parentesco se proyecta en la forma en que la idea de familia es utilizada para hablar de las relaciones que se tejen entre los vendedores del tren San Martín en un sentido amplio. “Nosotros somos una familia” suelen enfatizar al hablar de sí mismos. Y esta afirmación tiene la intención de remarcar las relaciones de parentesco a las que hice referencia previamente y, a la vez, “los códigos de vida” que fueron creando para hacer frente a situaciones de violencia sistemática, por ejemplo con fuerzas de seguridad y funcionarios públicos (decomisos, persecuciones, detenciones), desarrollando prácticas colectivas de cuidado, que incluyeron la conformación de la cooperativa en sí misma. En esta clave de análisis, la cooperativa forma parte y redefine una serie de prácticas de cuidado tendientes a garantizar la sostenibilidad de la vida en un sentido amplio (Carrasco, 2013; Pérez Orozco, 2014), esto es, no solo necesidades estrictamente materiales, sino afectivas, incluyendo las posibilidades objetivas y subjetivas para proyectar una vida hacia el futuro, desde las que se desarrollan estrategias individuales y colectivas de bienestar para sí mismos y las generaciones venideras (Nartzky y Bersnier, 2014).

Así, tener una bandera propia, portar una remera con el logo de la organización y de la CTEP, llevar consigo una identificación con el nombre de la cooperativa, etc. constituyen prácticas de cuidado que los protege frente a situaciones potenciales de violencia frente a las fuerzas de seguridad. Situaciones que en los últimos años se han ido intensificado, particularmente en el caso de quienes ejercen su actividad en la vía pública, como resultado de una política de ordenamiento del espacio público que afecta particularmente a los vendedores ambulantes y que exacerbó formas de control policial (por otra parte, existentes históricamente) sobre esta población. Al mismo tiempo, estas prácticas de cuidado configuran un clivaje desde el que producir formas de bienestar, como la realización de festejos y entrega de regalos en momentos como el Día del Niño o el reparto de cajas navideñas para las familias. Formas de bienestar que los vendedores han venido creando a partir de la conformación de su organización, fortalecidas con el acceso a una obra social a través de la Mutual Senderos<sup>11</sup> –mediante la inscripción en el Monotributo

<sup>10</sup> Estos vínculos de parentesco se extienden en ocasiones entre las diferentes líneas del tren, aun cuando en la mayoría de los casos los vendedores suelen pertenecer y permanecer en una misma línea.

<sup>11</sup> La Mutual Senderos es una de las principales apuestas en el proceso de construcción política de la CTEP en tanto sindicada en su lucha por equiparar derechos de los trabajadores de la

Social– y, más recientemente, al Salario Social Complementario en tanto integrantes de la CTEP.

A la importancia que cobran las relaciones de parentesco y la referencia a la idea de familia hay que agregar otro aspecto sumamente relevante que define las relaciones entre los vendedores y se vincula sin duda a esta cuestión, relativo a la distinción entre vendedores “jóvenes” o “nuevos” versus “viejos” o “de toda la vida”. Esta diferencia define una clasificación sumamente significativa dentro del universo de los vendedores del tren, que se repite en el caso de otras líneas férreas, tal como ha sido también señalado en otros estudios (Perelman, 2017). Me llevó de hecho tiempo comprender que “viejos” y “jóvenes” no respondía necesariamente a una diferencia etaria –sin excluirla–, sino principalmente a una distinción relativa a quienes sufrieron detenciones, tuvieron que ingresar a la cárcel o enfrentar a la policía o las fuerzas de seguridad, diferenciándolos de aquellos que nunca habían pasado por esa experiencia.

Este es el caso, por ejemplo, de Silvia Palmieri, militante del Movimiento Evita y referente de la cooperativa, quien ingresó a trabajar como vendedora a los 7 años de edad y con sus 39 años forma parte de “los viejos”, al igual que su marido y su hermana, todas personas que, como ella, experimentaron períodos de detención o tuvieron que resistir a las fuerzas de seguridad para permanecer en el tren. Esta diferenciación resulta sumamente compleja de procesar colectivamente y da por tierra con una idea de familia como sinónimo de relaciones armónicas, tal como suele ser referido en un uso retórico de dicho término naturalizando relaciones de jerarquía o producción de relaciones asimétricas. En efecto, la importancia de que los “jóvenes” o “nuevos” respeten “los códigos” resulta una preocupación permanente en la medida en que el respeto de estos códigos (que incluyen cuestiones como las formas de comportamiento en el tren y el modo en que deben cuidar a los pasajeros) resultan pilares en los que se sostiene el proceso de demanda por el reconocimiento como trabajadores, donde se erige la idea de su actividad como un “servicio”.<sup>12</sup>

---

economía popular con aquellos que se encuentran bajo relación de dependencia. Actualmente cuenta con 42063 afiliados y centros de atención propios en todo el país, que ofrecen una prestación integral de salud y convenios con otros centros de mayor complejidad u obras sociales como la Obra Social del Personal Ladrillero (OSPL). Para un análisis de la Mutual en tanto innovación organizacional cf. Bruno, Coelho y Palumbo (2018).

<sup>12</sup> Como he desarrollado en otro trabajo (Fernández Álvarez, 2018b), la idea de servicio constituye un anclaje sumamente significativo en el que se sostiene el proceso de construcción de demandas de los vendedores del espacio público de la CTEP. Esto es así, en tanto la actividad que realizan consiste en “la venta de productos populares a precios populares”, garantizando el acceso al consumo masivo de bienes a los que esta población no tendría alcance por otros medios. Pero, en un sentido más amplio, se trata de un servicio en tanto asegura prácticas y formas de cuidado a vecinos, pasajeros, peatones o “el barrio”. Por ejemplo, volviendo seguras zonas de la ciudad de otro modo dominadas por “la delincuencia”; proveyendo a los pasajeros del

La trayectoria de vida de Silvia, cuyo ingreso al tren como vendedora data de muy temprana edad, lejos de ser una excepción es una característica común que se repite en gran parte de los vendedores más “viejos”. En particular, en los intercambios que mantuve durante mi trabajo de campo con quienes se definen como más “viejos” o “de toda la vida”, resultó frecuente el modo en el que reconstruyeron su vida desde experiencias marcadas por una infancia de privaciones materiales que los obligó a salir a trabajar desde edades muy tempranas. Sin embargo, lejos de narraciones caracterizadas por un relato patético o miserable, estas referencias combinan momentos de sufrimiento y carencia con un relato en el que el tren es descrito como un espacio lúdico y, sobre todo, de gran libertad. Particularmente impactante en este sentido fue para mí la forma en que mis interlocutores relataron accidentes en el tren que dejaron marcas corporales o dieron muerte a un compañero. Narraciones incluidas como parte de un relato en el que describían cómo cuando chicos se divertían saltando de un tren a otro, hacían apuestas respecto de la capacidad para subir al tren cuando ya estaba en movimiento o jugaban a ver quién lograba subir más tarde cuando ya había arrancado. “El fierro que se lleva en las venas”, como una tarde lo transmitió la hija mayor de Silvia, que hoy trabaja vendiendo golosinas, al hablar de su madre. Estas narraciones me invitaron a pensar en el tren, o más bien “el fierro”, como materia o sustancia del parentesco, retomando la formulación propuesta por Janet Carsen (2014): un espacio (relacional) que forja, crea y (re)define vínculos de parentesco y familia y permite pensar no solo quiénes somos sino quiénes podemos ser a futuro.<sup>13</sup> El fierro como materia que define un vínculo de continuidad corporizado en la producción de relaciones familiares que tiene presencia en los cuerpos mutilados o las muertes de los que ya no están, pero que también renueva prácticas de cuidado y organización colectiva.

---

tren una bebida o alimento cuando regresan a sus casas luego de una jornada de trabajo; manteniendo en el circuito comercial productos cuya fecha de vencimiento es demasiado próxima para que pueda ser ofrecida en los comercios, de modo tal que se minimiza la cantidad de alimentos que finalizan en los rellenos sanitarios; o incluso en algunos casos generando un mercado para productos locales que no tienen posibilidad de ser comercializados en los circuitos de venta masiva.

<sup>13</sup> Siguiendo a la autora, el término *sustancia* resulta productivo para analizar las relaciones de parentesco al dar flexibilidad e integrar la ambigüedad que esta noción envuelve —en la medida en que tiene múltiples significados— para destacar la importancia de los procesos corporales en la comprensión de estos vínculos. Este término supone flujo e intercambio a la vez, como “esencia y contenido”, como “cosas corporales” (sangre, gametas, leche materna, etc.), pero también otros tipos de “cosas” como la comida, la tierra, las casas, fotos, genealogías o documentos a los que suma otras sustancias menos materiales, como, por ejemplo, los espíritus que indican la presencia de parientes (Carsen, 2014: 107)

## LOS CONTORNOS MÓVILES DE LA COOPERATIVA: DESLOCALIZANDO EL SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO

Esta experiencia de la precariedad que se prolonga a través de generaciones forjadas en “el fierro” incluye una historia personal y colectiva de disputa de larga data por seguir siendo “buscas”.<sup>14</sup> En efecto, la reconstrucción de trayectorias marcadas por condiciones de vida precarias también incluye referencias recurrentes a situaciones de violencia sistemática a las que cuando chicos o muy jóvenes tuvieron que hacer frente para poder trabajar. En estos casos, suelen enfatizarse situaciones de persecución y detenciones durante los años ochenta en los que las fuerzas de seguridad les “armaban causas” y los mantenían privados de su libertad durante varios días –que llegaban a extenderse en ocasiones a semanas y se repetían de manera sistemática y periódica–. La década del noventa, durante el proceso de privatización de los ferrocarriles, constituye un período de la vida que suele relatarse como un momento particularmente difícil.<sup>15</sup> Muchos incluso señalan que durante esos años fue cuando se hizo más difícil resistir para “no desaparecer del tren”, a partir del cambio en el sistema de seguridad.

Pero, además, se trata de una experiencia de la precariedad y de trayectorias de vida en las que es posible reconstruir una profundidad temporal que se remonta al menos a dos o tres generaciones. En términos analíticos, es posible hablar de una producción de subjetividades forjadas en esa historia que es la propia y la de sus madres, padres o abuelos, entre otros, en la que “el fierro” como sustancia, a la vez material y relacional, los produce como personas. Menos como individuos y más como *parte de*.

Este reconocimiento de genealogías como parte de “el fierro”, de una forma de vida que se transmite de padres a hijos y hace parte de las expectativas a futuro, de cómo se ven y proyectan en los que vienen, ha sido recurrente en los intercambios

<sup>14</sup> “Busca” define una categoría de autoadscripción que prefieren utilizar los vendedores ambulantes para hacer referencia a la forma de ganarse la vida y se contraponen a la idea de “mantero”, que suele utilizarse en los medios masivos y porta una carga sumamente peyorativa.

<sup>15</sup> La línea San Martín fue inaugurada en el año 1888 por el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, una compañía de capitales británicos que operó en la Argentina durante la última parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. El sistema ferroviario fue nacionalizado en 1948, durante el gobierno de Juan Domingo Perón, cuando pasó a ser operado por la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos. En 1991, los ferrocarriles fueron privatizados en el marco de las reformas neoliberales puestas en marcha por Carlos Menem, entonces presidente de la República Argentina, que concedió la administración a manos privadas. Más de 10 años después, en 2004, el Estado nacional rescindió la concesión y creó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (Ugofe), una empresa mixta formada por el Estado nacional y operadoras privadas disuelta en 2014. El 1° de marzo de 2015, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció un proyecto de ley para crear Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (Trenes Argentinos), que desde entonces opera la línea del San Martín. Para un estudio sobre el proceso de privatización y posterior nacionalización cf. Pérez, 2014.

que mantuvo en estos años con los vendedores del tren. Una proyección a futuro que se prolonga también en el pasado, los padres que abrieron el camino para que hoy puedan seguir estando en el tren, tal como suelen afirmarlo en asambleas interferroviarias o reuniones con otros vendedores ambulantes. Instancias de encuentro desarrolladas con el propósito de articular acciones entre las agrupaciones que en los últimos años se fueron constituyendo, con el objetivo de lograr el reconocimiento por parte de las empresas ferroviarias como trabajadores del tren. En estos espacios, los vendedores destacan la importancia de estar unidos para lograr trabajar “más tranquilos”, enfatizando la importancia de organizarse para pelear por sus derechos y “sembrar una semilla para las generaciones futuras”.

Fueron numerosas las intervenciones que en estas instancias tuve la oportunidad de escuchar en las que vendedores “de toda la vida” revivían momentos de detención cuando jóvenes o recordaban situaciones de encarcelamiento a las que se vieron sometidos por vender en el tren. Declaraciones que, en todos los casos, finalizaban afirmando el deseo de evitar ese mismo destino para quienes van a ocupar sus lugares en la posteridad o habían “heredado” su puesto de trabajo. Entre otras, vale la pena mencionar las palabras con las que un trabajador de otra línea finalizó su intervención durante la clausura de la primera asamblea interferroviaria, en junio de 2017. “Nosotros no queremos lo mismo para nuestros hijos” afirmó, luego de recordar las noches en que, de pequeño, esperaba a su padre cuando era detenido por ganarse la vida como “busca” en el tren. En la misma dirección, más de un año después, durante un encuentro realizado en la sede de la CTEP con el propósito de articular acciones entre vendedores ambulantes, un trabajador del ferrocarril Mitre, con los ojos llenos de lágrimas, cerró su intervención mostrando a los cientos de compañeros allí presentes el carnet de la obra social que había recibido esa tarde. Luego de señalar que era la primera vez que obtenía ese derecho, relató la importancia que para él y su familia tenía ese momento, ya que su esposa se encontraba enferma y debía ser intervenida con urgencia. Como en el caso precedente, cerró su intervención enfatizando la importancia de que sus hijos puedan obtener ese derecho del que él había estado privado toda su vida.

En síntesis, sembrar una semilla para las generaciones futuras implica, por un lado, conquistar el derecho a trabajar en el espacio público a partir del reconocimiento de la actividad que realizan como un servicio y, por otro, garantizar formas de bienestar, como el acceso a la salud o la jubilación, vinculadas a la obtención de derechos laborales de los que estuvieron desposeídos históricamente.

Es en el marco de este proceso de organización colectiva y disputa por derechos para sí mismos y las generaciones futuras que cobra sentido el Salario Social Complementario. En efecto, para quienes forman parte de la Cooperativa Vendedores Unidos del Tren San Martín, el Salario es una conquista obtenida como parte de este proceso de lucha por derechos que permitió ampliar los alcances y acciones rea-

lizados. Con el SSC se incorporaron integrantes a la cooperativa y se multiplicaron merenderos y espacios de formación deportiva, se realizaron refacciones de viviendas de los trabajadores y, más recientemente, se logró la construcción de un espacio propio o la realización de productos para ser comercializados en el tren. Así, el SSC se integró en una dinámica de organización colectiva que expandió los contornos de la Cooperativa en dos sentidos. Por un lado, al incluir como parte integrante a nuevos familiares y vecinos del barrio que llevan adelante en el territorio algunas de estas acciones. Por el otro, en tanto se trata de actividades que se desarrollan desde el barrio y para él. Visto desde esta óptica, el salario adquiere en la dinámica cotidiana de la cooperativa un sentido de movilidad que amplía las fronteras y alcances de este espacio organizativo. En la misma dirección, otros estudios etnográficos desarrollados en el marco del equipo de investigación muestran cómo, en el caso de la Cooperativa “Jóvenes en Progreso”, que integra la Federación de Cartoneros, Carreros y Recuperados (Faccyr) de la CTEP, la implementación del salario permitió incrementar la base de las cooperativas, poner en práctica un servicio de recolección puerta a puerta como herramienta política y construir gremialidad incorporando a los carreros y ampliando la consideración de los cartoneros como trabajadores (Sorroche, 2017).

Este sentido de movilidad se actualiza en las intervenciones que los referentes hacen sobre esta política como herramienta organizativa. Así, en instancias de formación o reuniones internas se enfatiza la idea del salario como resultado de la lucha que en tanto trabajadores de la economía popular han venido dando en la calle, al tiempo que se señala la importancia de continuar en este camino para “que pueda llegarle cada vez a más compañeros” y “seguir organizándose”. Esta última idea, “seguir organizándose”, no se refiere exclusivamente a la posibilidad de participar de movilizaciones o acciones de lucha en la calle para reclamar por sus derechos. Incluye también –y sobre todo– un trabajo cotidiano en el territorio que se realiza por otros y para otros pero también la posibilidad de elaborar productos propios que puedan ser comercializados en el tren. El SSC es, desde esta óptica, una conquista producto de la lucha que como vendedores ambulantes protagonizaron y, al mismo tiempo, una herramienta para profundizar ese proceso organizativo de disputa por derechos y producción de bienestar. Sin perder el carácter de salario complementario –y, como tal, de ingreso individual–, el sentido que adquiere esta política se reescribe en la práctica enfatizando su dimensión colectiva.

#### **MOVIENDO EL SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO: A MODO DE CONCLUSIÓN**

Con la asunción de Mauricio Macri a la presidencia en diciembre de 2015, se introdujeron modificaciones sustantivas en la orientación de las políticas sociales que,

con el objetivo de generar empleo a través de la creación de cooperativas de trabajo, se habían venido implementando desde el año 2003. Potenciadas a partir de la puesta en marcha del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en 2009, una de las características destacadas de estas políticas fue el impulso de dinámicas asociativas de trabajo de carácter colectivo. A diferencia de esta estrategia programática, la lógica individual y emprendedora definió los principales cambios introducidos en la materia por la gestión de Cambiemos (Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Hopp, 2017, 2018; Ferrari Mango y Campana, 2018).<sup>16</sup> Este cambio se sintetizó en el reemplazo de la línea “Argentina Trabaja” por “Hacemos Futuro”, que elimina la palabra “trabajo”, y en la letra del programa puso énfasis en la terminalidad educativa y la capacitación a futuros emprendedores.<sup>17</sup> Este desplazamiento estuvo acompañado de un discurso público ampliamente difundido en medios masivos, tendiente a deslegitimar las cooperativas formadas durante los años previos en el marco de estos programas, que puso en duda su autenticidad, asimilándolas a meros “planes”. Un cuestionamiento que en su práctica cotidiana las organizaciones se han preocupado por impugnar visibilizando el trabajo realizado en el día a día (Pacífico, 2018).

Es justamente ese trabajo cotidiano en su transcurrir lo que el enfoque etnográfico nos permite aprender, dejándonos guiar por aquello que las personas hacen juntas en el marco de los límites que las relaciones de hegemonía habilitan, como señalamos en trabajos previos (Fernández Álvarez, 2016a). Y nos muestra cómo en ese hacer, aun en contextos sumamente desfavorables (que no solo implicaron un deterioro notable de las condiciones materiales de vida sino un significativo aumento de las acciones represivas), es posible conquistar derechos que, aunque fragmentarios, parciales, imperfectos, inacabados, permiten ampliar el horizonte de posibilidades. Es en esta dinámica que resulta necesario leer el reconocimiento de la economía popular como producción y acción de un sector de la clase trabajadora y la implementación de una transferencia monetaria en forma de salario destinado a esta población.

La definición de esta transferencia como salario no constituye una mera cuestión discursiva. Sintetiza una conceptualización política sobre la economía popular como alternativa digna a la precarización, el desempleo y la informalidad que la CTEP impulsa y sostiene en su práctica cotidiana. Y esto implica pensar el Salario como un punto de partida, una herramienta que permite conquistar derechos colectivos

---

<sup>16</sup> Aunque no es objeto de este artículo, es importante mencionar que, para algunas autoras (Arcidiácono y Bermúdez, 2018), a diferencia de otras áreas del Estado donde se dieron transformaciones más disruptivas y se descontinuaron de forma más drástica líneas programáticas, en el caso de los programas sociales pueden encontrarse también continuidades que refieren a una “bisagra de gestión”.

<sup>17</sup> En las formulaciones previas estas instancias se contemplaban como parte de una dinámica de trabajo cooperativo.



y en la práctica cotidiana de las organizaciones apuntala ese proceso de construcción política. En su movilidad, entendida como la circulación de personas, vínculos, prácticas y espacios, el salario deja de ser una mera transferencia monetaria de carácter individual para fortalecer una dinámica colectiva. Es en el transcurrir de ese hacer juntos que el salario social se colectiviza habilitando un proceso de disputa por derechos para una población que ha estado históricamente desposeída. Inscribir el análisis de esta política en el marco del proceso más amplio en el que cobra forma a través de los lentes de su movilidad permite así ir más allá de la normativa para interrogar lo que en su práctica cotidiana las personas producen haciendo. Y cómo, en ese hacer, se renuevan las formas de hacer política y construir modalidades de agremiación. ■

## Referencias bibliográficas

ARCIDIÁCONO, Pilar y Ángeles Bermúdez, “¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturas del cooperativismo bajo programas”. *Ciudadanías. Revista de políticas sociales urbanas*, Nº 2, 1er semestre. [http://ciudadanias.untref.edu.ar/n2\\_dossier\\_art4.php](http://ciudadanias.untref.edu.ar/n2_dossier_art4.php), 2018.

BRUNO, Daniela, Ramiro Coelho y María Mercedes Palumbo, “Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)”. *Revista Argumentos* Nº 17. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2766>, 2018.

CARBONELLA, August y Kasmir Sharryn, “Dispossession, Disorganisation and the Anthropology of Labor”. En: James Carrier y Don Kalb (eds.), *Anthropologies of Class. Power, Practice and Inequality*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 41-52.

CARRASCO, Cristina, “El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 31, 2013, pp: 39-56.

CARTSEN, Janet, “A materia do partesco”. *Revista de Antropolgia da UFSCAR*, Vol. 6 Nº 2, 2014, pp. 103-118.

CORTADO, Thomas, “L'économie informelle vue par les anthropologues”. *Regards croisés sur l'économie*, Vol. 14, 2014, pp. 194-208.

CHENA, Pablo, “La economía popular y sus relaciones fundantes”. En: Pérsico, Emilio, Fernando Navarro, Ariel Geandet, Alexandre Roig y Pablo Chena (eds.), *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue, 2017, pp. 41-62.

DENNING, Michael, “Vida sin salario”, *New Left Review*, Vol. 66, 2011, pp. 77-94.

FERGUSON, James, *Give a Man a Fish. Reflexions on the New Politics of Distribution*. Durham y London: Duke University Press, 2015.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés, “Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular”. *Revista Ensamblés en Sociedad, Política y Cultura*. 3 (4-5): 72-89, 2016.

-----, “Introducción” En: *Hacer juntos(as). Dinámicas, contornos y relieves de la política colectiva*. Buenos Aires: Biblos, 2016, pp. 223-244.

-----, “Building from Heterogeneity: The Decomposition and Recomposition of the Working Class Viewed from the ‘Popular Economy’ in Argentina”. *Dialectical Anthropology*. doi: 10.1007/s10624-018-9509-6, 2018a.

-----, “Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular Argentina” *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 62: 21-38, 2018b.

FERRARI MANGO, Cynthia y Juliana Campana, “Del ‘Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo’ y el ‘Ellas Hacen’ al ‘Hacemos Futuro’. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?” *Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma*, Estructural Informe Nº 11, 2018.

GRABOIS, Juan, *La Personería Social. Perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular*. Buenos Aires: Universidad de Derecho, 2017.

GRASSI, Estela, "Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 135-136, 2012, pp. 185-198.

HINDI, Guadalupe, *¿Avances? En la institucionalización de la economía popular*, Ponencia presentada en las XI Jornadas de Economía Crítica 6, 7 y 8 septiembre, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2018.

HINTZE, Susana, *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2007.

HOPP, Malena, "Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea". *Revista Katálysis*, Vol. 14, Nº 1, 2011, pp. 13-22.

----, "Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual". *Cartografías del sur*, Nº 6, diciembre, pp. 19-40 <http://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/86/77>, 2017.

----, "De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina", *Ciudadanías. Revista de políticas sociales urbanas*, Nº 2, 1er. semestre [http://ciudadanias.untref.edu.ar/pdf/n2\\_dossier\\_art5.pdf](http://ciudadanias.untref.edu.ar/pdf/n2_dossier_art5.pdf), 2018.

JAMES, Daniel, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*. Buenos Aires: Sudamericana, 1990.

JIRÓN JIMÉNEZ, Paola, "La movilidad como oportunidad para el desarrollo urbano y territorial" En: Cornejo, Aldo y Manuel Pérez (eds.), *La ciudad que queremos*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional, 2015, pp. 47-61.

MELDOVAN BONELLI, Johana, Lucio Fernández Moujan y Emilce Moler, "Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social" *Cartografías del sur*, Nº 6, diciembre, 2017, pp. 40-46.

MUÑOZ, Antonia, "Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina Reciente", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Nº 30, ene-jun, 2018, pp 85-128.

----, "Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular". *Trabajo y Sociedad*, Nº 32-Verano, En prensa, 2019.

NAROTZKY, Susana y Niko Besnier, "Crisis, Value, and Hope: Rethinking the Economy", *Current Anthropology*, Vol. 55, Nº S9, 2014, pp. 4-16.

PACÍFICO, Florencia, "Generarse el trabajo, construir para el barrio. Reflexiones en torno a 'lo productivo' a partir de una experiencia de la economía popular en el marco de un programa social". En: Goren, N. y P. Isacovich (comps.), *El trabajo en el Conurbano Bonaerense. Actores, Instituciones y Sentidos*. José C. Paz: Edunpaz. 2018, pp. 87-116.

PERELMAN, Mariano, "Pensando la desigualdad urbana desde el trabajo callejero". En: Boy, Martin y Mariano Perelman (coords.), *Fronteras en la ciudad. (Re)producción de desigualdades y conflictos urbanos*. Buenos Aires: Teseo, 2017, pp.19-44.

PÉRSICO, Emilio y Juan Grabois, "Organización y economía popular: nuestra realidad", *Cuaderno de formación N1 y N2*. Buenos Aires, Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), 2014.

PÉREZ, Verónica, "Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, 1990-2010", *Revista Transporte y Territorio*, Nº 11, 2014, pp. 114-134.

PÉREZ OROZCO, Amalia, *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.

QUIJANO, Aníbal, "‘Polo marginal’ y ‘mano de obra marginal’". En: *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Clacso, 2014 [1977] <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506023535/eje1-2.pdf>.

ROIG, Alexandre, "Financiarización y derechos de los trabajadores de la economía popular". En: Pérsico, Emilio, Fernando Navarro, Ariel Geandet, Alexandre Roig y Pablo Chena (eds.), *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, Buenos Aires: Colihue, 2017, pp. 87-102.

SALAZAR, Noel, "Theorizing mobility through concepts and figures", *Tempo Social*, Vol., 30, Nº 2, 2018, pp. 153-168.

SALAZAR, Noel y Kirian Jayaram (eds.), *Keywords of mobility: critical engagements*. Oxford: Bergham, 2016.

SALAZAR, Noel y Alan Smart, "Anthropological Takes on (Im)Mobility: Introduction". *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Vol. 18, Nº 6, 2011, pp. i-ix.

SEGURA, Ramiro, "Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata". *QUID*, Vol. 16, Nº 2, 2012, pp. 106-132.

SHELLER, Mimi, "The new mobilities paradigm for a live sociology", *Current Sociology Review*, Vol. 62, Nº 6, 2014, pp. 789-811.

SIGAUD, Lygia, "As condições de possibilidade das ocupações de terra". *Tempo Social*, Vol. 17, Nº 1, 2005, pp. 255-280.

SEÑORANS, Dolores, "The Right to Live with Dignity': Politicising Experiences of Precarity through 'Popular Economy' in Argentina". *Bulletin of Latin American Research*. doi:10.1111/blr.12707, 2017.

SOLDANO, Daniela, "Introducción. Investigar la movilidad. Condiciones, prácticas e imaginarios". En: Soldano, Daniela (ed.), *Viajeros del conurbano bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de movilidad en la periferia*. Los Polvorines: Editores UNGS, 2017, pp. 11-24.

SORROCHE, Santiago, *Organizing Cartoneros. The development of Integrated Solid-Waste Models with Social Inclusion in Argentina*, Ponencia presentada en Politics of Waste Conference. Centre for Research in the Arts, Social Sciences and Humanities. University of Cambridge, 2-3 de junio de 2017.

# EL TERRITORIO, LA COMUNIDAD Y LA AUTONOMÍA: ¿DISCURSOS MITOLÓGICOS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DESTINADOS A JÓVENES “EN RIESGO”?

*Marina Medan*

UNSAM

## RESUMEN

Desde inicios del 2000 en la Argentina se implementan programas de inclusión social y prevención social del delito destinados a jóvenes “en riesgo”, en los cuales el abordaje territorial y comunitario es distintivo. Este artículo describe y analiza los sentidos y prácticas que tal enfoque supone, tanto desde la perspectiva de los agentes institucionales como desde la de los jóvenes. Los resultados se discuten a la luz de la literatura que aborda las relaciones entre el Estado, el territorio y la comunidad, y se resalta el potencial analítico de la noción de “margen” (Das y Poole, 2008) para problematizar el funcionamiento estatal. Finalmente, se coloca una nueva hipótesis a partir de los hallazgos: las definiciones institucionales sobre el territorio y la comunidad como epicentro de los riesgos que aquejan a los jóvenes, en articulación con la reivindicación de la autonomía juvenil para lidiar con ellos, podría generar un discurso mitológico (Haney, 2010) que provocara más desempoderamiento que emancipación. Los datos analizados provienen de investigaciones cualitativas desarrolladas entre 2008 y 2018, cuyas técnicas principales han sido la observación participante, entrevistas en profundidad y grupos focales. La referencia empírica está conformada por programas de prevención social del delito y programas de inclusión social juvenil implementados en barrios populares del AMBA.

**Palabras clave:** Estado - territorio - comunidad - riesgo - juventud

## ABSTRACT

Since 2000 in Argentina, social inclusion and crime prevention programs have been implemented for youth “at risk”, in which the community approach is distinctive. This article describes and analyses the senses and practices implied in such an approach, both from institutional agents and youth perspectives. Results are discussed through literature that deals with the relations between State, territory and community. Within that framework, the notion of “margin” (Das and Poole, 2004) is

used to problematize the state practices. Finally, a new hypothesis emerged from the findings: the institutional definitions of territory and community as the centre of the risks that affect young people, in articulation with the demand for youth autonomy to deal with them, could generate a mythological discourse (Haney, 2010) that would cause more disempowerment than emancipation. The analysed data come from qualitative research developed between 2008 and 2018. Participant observation, in-depth interviews and focus groups have been the main techniques. The empirical references are social inclusion and crime prevention programs implemented in popular neighborhoods of the metropolitan area of Buenos Aires.

**Keywords:** State - territory - community - risk - youth

---

Recibido: 24/10/2018 / Aceptado: 03/03/2019

---

## INTRODUCCIÓN

*Más allá de lo que hayamos hecho en el programa, o la voluntad de los pibes, vuelven al barrio y vuelven a caer,*<sup>1</sup> sostuvo una funcionaria encargada de diseñar un programa de prevención social del delito en la provincia de Buenos Aires, en 2011. Este comentario, cargado de resignación e impotencia, toma la forma de incógnita y se refiere a la existencia, en los barrios populares en donde se implementan esta clase de programas, de condiciones amenazantes que estimularían la participación de los jóvenes en acciones riesgosas (prácticas delictivas, antisociales, pero también uso de fuerza física para relacionarse con otros y construir prestigio, consumo y venta de sustancias). Todas estas acciones contradicen las propias de aquel *proyecto de vida*<sup>2</sup> que los programas proponen a los jóvenes vulnerables.

Desde inicios del 2000 en la Argentina se implementan programas de inclusión social y prevención social del delito destinados a jóvenes *en riesgo*.<sup>3</sup> Una de las caracte-

---

<sup>1</sup> Utilizaré la cursiva para señalar expresiones nativas o textuales de los actores sociales entrevistados u observados; pondré comillas para señalar términos específicos de la literatura o para referirme a nociones sobre las que quiero llamar la atención por su ambiguo significado.

<sup>2</sup> Se refiere a una expresión nativa, muy utilizada por agentes institucionales en los programas sociales destinados a jóvenes. La elaboración de los proyectos de vida, proceso con el cual los programas pretenden orientar a los jóvenes, se vincula, principalmente, con la terminalidad educativa y la inserción laboral y, eventualmente, la formación de una familia propia e independencia económica. Además, *encarar un proyecto de vida* supone tener planes a mediano y largo plazo, incorporar los valores del esfuerzo, la perseverancia y el mérito y, en contraposición, alejarse del inmediateismo, la impulsividad y la falta de previsión que caracterizaría a los jóvenes en estos contextos.

<sup>3</sup> Me refiero a políticas públicas, estatales, originadas en áreas de desarrollo social o, en algunos casos, de seguridad, que procuran contrarrestar consecuencias sociales y económicas de la po-

terísticas centrales de estos dispositivos de gobierno –que aúnan objetivos de control social y cuidado– es su implementación en los territorios donde residen los jóvenes destinatarios. Este anclaje territorial está íntimamente ligado al abordaje *comunitario* que despliegan estos dispositivos, como parte de las explicaciones sociales del delito que sostienen estas intervenciones.<sup>4</sup> La centralidad que ha adquirido la comunidad –en íntima ligazón con la idea de territorio– no es exclusiva de los programas de prevención o inclusión destinados a jóvenes que viven en barrios populares (Dammert, 2008; Shaw y Travers, 2007; Selmini, 2009; Sozzo, 2008). Al contrario, está tan presente en los debates sobre la regulación estatal que, en efecto, en la mayoría de las políticas públicas, sociales pero también en las vinculadas con la seguridad, se apela, de alguna forma, a la comunidad (O’Malley, 2011; De Marinis, 2012).

Ahora bien, en este punto empiezan a delinearse dos acepciones distintas sobre comunidad, ya sea porque la política interpela a sus miembros o porque se interviene en sus territorios y en sus dinámicas de socialización. Para decirlo esquemáticamente, una de las razones tiene una connotación positiva, en tanto hace referencia a las “buenas resonancias” de la comunidad, como la cosa pública, el espacio en donde se sustenta el lazo social (De Marinis, 2011) y a la que se invita a participar por sus potenciales aportes al fortalecimiento de las democracias; en el contexto actual, esta invitación a la participación también puede ser leída como cierto traspaso de la responsabilidad por la gestión de lo social desde el Estado hacia la comunidad, en el marco de procesos de economización de lo estatal. La otra razón tiene connotaciones negativas y alude a la comunidad como un espacio amenazador sobre el que el Estado debe intervenir para proteger a ciertos grupos de sus influencias dañinas. Estas dos lecturas sobre la comunidad no son necesariamente excluyentes y, de hecho, conviven en los programas que aquí se estudian.

En efecto, ese espacio social y físico (Bourdieu, 2002) donde se instalan las sedes de los programas coincide con el lugar de residencia de los jóvenes y se nombra, en el ámbito nativo, como *barrio*, *territorio* o *comunidad*, indistintamente. Estos tér-

---

breza y la exclusión de instituciones claves de integración social como la escuela y el trabajo. La mayoría de ellas incluyen un componente de transferencia de ingresos mensuales condicionada al cumplimiento de ciertas pautas generales, como asistir a la escuela, y específicas, como participar en espacios propuestos por los programas o realizar tratamientos de salud o resolver situaciones judiciales. Las denominaciones “inclusión social” o “prevención del delito” son institucionales; las de prevención suelen tener objetivos y destinatarios más específicamente vinculados con el delito juvenil y el sistema de responsabilidad penal juvenil.

<sup>4</sup> Se trata de actuar sobre jóvenes que están fuera de la escuela y del trabajo formal y, en general, marginalizados de las instituciones tradicionales de inclusión social. Estos programas estatales se implementan en los barrios populares a diario, o dos veces a la semana, cuando se ofrecen actividades recreativas, educativas y de formación en oficios y otros tipos de apoyo material y simbólico para desarrollar *habilidades para la vida*, mejorar relaciones con sus familias, vecinos o pares. A cambio de esta asistencia, los jóvenes deben comprometerse con la gestación de un *proyecto de vida*.

minos intentan capturar el universo de sentidos, prácticas, relaciones, valoraciones morales, sentimientos de pertenencia que serían compartidos y propios de las personas y actores que viven en un determinado espacio geográfico que, por lo tanto, se construye como social y simbólico además de geográfico o físico.

Los lineamientos de los programas se esfuerzan en subrayar como una característica ventajosa de las intervenciones su enfoque comunitario. Se vinculan, así, a las caracterizaciones prototípicas que los especialistas han reconstruido sobre la idea de comunidad y a sus sentidos positivos.<sup>5</sup> Además, la otra implicancia del uso de comunidad/territorio/barrio es distinguir y jerarquizar positivamente a las políticas que se despliegan en este espacio de aquellas que se implementan en oficinas de las sedes gubernamentales de donde dependen los programas.

No obstante, será preciso avanzar un poco más en la indagación empírica para discutir el alcance de esta caracterización en los casos estudiados y sus implementaciones concretas. Previamente, detengámonos un momento en el modo en el que se han puesto en juego los sentidos y usos de la comunidad en la implementación de políticas públicas.

## EL TERRITORIO, LA COMUNIDAD Y LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS ESTUDIOS SOCIALES

Durante la década de 1990, en la Argentina, emergió en las ciencias sociales una línea de debates que vincula el territorio a la cuestión social de un modo que encuentra resonancias en el problema que aquí se aborda. Esta línea se centró en el estudio de las políticas sociales en el contexto del desempleo y la desindustrialización de los años noventa y, desde allí, contribuyó al tratamiento del *barrio* o el *territorio* como el escenario de la intervención estatal focalizada (Andrenacci, 2002; Cravino, Fournier, Neufeld, Soldano, 2002; Soldano, 2014). Por su parte, la focalización propia de estas intervenciones se acompañó con dinámicas de desconcentración y descentralización, con transferencia de la responsabilidad del gasto, la gestión y/o la ejecución de políticas asistenciales a niveles provinciales y municipales, incluso, a veces, a ONG. En tal sentido, la relación del Estado con el territorio en la década de 1990 vinculaba la “cercanía” con la desuniversalización.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Pablo de Marinis (2012) ha identificado que, a lo largo del centenario debate sobre la comunidad en los estudios sociológicos, pueden reconocerse cinco registros principales: como antecedente histórico de la sociedad moderna, como tipo ideal de relaciones sociales, como escenario utópico de un futuro venturoso, como artefacto tecnológico orientado a la reconstitución de los lazos desgarrados de la solidaridad social y como núcleo sustrato de la vida en comunidad (De Marinis, 2012).

<sup>6</sup> Otra línea que vale mencionar, pero que se desvía de nuestro foco, se centra en las dinámicas sociales barriales, a partir de lo que se denominó la pérdida de la centralidad del trabajo en la organización social y política de los sectores populares. El foco del análisis en estos estudios esta-



Desde una perspectiva más amplia, pero en franca resonancia con estas modalidades de gobierno desplazadas a lo territorial como parte de la economización del Estado, un trabajo clásico de Nikolas Rose (1996), siguiendo aportes foucaultianos, introdujo la pregunta por la muerte de lo social y el advenimiento de un tipo de gobierno a la distancia, para el cual la comunidad se constituiría como un nuevo método de regulación (De Marinis, 2002; Miller y Rose, 2008; Haney, 2010). El carácter distante del gobierno se configuraría de diferentes formas y direcciones, tanto vertical como horizontalmente. Por ejemplo, verticalmente, transfiriendo a las autoridades locales programas que previamente dependían del nivel central, con la consecuente carga y responsabilidad por formular sus lineamientos e implementarlos. Otra forma de distanciamiento se produciría mediante la diversificación de instituciones, actores y sus prácticas para la atención de un problema. Estos tipos de distanciamiento no implican un Estado ausente o retirado. Al contrario, la actividad de gobierno se optimiza y se economiza (De Marinis, 1999, 2011). En esta economización de la estatalidad, la reinención de la “comunidad” es un elemento central (De Marinis, 2011, 2012); dentro de ella, se espera que los sujetos se autorregulen, que se responsabilicen por sus acciones y que se activen para la gestión de los riesgos que conlleva vivir en una sociedad compleja (Sozzo, 2000; Garland, 2005; Crawford, 1998). Lo que se registra en la forma contemporánea de gobierno es una tendencia a disminuir las estrategias universales de garantía de derechos y a acrecentar aquellas que instruyen una lógica responsabilizadora y meritocrática hacia las poblaciones sobre las que se interviene, como paso necesario para el acceso a derechos; algunos autores se han referido a este proceso como de transformación en la “moral de la cuestión social” (Kessler y Merklen, 2013). En efecto, el acceso a los derechos –configurados como beneficios– está organizado alrededor de una lógica condicional y meritocrática, que supone que la comunidad no solo está invitada a participar, sino que debe comprometerse con la actividad de gobierno. La narrativa de la responsabilidad, tanto individual como comunitaria, parece configurarse, así, como una tecnología de gobierno clave.

Otra línea de estudios que enlaza las políticas sociales con el territorio es fruto del giro en las relaciones entre los movimientos sociales con fuerte inscripción territorial y el Estado que sucedió en Argentina a partir de 2003. Fue entonces que amplios sectores de los movimientos de desocupados se integraron a la propia gestión social del Estado, llevando las necesidades del “territorio” al centro de la legitimación misma de la política social (Perelmiter, 2011). Soldano (2014) señala que a partir de 2003 hay una comprensión diferente del barrio como “fuente de poder social”. La política social ubica el accionar territorial en el centro del discurso político y se reacomoda como integral; es decir, no se reconoce como asistencial, sino que

---

ba en la territorialización de las adscripciones e identidades sociopolíticas (Merklen, 2005) y de la propia acción política (Svampa y Pereyra, 2003).

supone un compromiso “cercano” con las necesidades de la población y encuentra en los trabajadores estatales y sus capacidades y perfiles (vinculados con la “entrega” al servicio social, el afecto, etc.) un elemento central de las intervenciones (Perelmiter, 2011; Mancini, 2015). Desde esta perspectiva, la territorialización de las políticas sociales ha incluido una interpelación a la comunidad para que participe en los problemas que la aquejan, pero no solo en clave de responsabilización, sino en vínculo con el discurso de derechos. Así, la propuesta de cercanía no es resultado de una focalización desuniversalizadora, sino de un modelo de presencia estatal en el espacio geográfico y social de emergencia de las necesidades sociales, en el lugar donde *la gente* está. Esta territorialización de la cuestión social es un elemento distintivo de la institucionalización de las nuevas leyes de protección de la infancia y adolescencia. En efecto, los lineamientos para la intervención de la ley nacional 26.061 –de Promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes– señalan la importancia de la desconcentración y descentralización de los servicios para atender más adecuadamente a las necesidades de protección de derechos en “el centro de vida del niño” (Medan, Llobet, Gaitán, 2017).

Ahora bien, tal como he mostrado en un trabajo anterior (Medan, 2017), las estrategias sociales de prevención del delito e inclusión social destinadas a jóvenes reconocen influencias mucho más lejanas en el tiempo que las que pueden reconocerse en los párrafos anteriores. En efecto, en la década de 1930, sociólogos norteamericanos, más preocupados por la gestión que por la explicación del delito juvenil, sostuvieron la importancia de intervenir en los territorios donde residían los jóvenes para modificar las condiciones de hábitat, en donde se producía una socialización secundaria defectuosa que conducía a los comportamientos antisociales y delictivos. El delito era un problema vinculado a la debilidad del control social en la comunidad. De allí que reforzar los lazos comunitarios alrededor de ciertos valores y comportamientos sociales fuera una buena forma de prevenir el delito (Thrasher, 1933). Se propuso, entonces, que era mucho más importante enfocar en las relaciones sociales que se desplegaban en la comunidad que en las características de los delincuentes (como reacción a las lecturas biologicistas de la época); estudiar a los grupos en su propio hábitat, en vez de a los individuos (Anitúa, 2010); e intervenir los barrios empobrecidos con equipamientos culturales y de esparcimiento para que dejaran de ser áreas delincuenciales. Según Anitúa (2010:262), los proyectos de urbanización como medida de control social inaugurarían un cambio radical en las estrategias de prevención del delito que intentarían desde entonces insertar a trabajadores sociales, maestros y miembros de los mismos barrios para ocupar el tiempo y mejorar las condiciones de “control social”. En 1933, fomentando estas ideas, Thrasher publicó una suerte de decálogo llamado “La delincuencia juvenil y la prevención del delito”, en el que enfatizaba la importancia de implementar las estrategias local e interagencialmente en base a un programa que incorporara a todos los niños residentes en las áreas de delincuencia en actividades, grupos

y organizaciones que proveyeran espacios para sus intereses relacionados con el tiempo libre, así como con todas sus otras necesidades. Es interesante revisar aquel decálogo para observar las múltiples similitudes con los programas de prevención social e inclusión que actualmente funcionan. Otra investigación pionera al respecto fue la de Shaw y Mc Kay, en 1942, llamada "Delincuencia Juvenil y áreas urbanas". Los autores coincidían con Thrasher en que el trabajo en los barrios degradados era clave para la intervención sobre el fenómeno del delito juvenil. Era en ellos donde la movilidad y heterogeneidad social impactaban en la desorganización familiar y donde las estructuras comunitarias y de control social se mostraban más débiles para garantizar la cohesión y el orden. En base a hallazgos anteriores, podemos afirmar que las razones para actuar desde la comunidad en las estrategias vernáculas actuales no difieren mucho de estos diagnósticos centenarios.

En suma, los estudios antecedentes sobre las vinculaciones del territorio con las políticas sociales –ya sea orientadas a la inclusión o a la prevención del delito– permiten mostrar variaciones sobre lo que en cada caso se espera de la presencia del Estado en el territorio, la medida en la que implica mayor o menor responsabilidad de este en la gestión de los riesgos, las expectativas que hay respecto de la actuación de la comunidad y las personas que de ella forman parte y cómo la interpección a la participación "comunitaria" se enlaza con estrategias mediadas por las condicionalidades o permeadas por un matiz más universalista.

## **APORTE Y PERSPECTIVA TEÓRICA**

Considerando esta construcción del problema, el artículo se propone indagar en las formas que adquiere este espacio físico, social y simbólico, el territorio/comunidad/barrio, tanto desde la perspectiva de los programas sociales –asumiendo variabilidad según se trate de los lineamientos institucionales o de las interpretaciones que los agentes estatales hacen en su trabajo cotidiano en el barrio– como desde la de los jóvenes beneficiarios de ellos. Me interesa sostener que en el trabajo de campo emergieron distintas representaciones sobre estas nociones, algunas de ellas contradictorias, pero otras concatenadas, las cuales a su vez orientan prácticas concretas y dan forma a las interacciones que configuran la implementación de las políticas. La multiplicidad de sentidos puestos en juego da cuenta de que, lejos de colaborar en la delimitación clara de los riesgos que aquejan a los jóvenes y que justificarían las intervenciones estatales, configuran un escenario de disputas. Para este objetivo, el artículo dialoga con las aproximaciones analíticas a los territorios que se señalaron más arriba, como con lo que el territorio engloba como espacio físico/espacio social (Bourdieu, 2002) y como red de relaciones sociales. Sin embargo, discute los límites de estos enfoques para visibilizar la existencia de sentidos alternos de la comunidad desde el punto de vista de estas estrategias y desde las pers-

pectivas de los jóvenes que la componen, así como matices y adecuaciones de las prácticas estatales en los territorios, especialmente al regular población joven.

Para desplegar el argumento apelaré a la problematización que Veena Das y Debora Poole (2008) hacen sobre la noción de “margen” para pensar el Estado. Ellas exploran esta noción como constitutiva del Estado y no externa a él. Proponen que las formas de la ilegalidad, la presencia parcial y el desorden que parecen habitar los márgenes del Estado son en realidad formas que constituyen las condiciones necesarias para su concreción; en esos sitios, el Estado está continuamente redefiniendo sus modos de gobernar y legislar. La noción de margen como constitutiva del Estado permite entender el funcionamiento de la ley y la excepción no como oposiciones sino como elementos complementarios y necesarios de la regulación. Indagar en los márgenes nos permite comprender aquellas figuras representativas del Estado que pueden atravesar la separación, aparentemente clara, entre las formas de imposición y castigo legales y, por ejemplo, las extralegales; la policía sería la figura paradigmática en este caso. Pero también podrían serlo aquellos trabajadores del Estado que por distintas razones –ya sea por ser habitantes de los barrios en los que se implementan los programas o por afinidades diversas– conocen las transgresiones de los destinatarios, las toleran o incluso empatizan con ellos y las justifican. Según Das y Poole, las prácticas estatales en zonas de emergencia (y agregaríamos, en barrios populares) no pueden ser entendidas en términos de ley y transgresión, sino más bien en tanto prácticas que se encuentran simultáneamente dentro y fuera de la ley para, en última instancia, garantizar la vida. Las autoras (Das y Poole, 2008; Roitman, 2004) proponen, enlazada con esta idea, la existencia de un proceso de “colonización desde los márgenes” que sucedería cuando discursos y prácticas propios de los sectores populares o subalternos se tramam y, de algún modo, modulan las prácticas estatales. Esta colonización podría deberse a la debilidad propia de las instituciones estatales, que deben reafirmarse en el terreno comunitario incorporando elementos propios de la cultura subalterna en su reafirmación hegemónica y ante la posibilidad del avance del desorden; además, esta colonización puede ser de utilidad al propio gobierno para dar la imagen de que defiende los intereses de los subalternos y reconoce sus demandas.

Por otro lado, aunque muy indicialmente y más como interrogante a indagar en futuras investigaciones que como una categoría sobre la cual anclar este análisis, propongo en la discusión retomar el planteo de Lynne Haney (2010) acerca del carácter mitológico que pueden revestir ciertos discursos. Este carácter, ficticio, generaría un efecto que, lejos de propiciar la ampliación de derechos o el empoderamiento de las personas, provocaría lo contrario. El discurso en torno a las bondades del enfoque comunitario de las intervenciones podría ser analizado con esta lente.

## PREGUNTAS, HIPÓTESIS Y CONSTRUCCIÓN DE DATOS

Algunas de las preguntas que orientan este trabajo son: ¿Cuáles son los fundamentos en gobernar a través de la comunidad? ¿O más vale se trata de gobernar “en” la comunidad? ¿Qué sentidos sobre la comunidad se ponen en juego tanto en los diseños institucionales pero sobre todo en las implementaciones cotidianas en estos programas? ¿En qué medida el territorio y la comunidad viabilizan las estrategias de gobierno y cuánto las obstaculizan y las transforman? ¿Qué características imprimen estos espacios a la forma de gobierno? ¿Qué expectativas tienen las estrategias estatales sobre la comunidad y el territorio? ¿Cómo se vincula la presencia del Estado en el territorio con los procesos de ampliación de derechos? ¿En qué medida el discurso de la intervención en la comunidad podría volverse “mitológico” (Haney, 2010)?

Desde el punto de vista de los actores, tanto de agentes estatales como de jóvenes beneficiarios, procuraremos mostrar que el territorio y la comunidad son elementos políticos opacos, cuyos sentidos son múltiples y su eficacia como elemento de la gestión poblacional, compleja.

La hipótesis que orienta estas indagaciones es que mientras la comprensión que los programas tienen de la comunidad es lo suficientemente amplia para no idealizarla como vehículo para el gobierno, sobrestiman las condiciones de posibilidad que los jóvenes tienen para lidiar con sus aristas más riesgosas. Las consecuencias de esta sobrestimación se hacen evidentes en las controversias que se suscitan con los jóvenes alrededor de las discusiones sobre la comunidad. Estas obligan a las prácticas estatales a habilitar la excepción (Das, 2011) y, consecuentemente, esta habilitación, que es una marca de poder estatal, legitima al Estado.

Así, y retomando el testimonio colocado al inicio del artículo, lo que emerge de los datos producidos en mis investigaciones es que en la implementación cotidiana de las prácticas estatales, el territorio y la comunidad resultan ser espacios mucho más heterogéneos y complejos que lo que los dispositivos habían previsto al plantearse un abordaje “comunitario” y que ello dificulta el cumplimiento de sus objetivos y los desafía a gestionar asumiendo sentidos alternos y modulando la intervención según un haz de representaciones ambivalentes sobre la comunidad. Los datos que se analizan han sido construidos en investigaciones cualitativas desarrolladas entre 2008 y 2018,<sup>7</sup> cuyos referentes empíricos fueron implementaciones de programas

<sup>7</sup> Las investigaciones dentro de las cuales se produjeron los datos son: el PICT 2015 “La regulación social de las y los jóvenes en condiciones de desigualdad. Articulaciones inestables entre políticas de ‘inclusión’ para prevenir el delito juvenil y otras prácticas estatales y formas de sociabilidad cercana” (Dir. Marina Medan); el PIP “El gobierno de la infancia/juventud en contextos de extrema pobreza urbana: derechos, sujetos y tramas institucionales” (Dir. Valeria Llobet); el PICT 2012 “La protección de derechos de niños, niñas y adolescentes y las interpretaciones del ‘bienestar de la infancia’: disputas e interacciones en la construcción de los Sistemas locales de

de prevención social del delito y de inclusión social destinados a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad en el área metropolitana de Buenos Aires.<sup>8</sup> Las técnicas de construcción de datos en estas investigaciones han sido la observación participante de espacios de interacción entre agentes estatales y jóvenes en los contextos de implementación de los programas, entrevistas en profundidad y conversaciones informales tanto a funcionarios encargados del diseño de los programas como a los agentes locales que los implementan y a jóvenes. Finalmente, algunos de los datos fueron producidos mediante grupos focales con jóvenes destinatarios de los programas.<sup>9</sup> También se consideran documentos institucionales. El uso de estas técnicas permitió indagar empíricamente en la noción de “margen” y cómo se configuraba esa arena porosa de la regulación; principalmente lo hice analizando situaciones concretas de interacción entre operadores y jóvenes en las cuales se negociaba la legitimidad de interpretaciones y acciones, pero también a partir del material producido en las entrevistas donde se describían casos y criterios específicos para modular la intervención. De alguna manera, mis hallazgos alrededor de la tolerancia (Medan, 2014) son deudores de este análisis sobre la regulación en los márgenes.

---

protección de derechos” (Dir. Valeria Llobet); y la propia investigación doctoral financiada con becas del Conicet.

<sup>8</sup> Los programas estudiados fueron el Comunidades Vulnerables, creado como estrategia extrapenal de prevención social del delito dentro del Plan Nacional de Prevención del Delito dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en 2001. Este programa tuvo una docena de implementaciones locales en barrio populares y calificados de vulnerables (por sus altas tasas de delitos y situación de privación socioeconómica) de distintas ciudades del país; aunque preveía alcanzar una cobertura mayor nunca llegó a ser más que un programa piloto. Sus destinatarios eran jóvenes de entre 16 y 30 años con prácticas delictivas, en conflicto con la ley penal o “en riesgo de estarlo” (sic) y su objetivo era que los jóvenes diseñaran un proyecto de vida alternativo al delito. Cada beneficiario recibía una módica transferencia de ingresos condicionada a la participación en actividades pautadas por el programa que se realizaban en el barrio de residencia del joven dos veces por semana, dos horas cada vez; además, debía cumplir con un compromiso personal vinculado a la elaboración del *proyecto de vida*. La implementación era conducida por trabajadores sociales, psicólogos y operadores barriales. El caso analizado fue la implementación en un barrio que llamé ficticiamente “Los Árboles”, ubicado en una localidad linder a la Capital Federal. En dicha implementación había unos 20 participantes, mayoría varones. El otro dispositivo sobre el que se analizan datos es el programa de inclusión social de la provincia de Buenos Aires, Envión. Dirigido a personas de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social, sus objetivos son integrar a los jóvenes al sistema educativo, enseñarles un oficio y procurarles un espacio de contención donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales. Depende del Ministerio de Desarrollo Social de Buenos Aires, pero es gestionado municipalmente. Comenzó a implementarse en 2009, continúa en vigencia, se implementa en los 134 distritos de dicha provincia y supo configurarse como el de mayor alcance y asignación presupuestaria del país. También incluye transferencias condicionadas de ingresos. Los datos se construyeron en base al trabajo de campo en dos de sus implementaciones, ambas en barrios populares con altos niveles de privación socioeconómica, uno en una localidad al noroeste y otro al norte del área metropolitana de Buenos Aires.

<sup>9</sup> Estos grupos focales fueron diseñados y coordinados en conjunto con Valeria Llobet, Cecilia Gaitán y Florencia Paz, del Programa de Estudios en Género, Infancia y Juventud del Cedes (LICH/Unsam).

El artículo procura inscribirse en la línea de estudios sobre las políticas sociales que trascienden los análisis normativos y procuran un estudio socioantropológico de las prácticas estatales. Siguiendo los desarrollos antes mencionados de Das y Poole, se consideran las advertencias de Chaves y Segura (2015) para problematizar el territorio. Concretamente, sugieren que es imperioso no pensar al espacio urbano como un mero contexto de localización de las prácticas sociales ni tampoco asumir que determina (o agota) las prácticas sociales que en él se desarrollan. En efecto, veremos cómo las políticas procuran intervenir en el territorio como espacio de gobierno, pero también que el territorio se les presenta como algo más complejo que incluye elementos que el gobierno excluye... o querría excluir.

En lo que sigue presento los resultados atendiendo a la construcción del riesgo que deviene de los diversos sentidos y finalidades que adquiere la intervención comunitaria para los agentes institucionales así como a las variadas percepciones que los jóvenes tienen sobre el espacio en el que viven. En el despliegue, se exponen las diferentes formas en las que los programas pretenden transformar a los jóvenes insertos en las dinámicas sociales del territorio, pero también cómo esas propias dinámicas, y especialmente las interpretaciones alternas de los jóvenes sobre ellas y sus efectos, modulan las políticas en un ejercicio de negociación en los márgenes.

## RESULTADOS

### LAS RAZONES PARA INTERVENIR EN EL BARRIO

Los lineamientos institucionales de los autodenominados programas de prevención social del delito juvenil así como los de inclusión social entienden que el abordaje territorial y comunitario es clave en la gestión de la “juventud en riesgo”, desde una perspectiva que promueva tanto los derechos humanos como la participación activa de la comunidad en la resolución de los problemas. Así, al iniciar la conversación con agentes institucionales sobre las razones del abordaje comunitario de los programas, estos procuran dar mayor participación a la comunidad en estrategias que privilegian la descentralización, la cercanía y la empatía. A su vez, los agentes entienden que el trabajo con la comunidad y en ella es un vehículo central para la inclusión social de los jóvenes. Sin embargo, al tiempo que la comunidad significa el territorio entendido como un espacio social y simbólico, pleno de relaciones sociales, también tiene resonancias ambiguas y efectos prácticos.

De hecho, a medida que la conversación sobre los orígenes de los programas avanza, surgen otras razones que indican que, en la decisión de dónde implementar los programas, los diagnósticos que pesan más se vinculan con las zonas de mayor participación juvenil en el delito, menor despliegue de instituciones de sociabilización positiva y exceso de presencia estatal negativa (especialmente poli-

cial). Así, las definiciones del riesgo que delinear las estrategias institucionales se vinculan con la presencia en el territorio de actores que hacen de los adolescentes y jóvenes los sujetos más vulnerables. Estos riesgos parecen encontrarse amalgamados en una figura particular: *el barrio* –en general se trata de asentamientos precarios ubicados en zonas más o menos urbanizadas y con una provisión deficitaria de recursos de infraestructura–. El barrio es, según agentes institucionales pero también beneficiarios, una fuente inagotable de riesgos: *acá en el barrio tenés más probabilidades que en otro lugar de agarrar cosas malas que buenas, ¿me entendés?*, señalaba un operador juvenil de uno de los programas de inclusión social. Por los peligros que alberga y por las tentaciones que se manifiestan en su interior, el tipo de testimonio con el que arranca este artículo se repetía: más allá de las voluntades individuales de los jóvenes y de los procesos que hubieran realizado, por ejemplo, al salir de un instituto de menores y cumplir una pena, *volvían al barrio y volvían a caer*. ¿Pero de qué se tratan concretamente estos riesgos que se alojan en el territorio?

Una de las dimensiones que hacen al barrio un lugar problemático, desde el punto de vista de los agentes institucionales –y que limita la inclusión social de los jóvenes– es la mirada estigmatizadora que la mayoría de los vecinos adultos tienen sobre ellos. Para muchos vecinos, estos jóvenes son ladrones, vagos, drogadictos y, en suma, amenazas a su tranquilidad. Los jóvenes, varones pero también mujeres, advierten esta mirada y, en cierto modo, la padecen. Sin embargo, no parecen interesados en ella ni preocupados por cambiarla. En efecto, en conversaciones con jóvenes que asisten a un programa de inclusión, ellos señalan que uno de los problemas que enfrentan en su vida cotidiana son los chismes. Según ellos, los vecinos, adultos, *no tienen nada que hacer y se la pasan mirando lo que hacen los demás, inventan historias que no existen*, que vinculan a los varones con el robo o las malas juntas y a las chicas con comportamientos sexuales licenciosos y corren a andar esas historias hasta que, al llegar a las casas de los jóvenes, ellos deben soportar los cuestionamientos de madres y padres. Las chicas y los chicos padecen con hastío la presencia habitual de estos chismes que les molestan y los enojan y, en última instancia, condicionan la libertad de sus movimientos y relaciones por la mera posibilidad de que algún vecino esté ahí *chismoseando*. La reacción de los jóvenes, en general, es tolerar estos rumores en la calle; en la casa, prefieren ni confrontar ni dar explicaciones, más vale encerrarse o irse y esperar a que a sus padres se les pase el enojo. En su mayoría, los chicos y las chicas no parecen interesados en que sus vecinos o demás actores de sus entornos transformen la mirada (negativa) que sobre ellos tienen.

Sin embargo, esta parece ser una de las principales misiones que tienen los programas al implementarse en los barrios. El Estado está allí para mediar en las relaciones entre los jóvenes y sus vecinos o los actores de las instituciones que existen



en la comunidad. Los agentes institucionales sostienen que, si no se transforman esas relaciones de desconfianza, enemistad y hasta enfrentamiento que hay en los barrios, “no se puede hacer nada”.

Con esa finalidad, encaran dos tipos de acciones. Por un lado, planifican actividades que les permitan a los jóvenes *posicionarse desde otro lugar* y emprender acciones destinadas a la comunidad, como, por ejemplo, organizar un festejo del Día del Niño en algún espacio del barrio. La visibilidad que les proveen estas actividades permitiría que los vecinos los mirasen *con otros ojos*.

Otra línea de acciones se vincula con propiciar actividades en las cuales los jóvenes deban visitar instituciones del barrio o recibir en la sede del programa a agentes de otras instituciones, por ejemplo, efectores de salud, de la justicia o de áreas de gestión local de empleo o educación. Se estima que estas actividades tienen una doble finalidad: acercan a los chicos y chicas a estas otras instituciones al conocer a sus referentes y posibilitan que los actores de estos espacios los conozcan y eso permita recibirlos de modo más amigable en los lugares donde se desempeñan. En uno de los programas de prevención del delito, esa misión de acercar a los chicos y chicas a otros espacios comunitarios era tan medular que el programa funcionaba alternativamente en diferentes espacios del barrio (escuela, biblioteca popular, sala de salud, club deportivo) y, deliberadamente, no tenía sede propia. En función de arreglos que iba haciendo la referente local del programa, las actividades se hacían unos meses en una locación para luego cambiar a otra. En este caso, si bien no hay una apelación explícita a la participación de estos otros actores e instituciones en nombre de la corresponsabilidad en los procesos de inclusión social, sí se espera que accedan a los pedidos y necesidades de los programas. Así, la intervención procura operar no solo sobre las relaciones sino sobre las representaciones que sobre los jóvenes existen en el barrio.

## LOS VÍNCULOS INDESEABLES

Ahora bien, mientras constituye una regularidad de estos programas el propiciar la restauración de ciertos vínculos, su otra principal misión es distanciar a los jóvenes de otros. Especialmente de algunos de ellos, como los que podrían conectarlos con el delito y el consumo problemático de drogas; en general, se trata de apartarlos de las inserciones *indeseables*.

Vos pensá que el pibe vuelve al mismo barrio, el barrio ya sabe, el mismo pibe ya sabe, el pibe está estigmatizado, el resto de los pibes que no cayeron porque, como decimos nosotros, corrieron más rápido, lo van a buscar, el pibe que salió de un instituto no puede ser un recuperado, todo lo contrario, lo van a buscar para que haga peor, entonces hay un montón de varia-

bles que ver ahora que el pibe está afuera y que también la familia está en un circuito delictivo y vos ves que el pibe hizo un proceso; mirá, yo trabajé en institutos, fui asistente de minoridad así que los conozco y vos te das cuenta cuando el pibe te dice “no, es la última, es la última”, y pone un pie afuera y vuelve a caer, y que realmente no es una cuestión de convicción, ni del proceso que hizo de darse cuenta de que no tiene que volver a delinquir, no, no... (Funcionaria provincial - programa de prevención del delito).

De otro programa, una agente institucional presentaba la situación de riesgo para estos jóvenes de la misma manera, como si fuera prácticamente una cruzada imposible el *zafar*<sup>10</sup> de las tentaciones del barrio.

Un caso, que participó en el programa, rebien, uno lo vio en condiciones de egresar, egresó porque se lo propusimos, y porque empezó a tener un trabajo con mayor carga horaria, durante un año no lo vimos pero sabíamos que estaba bien. Tuvo un conflicto familiar, empezó de vuelta con consumo de sustancias, perdió el trabajo, volvió a juntarse con los pibes de la esquina y volvió a delinquir. Entonces, en esa persona incidió la cuestión emocional familiar, la cuestión de descuidar ese trabajo, sustancias y volvió al mismo circuito. Y yo creo, haciendo un análisis muy general, que todos esos espacios vulnerables para que el pibe vuelva a caer están muy cerca, todo el tiempo, en la esquina, en la puerta de la casa, dentro de la casa a veces, entonces el pibe tiene que estar muy fortalecido para decir *no*. Desde ese concepto están en riesgo todos todo el tiempo. (Agente institucional - programa de prevención del delito).

En tercer lugar, el vínculo con la familia es objeto central de debate. Estas constituyen, quizás, el elemento más delicado que rodea a la intervención. Desde que las transformaciones normativas de comienzos del 2000, relativas a la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, señalaron la necesidad de fortalecer el “centro de vida del niño” en oposición a las tendencias anteriores de apartarlo de hogares material y moralmente cuestionables, las familias que *no existen* o que es *mejor perder que encontrar*, les presentan dilemas intensos a los agentes institucionales.

Algunos insisten en que *necesitan a las familias como socias*, requieren que estas se comprometan con el cambio de ese joven y entonces solicitan la presencia de algún adulto para que preste conformidad a la participación del joven o se lo cita ante faltas en los comportamientos esperados. Otros agentes, incluso en disidencia dentro de los mismos programas, rinden menos culto a esta interpelación a la familia porque discuten que ese vínculo sea el más conveniente para el joven. Así, las familias oscilan entre ser consideradas factores de riesgo o de protección, según cómo se comporten. A veces, se trata de *una familia que no está* o es una familia

<sup>10</sup> Término local, sinónimo de evitar.

que *los manda a cartonear o conseguir plata como sea* o que acepta parte del botín o que *los incita a vender drogas*; en otros casos, es una familia que no estimula las buenas prácticas como estudiar o trabajar legalmente. Finalmente, en otras oportunidades, justamente la inclusión del joven en el dispositivo se debe a que

No hay familia y el pibe no necesariamente cayó en situaciones vinculadas al delito, pero sí necesita un espacio donde referenciarse, y generar adultos referentes, tener un marco de contención porque en la casa no existe. (Funcionaria municipal - programa de inclusión social y programa de prevención del delito).

Así las cosas, las intervenciones de los programas procuran, además de intermediar en el vínculo entre actores e instituciones que estigmatizan a los jóvenes, proveerles a los chicos y las chicas un marco de referencia alternativo –considerado mejor que el disponible–, tanto para poder enfrentar las tentaciones del entorno provenientes de *malas juntas* como para compensar aquella carencia de referencia positiva que no tienen de los adultos que los rodean. Esa referencia alternativa alude tanto a que alguno de los agentes institucionales se constituya en una referencia adulta para quienes no la tienen dentro de sus familias y que el espacio del programa se configure como un lugar que aloje y contenga a los jóvenes a través de una propuesta basada en códigos y formas de relacionamiento distintas –y presumiblemente mejores desde la óptica institucional– a las del barrio. Sin duda, esta constituye una operación de poder dentro de la tensión cuidado-control que rodea a estas intervenciones.

#### LA TRANSFORMACIÓN SUBJETIVA SOLO ES POSIBLE SI HAY UN VÍNCULO

Esta compensación a sus carencias, que ofrecen las estrategias estatales, no se realizará buscando aliados en el exterior de los programas y, en general, tampoco en las familias. La intervención que se procura realizar, en este caso, es sobre la subjetividad del joven para formarlo como un sujeto *autónomo*. Este proceso tendrá dos etapas: en primer lugar, el espacio de los programas tratará de constituirse en un “lugar” –en términos de De Certeau, como espacio propio<sup>11</sup>– diferente del barrio y, en muchos casos, del hogar, en el que los jóvenes aprendan que un modo de relacionamiento distinto (y mejor) es posible y conveniente. Y que allí no solo hay que cumplir con ciertas reglas de conducta, acuerdos de convivencia y pautas de res-

<sup>11</sup> Vale aquí una referencia a estudios de la antropología local que han indagado en las relaciones entre el territorio y la desigualdad, sobre todo enfocadas en jóvenes (Segura, 2015; Chaves y Segura, 2015). Allí se retoma la diferencia que De Certeau señala entre *espacio* y *lugar*. El lugar significa el orden en el que los elementos se distribuyen en relaciones de coexistencia y allí impera la ley de “lo propio”; se vincula, entonces, con tener un lugar propio, distinto al de los otros, que supone una estabilidad (De Certeau, 2010: 129).

peto y hay que evitar agresiones. También, y fundamentalmente, se trata de practicar un modo de vincularse basado en el afecto, la confianza y la atención al otro (saludarse con un beso, compartir la mesa del comedor sin tirarse comida ni estar mirando el celular sin interactuar con los presentes, etc.). Según los agentes de los programas, mostrarles otra forma de vincularse, desde el afecto y el respeto, permitiría el paso hacia la siguiente etapa. Los jóvenes aprenderían a no sobrerreaccionar ante provocaciones, a contener sus emociones más violentas, a configurar una trama de valores y emociones que les permita convivir con otros pero también distinguir las buenas y malas influencias; en suma, que los deje preparados a decir *no*. Este proceso constituye un mecanismo de moralización y de nuevo disciplinamiento, aunque los agentes institucionales insistan en que se trata de una construcción de subjetividad desde el afecto.

Transitar este proceso implicaría fomentar la autonomía, en el sentido de desarrollar su propio *proyecto de vida* de forma independiente, sobre todo, en relación a los riesgos del entorno. El mensaje de los programas es que los jóvenes tienen la oportunidad de aprovechar su paso por los dispositivos para *cambiar* y que, entonces, la responsabilidad de alterar el camino está en sus manos. Si bien –como ya profundicé en un trabajo anterior (Medan, 2017)– el incumplimiento de este mandato no supone la discontinuidad de la asistencia, sí prevalece una asignación de la responsabilidad sobre los jóvenes. No obstante, la desproporción que habitualmente toma esta expectativa se hace evidente en las discusiones entre agentes institucionales y jóvenes, que se mostrará en seguida.

Antes, parece menester detenernos en un aspecto clave de este dispositivo de intervención que pretende constituirse en un *lugar* de referencia para los chicos. Este elemento podría dar pistas de uno de los modos en que el territorio –mientras intenta ser transformado por la política– modifica su institucionalidad. Tal como hemos señalado en un trabajo anterior (Medan, Llobet, Gaitán, 2017), uno de los requerimientos que tienen estos dispositivos de abordaje territorial es un específico perfil de trabajadores. Es preciso que quienes encarnen las tareas cotidianas no sean trabajadores de *escritorio* y que estén dispuestos a lidiar con entornos laborales ríspidos, desde lo infraestructural –desempeñar sus tareas en espacios sin vías de comunicación telefónica ni internet, sin provisión de materiales didácticos, con deficiencias básicas en materia de energía eléctrica, agua, etc.–, lo relacional –lidiar con escenas de violencia e incluso ser víctimas de ella–, y, finalmente, lo relativo a sus condiciones de contratación –habitualmente informales, inestables y mal remuneradas–. En estas condiciones, solo trabajadores comprometidos y con *vocación* pueden llevar adelante estas tareas que requieren, como se reitera a menudo, *poner el cuerpo*. Y el cuerpo se pone ahí, en el barrio. Así, el acompañamiento que estos programas ofrecen a los jóvenes en el armado de su *proyecto de vida* solo se puede hacer cuerpo a cuerpo, cerca, ahí

donde están, hacia allí donde tienen que ir. La cercanía debe ser física, pero también debe ser social; ambas son condiciones para poder hacer ese acompañamiento empático: *si no establecés un vínculo con el pibe, no podés hacer nada*. Desde el equipo de coordinación de uno de los programas de prevención del delito se sostenía:

Tratamos de trabajar con un operador que haga todo el acompañamiento territorial, con el armado de un proyecto de vida alternativo a lo que es el circuito delictivo y con objetivos a corto, mediano y largo plazo para tratar de llevar adelante ese proyecto de vida [...] ver qué deseos tiene el chico, qué quiere hacer, qué capacidades tiene para resolver en el aquí y ahora lo que desea. Eso es lo que uno tiene que ir acompañando. Por eso es un trabajo arduo, de mucho desafío, de un manejo muy importante de lo que significa la frustración tanto para el acompañante de ese joven, como para el joven.

Para poder hacer este acompañamiento a los chicos, para que puedan gestionar mejor las relaciones en el lugar en el que viven, es preciso estar en el territorio, pero no de cualquier modo: es preciso contar con habilidades específicas para atravesar las capas de desconfianza hacia las instituciones que los jóvenes fueron acumulando tras distintas experiencias de maltrato y desaprobación. Mirado desde el punto de vista de los jóvenes como parte de ese territorio/comunidad, parecería que no se aloja livianamente a cualquier trabajador, solo a aquellos que sean capaces de surcar con destreza sus aguas.

## EL LUGAR DE LA PROTECCIÓN ANTE UN ENTORNO AMBIGUO

Los adolescentes y jóvenes, segregados por distintos grupos –incluso y sobre todo, por los adultos de los mismos barrios populares, pero también en sus propios hogares–, son fácilmente blanco de la violencia institucional y social. Estos programas de inclusión o de prevención del delito procuran constituirse como lugares donde los jóvenes puedan estar protegidos de las malas influencias, de las miradas que los juzgan, de los chismes que cercenan su libertad y les traen problemas con sus familias. A la vez, los programas son percibidos por los jóvenes como lugares donde son recibidos con atención y una sonrisa o retados con genuina preocupación y donde pueden encontrar con quién hablar de sus problemas. En este sentido, el espacio-tiempo de la intervención social interpone una protección, crea un lugar alternativo donde, tal como señaló una operadora, *no estar regalados*. Así, los programas no serían solo un escenario de inclusión, sino más bien una protección básica (en un extremo, ante abusos policiales o enfrentamientos entre bandas, sobre los que suele haber treguas en los espacios institucionales) ante el peligro de muerte que amenaza a los adolescentes de estos barrios.

Los datos sobre cómo los jóvenes experimentan la vida en el barrio surgieron en diferentes circunstancias. En algunos casos, en el marco de actividades previstas en la planificación de los programas para abordar el vínculo con la comunidad. En otros casos, se construyeron mediante la observación participante, cuando presenciábamos diálogos entre agentes institucionales y jóvenes, en los que los últimos daban explicaciones a los primeros sobre sus comportamientos erráticos. También los obtuvimos a partir de conversaciones informales o entrevistas directas con ellos durante el trabajo de campo. Sin desconocer que las valoraciones y percepciones sobre la vida en el barrio estaban marcadas por estas diferentes circunstancias en las que eran expresadas, leídas en conjunto y en base a un corpus empírico abultado, dan cuenta de que el barrio –como trama de redes de relaciones sociales– es un escenario complejo e incluso tramposo para ellos, con el que lidian con diferente suerte. Si bien lo primero que marcan como un problema son las relaciones con la policía (porque los hostiga como parte de su rutina o los abandona a su suerte cuando la necesitan) y las escenas de violencia letal en el barrio (en general mediada por un uso cotidiano e imprevisible de armas de fuego a mano de actores no siempre identificados), al proseguir las descripciones, las situaciones riesgosas se vuelven más difusas y difíciles de evitar para ellos. Mientras que pueden esconderse de la policía, evitarla o negociar con ella, y de los tiroteos pueden protegerse encerrándose en sus casas, parecen tener menos estrategias eficaces para eludir la influencia de las relaciones cercanas “nocivas”.

Alicia era una joven de 22 años, beneficiaria del programa de prevención del delito, que padecía permanentes altibajos por su relación con el consumo problemático de drogas que no lograba, según ella, manejar. Tenía dos hijos. El primero, fruto de su relación con un muchacho que fue asesinado delante de ella en un enfrentamiento entre vecinos en el barrio. El segundo, producto de una relación que la convirtió en una víctima de violencia de género con un varón con el que ya no quería tener relación y que ahora estaba preso. Me contó estos detalles en dos instancias, en una conversación informal que iniciamos después de una de las actividades y, más extensamente, en una entrevista posterior. Entonces me dijo que el Programa era un lugar al que se podía ir sin el riesgo de cruzarse con las drogas. Si no, decía, se tenía que quedar encerrada en la casa de su mamá. Si iba a ver a sus amigos –a los que apreciaba mucho–, sabía que iba a terminar mal: *nunca están con algo bueno, siempre gilada*,<sup>12</sup> *nunca un sánguche, una coca, ellos siempre están con un porro*. En ese tiempo, ella necesitaba despegarse de ese entorno, pero padecía que le faltaran sus amigos.

<sup>12</sup> La “gilada” es un término que utilizan los jóvenes para referirse a otros grupos de pares de los que quieren distinguirse por alguna razón. Un “gil” puede ser un tonto. En este caso, la “gilada” se refiere a esos grupos de jóvenes que consumen drogas o delinquen, que representan una mala influencia para él, que está tratando de evitar esos comportamientos.

En otra escena emparentada, Juan, otro beneficiario del mismo programa, explicaba a la operadora, que se manifestaba preocupada por él, los motivos de su comportamiento esquivo y distante.

Tengo como un demonio adentro. Ayer soñé que estábamos con todos después de una joda y se armaba lío y venía la policía y mataba a mi hermano y a mí me pegaba un tiro acá y después me mataban. [Del sueño que lo angustiaba, pasaba a su realidad]. Estoy con una chica, pero tiene 15 y mi mamá no la quiere, ella está en la misma que yo, afana [...] Mis hermanos no sirven para nada, C. que no hace nada, N. que está dado vuelta [...] no te dan trabajo, porque tengo causas, todos hablan mal de nosotros [...] ayer casi hago cualquiera, nos agarró [a la novia y a él] algo acá, como un frío.

Mientras hablaba, Juan alternaba mirar por una ventana, con la vista perdida, y enfocar en la operadora y en mí, que lo escuchábamos. Pensaba internarse en una granja y decía que quería irse del barrio.

Ellos entienden sus entornos cotidianos como espacios que les imponen trampas permanentemente y, en ese sentido, coinciden con el diagnóstico institucional acerca de lo perjudicial de las *malas juntas*. Casi enarbolando el discurso del programa, Horacio me dijo una mañana: *no me voy a morir acá, quiero conseguir trabajo, hoy me levanté a las 8 de la mañana para llevar los currículum*. Acá podría significar el programa de prevención del delito, el barrio o la situación. Y *morirse* era morirse joven. Horacio ya tenía 19 años y desde los 12 entraba y salía del programa sin poder armar su *proyecto de vida*, y ya sabía muy bien que ese *morirse acá* no era un destino solo metafórico en su vida.

Con otros argumentos, jóvenes varones que asistían a un programa de inclusión social –pero que habían tenido incursiones en el delito– parecían poco dubitativos sobre su capacidad de lidiar con ese entorno que reconocían hostil. Encarnaban la propuesta del programa y el discurso de las elecciones racionales y sostenían, con un halo de superioridad frente a otros pares,: *yo no le doy cabida a la gilada, la elección está en uno*. La misma posición tenía el otro varón que participaba de la charla, en un grupo focal mixto que realizamos para conversar sobre las relaciones sociales que marcaban la vida cotidiana de los jóvenes en un barrio popular. Los varones parecían estar marcando una posición fuerte en relación al control racional que tenían de las relaciones en su entorno, frente a las chicas, que, mientras reconocían no ser tan hábiles para manejarlas, les discutían la veracidad de sus posiciones.

En unos u otros casos, la interpretación sobre los riesgos que acarrearía el barrio – en su despliegue territorial/comunitario– tenía muchos puntos de afinidad entre los programas y los jóvenes.

Sin embargo, cuando la instrucción institucional que orientaba a gestionar esos riesgos mediante un proceso de fortalecimiento de la autonomía era desbordada e

invadida por la vida cotidiana, aquellas interpretaciones que operadores y jóvenes parecían compartir sobre los riesgos y las necesidades para gestionarlos se distanciaban y en su lugar surgían algunas controversias. Ello porque los jóvenes podían coincidir parcialmente en cuáles eran las carencias y riesgos que los aquejaban, pero no estaban tan de acuerdo en cómo satisfacerlas. Y allí, explicaciones asentadas de uno u otro modo en el aspecto territorial y comunitario marcaban el quiebre. Al respecto, entiendo que la noción de “margen” (Das y Poole, 2008) es útil para analizar estas situaciones, porque permite captar que la forma concreta en la que se desarrolla esa controversia, si bien puede implicar mayor disciplinamiento hacia los jóvenes, también puede provocar una transformación en la práctica estatal. En primer lugar, ellos procuraban imponer una interpretación distinta de los riesgos y de sus jerarquías, vinculadas con entendimientos morales particulares sobre las razones de sus comportamientos, que no eran simplemente personales, sino fruto de cierta idiosincrasia compartida en su entorno. Por otro lado, porque aun cuando pudieran coincidir con la definición de los riesgos, disentían acerca de las posibilidades disponibles de eludirlos o neutralizarlos.

## EXPLICACIONES ALTERNAS

Respecto del primer punto, vale reponer que las controversias giraban en torno a la pregunta de *cómo ser alguien* y *cómo construir respeto*. Así, una primera necesidad planteada por los jóvenes era el mantenimiento del estatus. Para satisfacer tal necesidad, el uso de la fuerza física para relacionarse con otros constituía una de las principales discusiones que se mantenían dentro de los programas. Las propuestas analizadas comparten el objetivo de inculcar en los jóvenes un modo *distinto* (y mejor) de relacionarse con otros: trocar el uso de la fuerza física por la palabra como estrategia central de sociabilidad. Mientras que en general los jóvenes adherían a las pautas institucionales y, en el seno de los programas, *hablaban*, lo hacían para, paradójicamente, sostener que el uso de la fuerza física para arreglar problemas en los barrios era parte de la lógica del lugar, donde determinados asuntos se resolvían *así*. Un mediodía, al terminar una actividad, Juan iba a enfrentarse a otro de los varones del grupo. La operadora logró retenerlo en la sala donde se habían desarrollado las actividades para evitar que se concretara la pelea y para charlar sobre el intento. Juan comenzó a justificarse: su familia estaba siendo insultada en el barrio y él debía mantener el prestigio del apellido. Para ello necesitaba *salir a agarrarme a las piñas, para demostrar quiénes somos en el barrio, porque si no te pasan por encima*. La de Juan no era una reacción irracional o meramente un comportamiento propio de la edad –tal como solía interpretar la operadora–, sino todo lo contrario. Estaba haciendo una evaluación de los riesgos y los jerarquizaba: las consecuencias que pudieran traer las *piñas* eran preferibles a la pérdida de pres-



tigio. Juan estaba respondiendo a la exigencia de activación, de evaluación racional de riesgos, y de responsabilización por las elecciones hechas del modo en que eran necesarias para un *proyecto de vida* en su contexto —el barrio—, solo que ese *proyecto* no era el que este tipo de programas tiene en mente. Fueron varias las instancias que presencié durante el trabajo de campo en distintos barrios en que los jóvenes insistían en que ciertas situaciones no se resolvían por medio de la palabra. En una de ellas, uno de los beneficiarios le dijo a la operadora: *vos no entendés, lo que pasa es que los códigos del barrio son otros*. Sostenían que esos eran unos códigos diferentes de los de ella que no vivía *ahí* y que, por lo tanto, no tenía capacidad para entender las reglas locales. Estos comportamientos comunitarios podían ser incluso realzados en valor, desde la perspectiva de los jóvenes, al sostener que, mientras que en los barrios o las familias podía haber cierto espíritu individualista y de falta de atención al prójimo, en ciertas circunstancias, *cuando tocan a uno, tocan a todos* y entonces *no sabés desde dónde, pero salen familiares como cucarachas de la tierra a defender a los suyos*; se defendía al atacado y también al apellido de la familia. Según los jóvenes, lo mismo podía pasar a la noche en los bailes, cuando los grupos de amigos *saltaban* a defender a los propios aun cuando esto implicara un despliegue de golpes considerable. En algún sentido, estos comportamientos eran estrategias de cuidado que consideraban loables. En relación a estos pasajes es que me interesa subrayar el hecho de que son múltiples —y desde ciertas miradas institucionales, contradictorias— las representaciones que los propios jóvenes tienen sobre el barrio y la comunidad —por ejemplo, un lugar donde cuidar al otro por medio de la violencia legítima—.

Una segunda controversia giraba específicamente alrededor de las razones que explicaban la inserción en el delito. Los argumentos institucionales identificaban como uno de los factores de riesgo presentes en los territorios a los grupos de pares que *tentaban*, especialmente a los varones, a involucrarse en comportamientos ilegales. Mientras que los jóvenes reconocían que ciertas compañías habían influido en que participasen de delitos o que hubieran comenzado a consumir drogas, explicaban que esos vínculos eran casi inevitables en la medida en que, mediante ellos, se dotaban de referencias y aprendizajes que los hacían sentir a gusto. Humberto me explicó así su visión del grupo de pares:

—¿Y otra vez te pasó algo así de robar por necesidad, así sin dañar a nadie?

—No, más vale después fue porque yo quise, no por necesidad.

—¿Y por qué fue?

—No fue directamente, muchas veces fui con mi hermano Juan, calculo yo que fui por influencia de él [...] porque más que nada yo lo que necesitaba era la compañía, el conocer, no, la calle, no así la vagancia, sino el conocer, pero más que nada por la compañía.

Humberto acompañaba a su hermano a robar porque así podía compartir tiempo con él; no tenía la noción o no colocaba como un elemento discutible el hecho de

que esa actividad implicara complicidad en una acción ilegal. De sus palabras se desprendería que, si el hermano se hubiera dedicado a tareas legales, tal vez también lo habría acompañado.

En estos posicionamientos parece estar operando esa ética de la vida cotidiana que describe Das (2011), en la que, en diferentes situaciones concretas, las personas deciden qué es lo que es situacionalmente justo o injusto y, consecuentemente, habilita que coexistan y operen representaciones que podrían parecer contradictorias, como el hecho de que el barrio –y las relaciones sociales que allí se tejen– es al mismo tiempo fuente de riesgos y protecciones o afectividades. Una situación que fue paradigmática durante mi trabajo de campo en uno de los programas de prevención del delito se dio en la que llamé “la semana del cobre”.<sup>13</sup> Allí se hizo evidente que, aunque los jóvenes se prestaran y respondieran a la instrucción institucional orientada a una apuesta en el futuro, en la vida cotidiana funcionaban complementariamente otras lógicas. En los encuentros de esa semana, la operadora estaba indignada porque había visto a varios beneficiarios –como a muchas otras personas del barrio– desenterrando de las calles los cables de cobre en desuso de un antiguo tendido eléctrico, entre montañas de barro y agua; la gente estaba metida en pozos para obtener el material vendible. En la reunión reprendió esa actitud de parte de los jóvenes y enfatizó que le parecía una *barbaridad* ver a todo el barrio ocupando todo su tiempo y su energía en una tarea que daría frutos coyunturales, transitorios y rápidamente consumibles. Ella, casi absorta por la frescura con la que los jóvenes comentaban la cantidad de cobre adquirido en la semana, en la actividad grupal les preguntó:

¿Qué pasa que todo el barrio pierde el día así? ¡Ahora esos cables están en desuso pero transportaban electricidad, pueden ser peligrosos... ustedes metidos en pozos, las mujeres con baldes sacando el agua! Hoy es el cobre, hace unos años era el culetear<sup>14</sup> camiones, mañana va a ser otra cosa, ¿nunca la idea es proyectar a largo plazo, pensar un proyecto de vida, aprovechar este espacio para encontrar otras oportunidades, ir a la escuela o aprender un oficio?

En el mensaje de la operadora se fundían dos ideas. A sus ojos, quienes participaban de esta actividad de sacar el cobre para venderlo estaban defraudando doblemente el contrato de inserción que habían entablado con el Programa. Por un lado, porque no estaban invirtiendo su tiempo y energía en acciones vinculadas a ese *proyecto de vida* con el que se habían comprometido, relacionado con un modelo

<sup>13</sup> El cobre es, de los metales que pueden obtenerse en acciones de recolección informal, o reuso o recupero, el que a más alto precio se vende. Además, como suele ser utilizado para tendidos eléctricos, es frecuente encontrarlo disponible fácilmente en la vía pública y por eso es muy bienvenido por quienes se dedican a actividades de cartoneo, cirujeo o recuperación de residuos.

<sup>14</sup> Es una referencia local a acciones ilegales de los jóvenes que consisten en colgarse de la parte trasera de los camiones con la finalidad de robarles parte de la mercadería que transportan.

de ascenso social tradicional de la clase media asociado a la escuela y el trabajo formal. Pero, además, no estaban aplicando a la vida cotidiana lo que aprendían en el Programa, que era planificar y valorar el esfuerzo presente en pos de resultados mayores en el futuro. Es decir, no estaban aprovechando las oportunidades que el Programa les ofrecía para que, finalmente, pudieran distanciarse de esas lógicas barriales que les impedían mayor inclusión social.

Desafiando la lectura institucional, y para clarificar el orden de las cosas, uno de los beneficiarios, Mariano, le contestó: *pero no entendés, te encontrás un pedazo así de cobre y de repente tenés \$2000*. La respuesta de Mariano descolocó a la operadora, porque el argumento se basaba en una evaluación de oportunidades, costos y beneficios. Ellos estaban aplicando las formas de activación que el modelo institucional les prometía como superador para tomar decisiones informadas, pero les imprimían un signo propio determinado por el contexto de su vida cotidiana. Además, volvían a desacreditarla señalando su extranjería. Esta situación vuelve a ilustrar cómo conviven, en tensión, distintas representaciones y efectos prácticos sobre las dinámicas cotidianas en el territorio y las estrategias de sus habitantes, por ejemplo, para hacer frente a constreñimientos materiales, pero, también, valoraciones morales sobre las acciones que son legítimas –y defendidas frente a miradas acusadoras de otros– en ciertos contextos. Podríamos asumir que este tipo de situaciones ubican al Estado en ese margen sobre el que debe actuar para mantener su legitimidad y su poder de intervención; en trabajos anteriores encuadré estas formas de gestión como “tolerantes”; siguiendo la idea de Das, podrían entenderse como esa capacidad del Estado para habilitar excepciones con el fin de, entre otras acciones, validar su modo de regulación.

## LAS DECISIONES NO ESTÁN SOLO EN UNO MISMO

En otros casos, las controversias no expresaban simplemente alteridad en los entendimientos, sino una asumida vulnerabilidad de los jóvenes sobre su capacidad de eludir o neutralizar los riesgos existentes en sus entornos. Y quizás es este el punto crucial que pone en jaque el discurso central de este tipo de programas de prevención del delito y de inclusión social que encuentra en el fomento de la *autonomía* la llave de la felicidad.

El mismo Horacio, el que no se quería morir en el barrio, reapareció en las actividades que el programa ofrecía después de meses de ausencia, con un aspecto físico notablemente desmejorado; le dijo a la operadora, como inicio de la explicación: *bardeé*.<sup>15</sup> Lo último que habíamos sabido de él antes de no verlo más era que ha-

<sup>15</sup> Bardo: término para referirse a lío, desorden, disrupción. En este caso, el joven lo aplica para explicar que cometió una acción desafortunada en relación con los objetivos que tenía para alejarse del delito.

bía retomado la escuela. Nos contó que había ido solo dos días y que la dejó, que se juntó con M (otro joven beneficiario) y otros: *esta villa es imposible, te agarra y te vas con la gilada*. No hubo remate ni moraleja. Como siempre pasaba en esas circunstancias, advino a esa explicación un reto comprensivo pero cansado de la operadora, que ya había transitado varias veces esta secuencia con Horacio, y un nuevo pacto de Horacio, que sería incumplido a los meses. Pero esa imagen apremiante de *la villa que te agarra y de la que no podés zafar* fue imponente. Aun cuando la composición dramática hubiera sido parte de la estrategia de Horacio para pelear su vacante en ese espacio de protección, la saturación empírica de situaciones similares que me proveyó el trabajo de campo no me permite ponerla en discusión.<sup>16</sup>

Otra dificultad presente en el barrio, que en principio parece menos perjudicial, pero es igual de agobiante, es *la mala onda* que perciben las chicas jóvenes y que es emanada, principalmente, por otras mujeres, de su edad, que son *pura envidia*. Que *te tiren la mala* es una situación habitual que viven las chicas cuando comparten, incluso con amigas, los que consideran sus logros: tener un novio, haber retomado la escuela, pensar en un viaje. Si bien ellas cuentan que hacen su mayor esfuerzo para no dejarse influenciar por las malas caras que les ponen sus pares ante sus novedades, se muestran afectadas y afligidas. Incluso reconocen que parte de esas devoluciones *mala onda* calan hondo e incluso las desmotivan. Explican que un entorno en el que, por ejemplo, volver a estudiar solo produce envidia o deslegitimación, conduce a declinar la iniciativa y a *enchancharse con eso y no hacer nada*. Mientras acuerdan en que deberían hacer caso omiso de estos intercambios nocivos, reconocen que a veces les cuesta, porque provienen de amigas a las que les tienen aprecio y cuyas opiniones les importan. Los rumores falsos que los adultos del barrio echan a correr sobre ellas –y que, como dijimos, les traen problemas en sus casas y las sobreestigmatizan, en general, como promiscuas sexualmente– también les resultan difíciles de digerir o ignorar y lo peor de todo, dicen ellas: condicionan su libertad.

Finalmente, los jóvenes señalan que es la posición de clase y no la de edad –que los colocaría temporariamente como inmaduros– otra dificultad para encarnar a los sujetos *autónomos* que los programas imaginan. Para ellos es la clase, y no la edad, la que condiciona el carácter de su experiencia cotidiana y su capacidad de hacer “las elecciones correctas”.

La siguiente situación fue registrada en el trabajo de campo en uno de los programas de prevención del delito, pero su mención es habitual tanto por jóvenes como por agentes institucionales en el contexto de todos los demás programas de este tipo que procuran la inserción laboral de los chicos y las chicas. Al abordar la obtención de un empleo, los programas ofrecían distintos recursos para que los jóvenes

<sup>16</sup> Ello no implica, no obstante, que esa villa que a veces *los atrapa* no sea el lugar en donde también estos jóvenes disfrutan, se divierten y donde también se sienten seguros, cuidados y queridos.

se vincularan con espacios de capacitación y para que aprendieran habilidades para mejorar sus búsquedas. Mientras, en general, los jóvenes adherían a estas propuestas aunque sin mucho entusiasmo, solían mencionar como un problema *el tema del dni*. Si bien su falta de experiencia y formación y la eventual maternidad en el caso de las chicas eran las trabas más comunes para que les dieran trabajo, había un filtro inicial, que era la dirección de residencia. *Hacete un documento que diga que vivís en Villa Los Árboles y después andá a conseguir trabajo*, le propuso no sin ironía Andrés, uno de los beneficiarios, a una de las agentes institucionales, en una conversación que versaba sobre las ventajas del trabajo legal. Los jóvenes insisten en que sienten en carne propia que sus barrios son estigmatizados como el lugar donde *se esconden los chorros*; ante eso, ensayan estrategias para evitar la ligazón territorial y, los que pueden (la minoría), ponen un domicilio en Capital Federal, jurisdicción menos estigmatizada que el barrio donde habitan.

## DISCUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

Los datos presentados sobre la forma que toma el territorio y la comunidad en los discursos y en las prácticas relativas a la regulación estatal de jóvenes de sectores populares no nos permiten encuadrar dicho modo en las lecturas dominantes sobre el vínculo entre territorio y las políticas sociales. En la forma reconstruida hay elementos de la lógica neoliberal en los que prima un discurso de responsabilización individual por sobre la gestión solidaria de los riesgos y también se defiende la cercanía entre el Estado y la gente, supuesto fundacional de la territorialización de la política social como encarnación del reconocimiento del territorio como “poder social”. Sin embargo, la presencia de otros elementos me llevan a proponer que la intervención en el territorio y en la comunidad es menos una forma de delegar funciones de un Estado que pretende economizarse o un intento de “reorganizar la comunidad” que una apuesta por aumentar el control social sobre el territorio o, al menos, sobre una parte de él. Más vale se trata de una reorganización de individuos que forman parte de un barrio porque la dinámica de intervención se orienta, principalmente, a una activación individual de los sujetos. La “reorganización de la comunidad” (Sozzo, 2000) que planteaba el ideal de los sociólogos norteamericanos de la década de 1930, preveía –a pesar de su visión limitada de ciertas dinámicas sociales– dotar de recursos humanos e infraestructurales a las comunidades y transformar las formas de sociabilidad grupal. La versión local se sustenta más en la búsqueda de activación individual de los sujetos, aunque eso no supone que el Estado traslade a la comunidad la misión de prevenir el delito y se “retire” de la escena. Lo que se procura es enseñar a los jóvenes a lidiar con ese entorno riesgoso y no transformarlo, porque no pretenden hacerlo y, además, no parecen tener con qué. Esto no significa que en los barrios donde se implementan los programas ana-

lizados no existan otras intervenciones estatales para fortalecer a las comunidades; lo que quiero señalar es que estos programas orientan sus interpelaciones hacia la comunidad –me refiero mayormente a vecinos o figuras significativas dentro de la trama comunitaria, incluso pares– para procurar que cambien las valoraciones negativas que tienen sobre los jóvenes. En ese sentido, sostengo que no hay una transferencia de responsabilidad a la comunidad, porque, básicamente, la comunidad parece más un espacio para nutrirse de malas influencias o discriminación que de influencias beneficiosas. La principal expectativa que hay sobre la comunidad es que no sea un enemigo.

Así, el despliegue de estos programas territoriales presenta pocos indicios de revalorización de las formas de socialibilidad popular; en cambio, tal como señalamos, parece preocupado por transformar, dentro de esos contextos que parecen intocables, las personalidades individuales de los jóvenes, de modo de que puedan diferenciarse de dicho entorno y manejar sus aspectos nocivos, aun cuando no puedan alejarse de él. En ese sentido, en las formas encontradas de intervención en el territorio resuenan los objetivos centenarios de la prevención social del delito y el interés de modificar aspectos criminógenos del ambiente. Sin embargo, en la versión contemporánea y local, ese ambiente parece poco modulable y entonces la opción conveniente es instruir a los jóvenes a esquivarlo o lidiar estratégicamente con él, provistos de un recubrimiento delgado que les permita salir inmunes de las incidencias de familiares, vecinos y pares y, ante la duda, cobijarse en las protecciones institucionales. Lo que se espera es que los adolescentes puedan despegarse de esas tradiciones, como parte de un proceso de autonomía y crecimiento, y aprender a distinguir en qué espacios pueden y deben comportarse de una manera y de otra, en el sentido de aprender habilidades para la vida. Esta instrucción de los programas no es compulsiva pero sí condicional; además, es empática en función de la compasión que el momento adolescente genera en los agentes institucionales. En suma, se configura así una suerte de receta propia de elementos meritocráticos pero también rehabilitadores. En cierto modo, se articulan elementos de las dos perspectivas desde las cuales se ha estudiado la relación entre este par territorio y comunidad, y las prácticas estatales. El que retomen una formulación que combina elementos de ambas fundamentaciones sobre la importancia del territorio/comunidad conlleva efectos diversos. Los derechos se articulan complejamente con las responsabilidades y la reivindicación del saber popular que fundamenta el acercamiento del Estado a la vida cotidiana puede implicar una vigilancia mayor y una moralización mayor de la vida cotidiana de los sectores populares. O sea, podría haber más legitimación de las interpretaciones de las personas, pero a la vez más instancias para querer actuar sobre ellas.

Así, la intervención es en la comunidad y el territorio y *no* a través de ellos. Es decir, la comunidad y el territorio no son meramente un continente donde se asienta

la intervención, sino que es una parte constitutiva de las políticas, en tanto el objetivo y la acción de transformarlos es parte de la muestra del poder del Estado. En este punto, la noción de “margen” (Das y Poole, 2004) resulta un pivote muy fructífero para señalar una relación entre el Estado y la comunidad que, en un punto, es indisoluble. Al definir a la comunidad, mayormente, como reunión de riesgos, y adscribir al papel de garante de derechos, el Estado legitima su intervención en los barrios y el despliegue de procesos de distinción. Y ahí construirá las sedes de los programas en el territorio como *lugares* –sociales– distintos y de mayor jerarquía que el barrio y sus hogares; y también distinguirá y jerarquizará a aquellos agentes institucionales que, al lograr la empatía con los jóvenes, se configurarán como la referencia adulta que no es posible encontrar en esas familias díscolas. El Estado tiene que trabajar en ese margen en el que habitan los jóvenes para hacer de las prácticas juveniles –y de las de sus entornos– terrenos inteligibles y modulables. Al encarar esa tarea, el Estado, a su vez, debe reformularse y por ello, tal como hemos sostenido en otros trabajos (Medan, Lobet y Gaitán, 2017), sostenemos que el territorio también transforma al Estado. Instalarse en el barrio, en tanto espacio geográfico donde viven los jóvenes, vehiculiza que ellos lleguen a los programas; el factor de distancia física es sin dudas central. Pero esa intervención territorial y no desde *las oficinas* procura además acortar la distancia social. Y ahí el territorio ha impuesto otras condiciones. Estar y actuar desde allí requiere una burocracia preparada para tal fin –no de escritorio–, empática y sensible, que condiciona el perfil de los trabajadores. En la práctica, los trabajadores que implementan los programas en los territorios tienen cercanía generacional y de clase con los jóvenes; incluso, algunos programas procuran tener específicamente trabajadores que residan en los barrios. Se estima que estas figuras resultarán de mayor confianza para los jóvenes. Esta estrategia estatal conlleva, no obstante, efectos de doble valencia, que podrían ser entendidos como potencialidades y obstáculos para los objetivos institucionales. Nuevamente, la descripción de las operaciones del Estado en los márgenes que realizan Das y Poole permite hacer visibles a estas figuras de “doble cara” y caracterizar lo central de su función. Por ejemplo, desde la perspectiva de los programas, los principales riesgos que se despliegan en el territorio son, antes que infraestructurales o de privaciones sociales, de orden relacional y moral, y en ese sentido sustentan sus prácticas en la estrategia del acompañamiento y el discurso de la activación individual. Desde la perspectiva de los jóvenes, mayoritariamente, se coincide con tal diagnóstico, pero ellos señalan discrepancias y colocan la privación económica y la estigmatización territorial como obstáculos difíciles de sortear con la sola provisión de la autoestima individual que los programas les fomentan. Y es allí, en esa tensión que pone en suspenso las intervenciones porque marca que la distancia social no se redujo tal como se esperaba, que estas figuras de “doble cara” resultan claves para manejar con sutileza y cuidado lo que Das caracteriza como un concomitante proceso al interior de las prácticas estata-

les, que es el de habilitar, al mismo tiempo, la ley y la excepción (Das, 2011). Mientras permanentemente en su misión instructiva los programas persiguen la transformación subjetiva de los jóvenes y su refinamiento moral, estos trabajadores de base, a veces por compasión y otras por franca empatía, toleran e incluso justifican las desobediencias o controversias planteadas por los jóvenes. La empatía podría explicarse como parte de la reivindicación de la comunidad como “fuente de poder social”. Sin embargo, parece vincularse más con una comprensión social de la desproporción entre las expectativas sobre los jóvenes y la oferta institucional que existe (Medan, Llobet, Gaitán, 2017) así como también con el factor etario. Desde la perspectiva de los programas basados en derechos humanos, la adolescencia es una etapa que requiere especial protección. Por la combinación de estas razones y posiblemente otras, sin estas figuras mediante las cuales el Estado puede instaurar la excepción en los márgenes, la estatalidad podría verse despojada de gran parte de su poder.

El proceso paralelo que el análisis de Das y Poole (2004) nos permite hacer es aquel que las autoras y Janet Roitman (2004) llaman de “colonización desde los márgenes”. Tomando en cuenta el caso de análisis, la empatía que se requiere de los trabajadores en el territorio y su posición de interpelación específica y estratégica en los márgenes pueden facilitar los canales para que los entendimientos de los subalternos entren en los repertorios de justificación de acciones posibles en el marco de la norma. Y, de esa forma, por ejemplo, que las explicaciones de Humberto sobre sus acciones delictivas en compañía de su hermano sean consideradas legítimas. Considerando estos movimientos en los márgenes es posible advertir que las prácticas estatales, mientras intentan transformar el territorio, son modificadas en su inserción territorial.

Ahora bien, asumiendo estas mutuas transformaciones entre el Estado y el territorio, una última pregunta general que interesa contestar es cómo se vincula la presencia del Estado en el territorio con los procesos de ampliación de derechos. Los datos permiten concluir que no sobresaie el fomento de la participación de la comunidad ni tampoco el reconocimiento del poder social que se hallaría disponible en el territorio. Además, retomando las modalidades contemporáneas que se despliegan en el contexto argentino, estas intervenciones no parecen encuadradas en lo que piden las nuevas leyes de promoción y protección de niños, niñas y adolescentes, de insertarse en el territorio para intervenir en el “centro de vida del niño”, porque dicho “centro” no está considerado como uno al que haya que proteger. Las intervenciones, al asumir que parte importante de los riesgos a los que están expuestos los jóvenes provienen de sus familias y sus entornos, no procuran restituir el derecho de los niños a estar en su seno familiar, aun cuando postulen que las instituciones de encierro sean todavía menos convenientes. Así, no construyen una imagen idealizada de la comunidad ni de la familia. Como contraoferta de estos lugares potencialmente



riesgosos, los programas, sus sedes, sus trabajadores, sus propuestas vinculares y sus reglas de convivencia buscan ser adoptados por los jóvenes como un lugar propio, como espacio de protección, de distinción y de preparación y adquisición de habilidades para el desarrollo de la autonomía que les permita *estar* en ese territorio.

Es en esa precisa instancia de la intervención estatal en el territorio en la que se pretenden articular las condiciones de la comunidad con cierta inmunización que proveería la autonomía, en la que valdría colocar algunas preguntas.

Analizando programas estatales para el cumplimiento de medidas penales en la comunidad en California, Lynne Haney (2010) encontró que el discurso sobre la comunidad y su incuestionable conveniencia para las mujeres condenadas era un discurso mitológico. Ello porque en vez de promover la emancipación de las mujeres, las desempoderaba, en la medida en que el control social que se ejercía desde la comunidad podía llegar a ser mucho más incisivo y estigmatizador que el de otras formas de control. De allí que, como discurso liberador, fuera simplemente un mito.

Tal como se señaló, el discurso sobre la comunidad que sostienen estos programas parece bastante menos ideal que el que proponen ciertas lecturas disponibles y contiene una pluralidad de aristas. Por ello, sería injusto sostener que desconocen la heterogeneidad de tramas sociales, intereses, oportunidades y constreñimientos de lo que se encuentra en “la comunidad”.

Sin embargo, la figura del discurso mitológico resulta clave para problematizar el modo en el que los programas proponen a los jóvenes lidiar con esta comunidad tan poco idealizada, a través del discurso de la autonomía. A partir de los resultados expuestos, pueden inferirse algunas marcas de lo mitológico del discurso y sus efectos, por ejemplo, en las escenas sobre el modo en el que la dirección de residencia condiciona el acceso al trabajo. Si los lineamientos suponen que aprovechando las ayudas de los programas, los jóvenes pueden desarrollar capacidades autónomas para *estar preparados a decir no* y finalmente no lo logran, la responsabilidad de la falla recaerá en ellos. Y aunque los agentes, amparados en una mirada comprensiva de los adolescentes, no condenen férreamente estas fallas, los jóvenes, que en general adhieren al discurso de la autonomía, comenzarán a sentir que *no sirven para nada* y que la responsabilidad de no haber hecho las elecciones correctas es de ellos. No cabrá ponderación, entonces, para el hecho de que las relaciones sociales en las que las acciones propias se inscriben, potencian y limitan el arco de posibilidades. El señalamiento sobre el potencial desempoderamiento que puede acarrear la preeminencia de un discurso sobre las bondades del enfoque comunitario para intervenir, y de la comunidad en sí, no contradice el hecho de que al mismo tiempo los jóvenes puedan colocar como legítimas sus interpretaciones sobre su experiencia cotidiana. Estas, a su vez, son capaces de incidir en los modos en que institucionalmente se evalúan sus comportamientos.

En relación al peso de estas relaciones sociales, interesa, para finalizar, colocar una hipótesis de trabajo que merece ser desarrollada en el futuro. Cuando los programas proponen a los jóvenes que lleven adelante un proceso de autonomía que los fortalezca para decir *no* a las tentaciones del entorno, parecen estar asumiendo que las acciones de las personas siempre se basan en decisiones y que, a su vez, las decisiones se toman individualmente, en una suerte de aislamiento racional, capaz de deslindar valoraciones morales, vínculos afectivos y otras formas consuetudinarias de *hacer las cosas*. Las intervenciones parecen decididas a difundir el mantra de la libertad que todos tendríamos al alcance de la mano. A partir de datos producidos en conversaciones con jóvenes que asisten a un programa de inclusión es posible postular que el discurso de la autonomía –que los agentes institucionales traducen con marcas propias y ciertas recontextualizaciones– no considera adecuadamente lo densas que son las relaciones sociales en los barrios populares en la vida cotidiana. Especialmente lo son en lo que respecta a la cercanía física entre las viviendas, la falta de barreras que aislen conversaciones o prácticas –con la consecuente carencia de anonimato– y la imposibilidad de circular de forma inadvertida por sus angostas y transitadas calles y pasillos. La información, los rumores, las miradas acusadoras, las fidelidades y resentimientos de larga data entre familias operan de un modo aparentemente más agudo de lo que sucede en otras configuraciones residenciales y de circulación como las habituales de los barrios de clase media o con mayor y mejor infraestructura. Asimismo, también las redes de afecto, apoyo, cuidado y oportunidades de trabajo están más circunscritas al propio barrio y a las relaciones sociales que allí se gestan que en los sectores medios u altos. Con lo cual, la dependencia de las personas de su entorno cercano y las influencias recíprocas son mucho mayores que las convenientes según el discurso de la autonomía. Las posibilidades de hacer la vida independientemente de la mirada de los otros, del apoyo de los otros, de las influencias de los otros es para muchos de los jóvenes, dificultosa, pero también, en ocasiones, indeseable. Desde las intervenciones estatales se estarían sobrestimando las capacidades de los jóvenes para repeler las *influencias negativas* del entorno, pero, también, sus deseos de hacerlo.

De allí que valga la pena explorar, en futuras indagaciones, el discurso estatal de la autonomía tan preeminente en los programas para jóvenes en relación con la gestión de los riesgos presentes en el territorio y la comunidad. ■

## Referencias bibliográficas

- ANDRENACCI, Luciano, *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Al Margen/UNGS, 2002.
- ANITÚA, Gabriel, *Historia de los Pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Editorial del Puerto, 2010.
- BOURDIEU, Pierre, *La miseria del mundo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- CHAVES, Mariana y Ramiro Segura (eds.), *Hacerse un lugar: circuitos y trayectorias juveniles en ámbitos urbanos*. Buenos Aires: Biblos, 2015.
- CRAVINO, María Cristina, Marisa Fournier, María Rosa Neufeld y Daniela Soldano, "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes". En: Andrenacci, Luciano (comp.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Al Margen/UNGS, 2002.
- CRAWFORD, Adam, *Crime Prevention & Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Essex: Longman, 1998.
- DAMMERT, Lucía, A. Erik y F. Ruz, "Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica", II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el ámbito local. Santiago de Chile: Flacso Chile, 2008.
- DAS, Veena, "State, citizenship and the urban poor". En: *Citizenship Studies*, Vol.15, Nº 3-4, 2011.
- DAS, Veena y Das Poole, "El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". En: Cuadernos de antropología social, Nº 27, 2008.
- DE CERTEAU, Michel, *La invención de lo cotidiano*. México: Universidad Iberoamericana, 2010.
- DE MARINIS, Pablo, "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)". En: Ramos Torre, Ramón y Fernando García Selgas (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: CIS, 1999.
- , "Ciudad, cuestión criminal, y gobierno de poblaciones". En: *Política y sociedad*, Vol. 39, Nº 2, 2002.
- , "Derivas de la comunidad. Algunas reflexiones preliminares para una teoría sociológica en (y desde) América Latina". En: Sinais, Vol.1, Nº 9, 2011.
- (coord.), *Comunidad: estudios de teoría sociológica*. Buenos Aires: Prometeo, 2012.
- GARLAND, David, *La Cultura del Control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- HANEY, Lynne, "Introduction: gender, welfare and states of punishment". En: *Social Politics*, Vol. 11, Nº 3, 2004.
- , *Offending Women*. Berkeley: University of California Press, 2010.
- KESSLER, Gabriel y Denis Merklen, "Una introducción cruzando el Atlántico". En: Castel, Robert, Gabriel Kessler, Denis Merklen y Numa Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desintitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós, 2013.
- MANCINI, Inés, *Prevención social del delito. Relaciones entre agentes estatales y jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires: Unsam edita, 2015.

MEDAN, Marina, "Distintos mensajes estatales en la regulación de la "juventud en riesgo". En: *Astrolabio*, N°13, 313-343, 2014.

-----, *Prevención social y delito juvenil. El gobierno de la juventud en riesgo en el AMBA: entre la seguridad y la inclusión*. Buenos Aires: Teseopress Online, 2017.

MEDAN, Marina, Valeria Llobet y Cecilia Gaitán, *Los sentidos de "la territorialización" en las políticas de promoción y protección de derechos de niños y jóvenes de Buenos Aires*. Ponencia presentada ante el XXXI Congreso ALAS, Montevideo, Uruguay, 3-8, 2017.

MERKLEN, Denis, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla, 2005.

MILLER, Paul y Nikolas Rose, *Governing the present*. Cambridge: Polity Press, 2008.

O'MALLEY, Pat, "Posición 2: prevención del delito, riesgo y gobierno preventivo". En: *Nova Criminis*, N° 2, 2011.

PERELMITER, Luisina, "Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)". En: Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2011.

ROITMAN, Janet, "Productivity in the Margins. The reconstitution of the State Power in the Chad Basin". En: Das, Veena y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the margins of the State*, School of American Research Press, 2004.

ROSE, Nikolas "¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno". En: *Revista argentina de sociología*, Vol. 5, N° 8, 1996.

SEGURA, Ramiro, *Vivir afuera*. Buenos Aires: Unsam edita, 2015.

SELMINI, Rosella, "La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo", *Urvio*, N° 6, 2009.

SHAW, Margaret y Kathryn Travers, "Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito con relación a áreas urbanas y juventud en riesgo". Actas del Taller realizado en el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia penal, Montreal, Centro Internacional para la prevención de la criminalidad, 2007.

SOLDANO, Daniela, "El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad, y promesa". En: *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales UBA*, N° 86, 2014.

SOZZO, Máximo, "Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito", *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal* N° 10. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2000.

SOZZO, Máximo, *Inseguridad, prevención, policía*. Quito: Flacso Ecuador, 2008.

SVAMPA, Maristella y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos, 2003.

THASHER, Frederik, "La delincuencia juvenil y la prevención del delito". En: *Journal of Educational Sociology*, Vol. 6, N° 8, 1933.

## **EDUCACIÓN Y TERRITORIO:**

### UNA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FINES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*Laura Beatriz Casals*

CEDET - UNSAM

#### **RESUMEN**

A partir de un estudio de caso en el partido de General San Martín, provincia de Buenos Aires, nos proponemos comprender el modo en que las trayectorias educativas de jóvenes y adultos estudiantes del Plan Fines en territorios socialmente críticos se vinculan con el entramado de organizaciones sociales y comunitarias. Esto a partir del análisis del contexto territorial y la dinámica local de implementación del Plan; la reconstrucción de la trama de organizaciones sociales y comunitarias en que la sede del Plan está inserta y el abordaje de trayectorias educativas de estudiantes y referentes comunitarios.

**Palabras clave:** educación de jóvenes y adultos - territorio - trayectoria educativa

#### **ABSTRACT**

In this article we have chosen as case study a group of students from socially critical areas in the city of San Martin in the province of Buenos Aires (Argentina). Our aim is to understand the way in which the education process of "Plan Fines" becomes involved with various social organizations and the rest of the community. While observing the territory's context and the local implementation of the Plan and seeing the development of the social interaction where each Plan Fines takes place, we want to analyze the educational path of each student as well as their reference in the community.

**Keywords:** Adult education - educational path - territory

---

Recibido: 01/11/2018 / Aceptado: 05/03/2019

---

## INTRODUCCIÓN

En Argentina, como en el más amplio contexto latinoamericano, desde la década de 1990 la escolaridad secundaria ha pasado por un proceso de masificación. Sin embargo, la incorporación de adolescentes y jóvenes a la educación formal ha sido, en parte, “una invitación al fracaso escolar” (Tedesco, 2012). El aumento de los años de educación obligatoria se produjo en paralelo con el crecimiento de los niveles de exclusión social y pobreza en nuestras sociedades (Tenti Fanfani, 2011). Tres elementos aparecen como datos críticos de este proceso: los altos índices de sobreedad respecto de la edad teórica de promoción de niveles se combinan con cifras igualmente altas de abandono escolar y repitencia. Los tres elementos tienden a generar una mayor migración desde la educación común a la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA), acompañada de un ingreso cada vez más precoz.

En la provincia de Buenos Aires, la oferta de EDJA es diversa y ha adquirido recientemente un alto grado de inserción territorial y comunitaria. En el nivel secundario, experiencias formales como los Centros Educativos de Nivel Secundario para Adultos (CENS) conviven con programas de gestión asociada a organizaciones sociales como el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (Fines) y propuestas educativas generadas en organizaciones sociales o políticas con distinto grado de formalización, como lo son los Bachilleratos Populares. Siguiendo a María Teresa Sirvent (2007), llamaremos *más allá de la escuela* a los dos últimos tipos de experiencias, que se asocian con ámbitos e instituciones comunitarios, espacios educativos “más allá de la escuela”. Esta autora realiza un análisis crítico de la clasificación tradicional entre educación formal y no-formal y propone hablar de “procesos de formalización”, entendiendo que “el continuo de formalización es una perspectiva que atraviesa esta visión integral de lo educativo, para referirse al grado de estructuración u organización de una experiencia educativa en sus distintos aspectos” (Sirvent, 2007:4). En este marco, la idea de una educación más allá de la escuela involucra espacios educativos fuera del marco de la institución escolar, con diversos grados de articulación con ella.

La creación del Plan Fines en 2008 implica una compleja innovación en la educación de jóvenes y adultos en contextos comunitarios. En términos de diseño del recorrido de los estudiantes, el Fines tiene una duración de seis cuatrimestres con un cursado semanal de dos días. El desarrollo de las clases no se realiza necesariamente en una institución escolar, sino que puede darse en espacios comunitarios vinculados a instituciones públicas, en organizaciones sociales y comunitarias, sindicatos, espacios culturales, organizaciones políticas o espacios comunitarios en general. A cada grupo de estudiantes, nucleados en estos espacios llamados *sedes*, se le asigna un grupo de profesores según las asignaturas que establece la currícula para cada cuatrimestre, hasta completar el recorrido del nivel. El diseño del Plan tiende a la apertura del universo escolar a sujetos, especialmente jóvenes,

que han dejado la escuela o bien se encuentran transitando escolaridades de baja intensidad<sup>1</sup> (Kessler, 2004) con un vínculo débil con la institución educativa y sus prácticas cotidianas.

En este trabajo nos proponemos comprender el modo en el que las trayectorias educativas de jóvenes y adultos estudiantes del Plan Fines en territorios socialmente críticos se vinculan con el entramado de organizaciones sociales y comunitarias, específicamente en el Área Reconquista de General San Martín. A partir del recorrido realizado en la investigación, proponemos que un tercer elemento es central para comprender este vínculo: las formas específicas de implementación local del Plan Fines. Entendiendo que las trayectorias educativas se configuran en la particular articulación entre la trayectoria vital de los sujetos y el diseño de la propuesta educativa que se les presenta, es en la compleja articulación entre gestión local, territorio y trayectorias que podemos analizar el tipo específico de soporte que una propuesta educativa en contextos comunitarios puede dar a las trayectorias educativas de jóvenes y adultos.

Para ello hemos tomado un conjunto de decisiones. En primer lugar, dar prioridad a una mirada centrada en las dinámicas locales. La diversidad de formas de implementación del Plan Fines en la provincia de Buenos Aires le da al conjunto de actores educativos locales un lugar decisivo específico que no puede abordarse desde los diseños del nivel central. En segundo lugar, establecimos una cronología para nuestro estudio delimitada entre los años 2011 y 2015. El corte en el 2015 se realiza en razón de las modificaciones que a partir de 2016 se han propuesto (algunas actualmente en ejecución y otras aún en debate con la comunidad educativa) en la modalidad de adultos.

En términos metodológicos, hemos optado por un enfoque cualitativo a partir de un estudio de caso (Vasilachis, 2006). La elección del caso pasó por distintas decisiones en el diseño de la investigación. En primer lugar, se definió trabajar el Área Reconquista dentro del distrito de General San Martín, por tratarse de un espacio geográfico atravesado por una serie de problemáticas sociales críticas y una trama organizacional densa. Dos criterios fueron centrales para la selección del caso: por un lado, se decidió que se tratara de una sede dentro del Área Reconquista, por tratarse de una zona particularmente crítica socialmente, con mayor presencia de organizaciones sociales y comunitarias con abordaje de tareas educativas y el es-

---

<sup>1</sup> En articulación con el concepto de "Ciudadanía de baja intensidad" construido por Guillermo O'Donnell (2004) para dar cuenta de los modos en que un conjunto formalmente reconocido de derechos no se efectiviza necesariamente en la práctica, Gabriel Kessler (2004) habla de "escolaridad de baja intensidad" para dar cuenta de la relación que algunos jóvenes en contextos socialmente críticos establecen con la escuela. Inscriptos en ella, asistiendo con mayor o menor asiduidad, no participan de las actividades escolares ni de los procesos de aprendizaje que allí se proponen.

pacio en el que se concentra el mayor número de sedes y comisiones del Plan Fines del distrito. El segundo criterio fue el de seleccionar una sede que tuviera una trayectoria prolongada en la implementación del plan Fines. A los fines de poder problematizar trayectorias educativas en articulación con el rol de las organizaciones sociales y comunitarias, resultaba relevante que la sede seleccionada tuviera la experiencia de, al menos, una cohorte egresada en el marco del Plan. Bajo estos criterios se ha seleccionado como caso de estudio la sede Nuestra Señora de Luján, coordinada por la Cooperativa Reconquistadores. Esta sede se ubica en el barrio Villa Hidalgo y es una de las cuatro organizaciones sociales y comunitarias que iniciaron la implementación del plan Fines en el distrito en 2011 y la primera en hacerlo en el Área Reconquista.

El abordaje del caso se hizo a través de entrevistas a informantes clave en distintos ámbitos: en las áreas de gobierno de gestión del Plan Fines, personas que desempeñan diversos roles dentro de la organización social comunitaria que lleva adelante la sede bajo análisis y estudiantes de la comisión de Fines. De este modo se han realizado un total de diez entrevistas:

- Dos entrevistas a Inspectores de la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos que conducen o han conducido el Plan Fines en el distrito.
- Dos entrevistas a representantes del Ministerio de Desarrollo Social con tareas de conducción local de la implementación del Plan Fines.
- Una entrevista al ex Director de Articulación Comunitaria y Participación Popular de la Municipalidad de San Martín.
- Dos entrevistas a tres referentes de la Cooperativa Reconquistadores. Dos de ellas, asimismo, estudiante y egresada de propuestas de terminalidad educativa en contextos comunitarios.
- Tres entrevistas con estudiantes de esta sede. Dos de estas entrevistas fueron individuales y en profundidad y la tercera grupal, con el universo de estudiantes.

A lo largo del artículo se analizarán: en primer término, las principales características de la implementación del Plan en San Martín, la dimensión que adquiere en el distrito, la organización institucional, la trama de actores que lo llevan adelante y las tensiones con el sistema educativo formal; en segundo lugar, a la luz de nuestro caso de estudio analizaremos algunos aspectos de la dinámica territorial de un espacio específico del municipio que es el Área Reconquista y, en su interior, el barrio Villa Hidalgo; y, por último, abordaremos características de las trayectorias educativas de estudiantes del Fines de nuestro caso de estudio. Estos tres elementos se enlazan para configurar el universo local de implementación del plan.

El análisis de los aspectos centrales que configuran las trayectorias educativas de estudiantes de esta sede de Fines se realizará desde dos enfoques teóricos com-



plementarios. En primer lugar, retomamos a Flavia Terigi (2007 y 2009), cuyo punto de partida es repensar las trayectorias “esperadas” que implican un recorrido escolar previsto, pautado etariamente y organizado en ciclos sucesivos. La autora llama a este recorrido “trayectorias escolares teóricas”, que “expresan itinerarios en el sistema que siguen la progresión lineal prevista por este en los tiempos marcados por una periodización estándar” (Terigi, 2007: 2). Sin embargo, estas trayectorias escolares teóricas se encuentran desacopladas de una parte de las trayectorias reales de los estudiantes, dando lugar a “trayectorias no encauzadas”. Se pregunta la autora: “¿Por qué es necesario poner las trayectorias no encauzadas en el centro? Porque las trayectorias teóricas no son una mera estipulación que pueda parecerse alejada de la realidad; en la realidad de los sistemas escolares, producen numerosos efectos.” (Terigi, 2007:4).

Uno de estos efectos nos interesa particularmente: “el tiempo monocrónico de las trayectorias teóricas tiene consecuencias sobre nuestras visiones acerca de los sujetos de la educación, sobre lo que esperamos de ellos” (Terigi, 2007:4). Este efecto de construcción de un estudiante ideal anclado en las pautas de las trayectorias escolares teóricas supone un sujeto pedagógico específico. Siguiendo a Pablo Pineau (2016:2):

Partimos de considerar que los sujetos pedagógicos no son un dato previo al acto educativo, que están ahí antes del acto esperando que éste se produzca, sino que son una construcción de y sobre los sujetos sociales que participan en él [...] Los discursos educativos interpelan y construyen sujetos pedagógicos “ideales”. Esa construcción tiene efectos en el futuro y es performativa y predictiva, porque generalmente viene acompañada de un “mandato” o una “profecía” sobre dicho sujeto.

En el mismo sentido, las trayectorias escolares teóricas impregnan los saberes pedagógico-didácticos que están, entonces, pensados para sujetos que no son necesariamente los que están allí (Terigi, 2007). Por último, el desacople entre las trayectorias escolares teóricas y las trayectorias reales, con la construcción de un sujeto pedagógico infante, escenifican a un estudiante que carece de una historia personal y un recorrido social previo y presente. Esto último ha sido cuestionado y trabajado por las distintas corrientes de la educación popular (Finnegan, 2009; Rodríguez, 2011), así como los estudios sobre la especificidad de la educación de jóvenes y adultos (Puiggrós, 1992). Sin embargo, la dificultad que ha tenido este nivel para consolidarse con una identidad propia da lugar a que estos procesos de desdibujamiento del sujeto estudiante adulto sigan estando presentes.

Un segundo enfoque, que nos permite ampliar la noción de trayectoria escolar real a fin de abordar la educación de jóvenes y adultos, es el de “biografía educativa” que nos propone Sandra Llosa (2008 y 2014). Este enfoque articula tres elementos, la oferta educativa (central para nosotros al pensar la relación entre la trayec-

toria educativa y el lugar que ocupa el Fines); las variables históricas políticas, económicas y sociales; y las trayectorias de vida. Los tres elementos “pueden estar implicados en los hitos o ‘nodus’ de decisiones educacionales en la historia de vida de los individuos y grupos” (Llosa, 2014:177). En este sentido, las biografías educativas no se reducen a la educación como inserción escolar, sino que

Se parte de considerar a la biografía educativa desde la perspectiva global e integral de la Educación Permanente; esto implica incluir [...] los tres componentes del fenómeno educativo: ya sea en la Educación Inicial (referida al sistema educativo formal o escolar en todos sus niveles), en la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) (referida a las experiencias con cierta intencionalidad educativa dirigidas a la población joven y adulta que ya no transita por la Educación Inicial) o a través de los Aprendizajes Sociales (referidos a los aprendizajes no intencionales e inestructurados que se suceden en la vida cotidiana en su contexto sociocultural) (Llosa, 2008:406).

Esta perspectiva nos permite articular instancias educativas de distinto grado de formalización (Sirvent, 2007) que participan del curso vital de los sujetos.

La segunda dimensión de análisis es la territorial, entendiendo el territorio como un constructo social unido de un conjunto de sentidos, configurado alrededor de relaciones jerárquicas entre espacios sociales y en constante tensión en la definición de sus límites/fronteras, funcionalidades y recorridos (Segura, 2015). El aporte específico de la sociología urbana, siguiendo a Brigitte Lamy (2006), se encuentra en un triple movimiento: el privilegio de la observación *in situ* y el análisis de las “condiciones, formas y modalidades de emergencia de los fenómenos” (Lamy, 2006: 220) frente a los grandes modelos explicativos, la aparición del ciudadano como coproductor del espacio público y la puesta en valor de la perspectiva de los sujetos.

El territorio como espacio de inscripción de experiencias educativas y trayectorias vitales es a un tiempo: un espacio simbólico (Segura, 2015) y de marcación social (Kessler, 2012; Hall, 2010); un ámbito de experimentación de la igualdad/desigualdad (Segura, 2014); un ámbito de despliegue de solidaridades y tensiones, de formas de organización local y de formas más amplias de politicidad (Merklen, 2006; Grimson y otros, 2009).

El rol de la ciudad y las formas en que esta se organiza y es experimentada por los sujetos es parte constitutiva del análisis sobre las dinámicas sociales y, en nuestro caso, se inserta en una experiencia de acceso a la educación en el marco de una propuesta “territorializada”. Esto así en un doble sentido: por un lado, porque se trata de un programa educativo que se instala en el interior de barrios en los que hay pocas instituciones educativas... y lo hace de manera muy “esparcida” (al tratarse de sedes pequeñas, puede haber un número muy alto de sedes en un radio geográfico pequeño); por otro lado, porque este programa es llevado adelante por el

Estado en gestión asociada con organizaciones sociales locales, cuyas acciones (educativas y de otra índole) y lazos son, en muchos casos, configurados por el territorio en que se insertan.

Ramiro Segura asigna al vínculo entre espacio urbano y desigualdad una doble dimensión: “el acceso desigual al espacio urbano, y el espacio urbano como dimensión que impacta en la reproducción de la desigualdad” (Segura, 2014: 18). El primer elemento remite a los procesos de acceso desigual a la ciudad, entendida en términos de segregación o de fragmentación espacial que, en el caso latinoamericano (y la periferia bonaerense no es una excepción), es una segregación con base centralmente socio-económica<sup>2</sup> (Segura, 2014 y 2015). En este mismo sentido, la organización de la ciudad excede lo residencial y configura un juego de “distancias y barreras, el acceso desigual a la ciudad no se relacionaría exclusivamente con los espacios residenciales y las distancias físicas sino también con los tiempos diferenciales de conexión con la ciudad de personas que habitan en espacios próximos espacialmente y desiguales socialmente” (Segura, 2014:19). Las formas cotidianas de experimentar la ciudad y el acceso a derechos en ella configuran los modos en que se experimenta la desigualdad (Segura, 2015). La segunda dimensión que reconoce el autor tiene que ver con los modos en que el acceso a la ciudad se relaciona con la reproducción de la desigualdad, a partir del condicionamiento que el entorno urbano ejerce sobre el acceso a derechos como la salud, la educación, el transporte o las oportunidades de trabajo (Segura, 2014). Esto último se vincula con los procesos de estereotipación (Hall, 2010) y estigmatización territorial (Kessler, 2012), que configuran escenarios de marcación de los sujetos a partir del lugar de residencia, las formas de vestimenta, las modalidades del habla, etc.

Por último, partiendo de los estudios de Denis Merklen (2006), el territorio es también sostén de estrategias colectivas de organización social. Al interrogarse por los modos y condiciones en que puede el territorio (en este caso, los barrios populares) ofrecer soportes al individuo y a la familia, Merklen define como centrales tres problemáticas: el barrio y la solidaridad local (el barrio como un sistema de intercambios y de participación normada); el barrio como sostén de acciones colectivas y vinculación con lo político (entendiendo “lo político” como un espacio de anclaje de organizaciones sociales, así como de acceso a servicios públicos y urbanos y a un conjunto de recursos provenientes de la política estatal); y el barrio como un espacio de lógicas y pertenencias múltiples (entrecruzamiento de distintos circuitos de sociabilidad) (Merklen, 2006).

En la articulación entre la dimensión territorial y de trayectorias educativas, el análisis de la configuración de un entramado de organizaciones sociales comunitarias

<sup>2</sup> A diferencia de estudios clásicos como el de Louis Wacquant (2013), que marcan criterios raciales como los centrales para la segregación residencial.

puede ofrecernos una perspectiva diferente y posiblemente novedosa respecto de la producción de experiencias de igualdad educativa a partir de la disponibilidad de un menú diverso de opciones tendientes a ajustarse a los sujetos que allí participan.

## GESTIÓN DEL PLAN FINES EN EL ÁMBITO LOCAL

El Plan Fines estuvo inicialmente dirigido a cooperativistas del programa “Argentina Trabaja”, para luego atender trayectos del nivel secundario abierto a los jóvenes y adultos mayores de 18 años, por fuera de los programas estatales. El espacio donde se toman clases, llamado *sede*, puede ser pensado previamente como un espacio escolar, quedando abierta la posibilidad de cursar en espacios comunitarios vinculados a instituciones públicas, organizaciones sociales comunitarias (en adelante OSC), iglesias, sindicatos, organizaciones políticas o espacios comunitarios en general. La institución que sea sede de una *comisión*<sup>3</sup> debe nombrar a un *referente*, que oficiará de interlocutor entre la sede y las autoridades locales del programa. El referente será el encargado de garantizar la disponibilidad del espacio para el dictado de clases y recibir a los docentes y estudiantes durante la cursada, convocar a estudiantes para la conformación de una comisión o desempeñar tareas administrativas.

La conducción del Plan está asignada a la inspección de adultos del distrito o región educativa, dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante DGCyE). Asimismo, esta inspección designará, por un lado, un CENS que administrativamente considerará a las comisiones de Fines como secciones fuera de sede de sus instituciones y, por tanto, emitirá los títulos a sus estudiantes y, por otro lado, a los docentes.

Junto a los referentes y los responsables educativos, un tercer equipo de trabajo es designado por el Ministerio de Desarrollo Social (de manera directa desde el nivel central). Como veremos en el esquema 1, se trata de un responsable regional, un responsable distrital y un grupo de talleristas, que tienen la tarea de recorrer las sedes, recoger las inquietudes y las dificultades de los referentes, articular tareas comunes a todas las sedes y asistir en la articulación entre los referentes y la inspección de adultos.

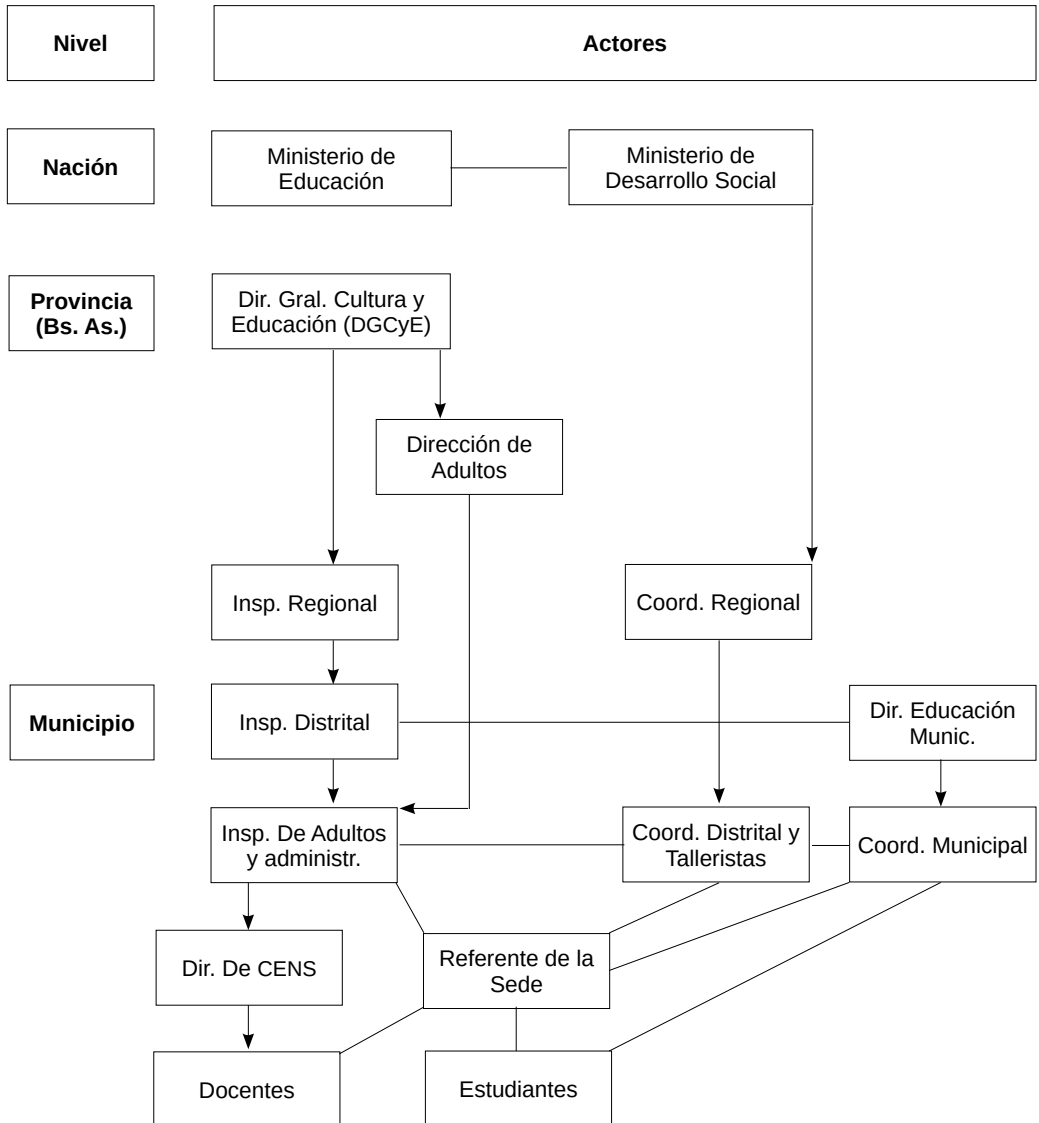
El entramado de actores institucionales (de distintos niveles y dependencias) y de la comunidad y la diversidad de dimensiones pedagógicas, logísticas, administrativas y de articulación que implica llevar adelante el programa generan espacios de

---

<sup>3</sup> Una comisión de Fines refiere a un grupo de estudiantes que están realizando conjuntamente un tramo del trayecto, equivalente a una *sección* en el sistema común.

flexibilidad y de alto poder de decisión en el ámbito local que hacen que cada distrito encuentre su propio perfil de implementación. En el siguiente esquema presentamos la estructura de su funcionamiento en General San Martín y el tipo de lazos, a veces institucionales, a veces de articulación y alianzas informales, entre los distintos actores locales involucrados.

**Esquema 1**  
Diagrama de gestión del Plan Fines



→ indican dependencia formal  
 — indican coordinación de tareas sin marco legal/formal

La gestión del Plan Fines se organiza, entonces, en la articulación de cuatro actores principales: la conducción del sistema educativo local, el equipo de talleristas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el conjunto heterogéneo de referentes de las OSC e instituciones diversas que organizan las sedes del programa y el gobierno municipal, a través del área de educación, aunque no esté en la línea formal de conducción. Una característica importante es la existencia de vínculos estrechos (con mayor tendencia a la asociación o a la conflictividad, según el contexto político) entre estos actores locales. Largas trayectorias territoriales y el bagaje de relaciones políticas, laborales y hasta personales que se dan en el ámbito local generan profundas intersecciones que modulan sus dependencias institucionales o sus roles en la gestión del Plan.

En un breve lapso, la dimensión y el esparcimiento territorial del Fines crecen de manera significativa. Atendiendo a la información proporcionada por el área de Desarrollo Social, podemos observar en el siguiente cuadro un crecimiento sostenido, con un salto en el tercer año de implementación.

**Cuadro 1**  
Cantidad de sedes y comisiones de Fines del distrito  
de General San Martín, 2011-2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°
Sedes		4	14	32	30	61	79	76	97	s/datos
Comisiones		7	21	25	45	154	194	172	194	s/datos

Elaboración propia. Fuentes consultadas: listados del equipo de talleristas del Ministerio de Desarrollo Social, Gral. San Martín.

Podemos presentar algunos indicios que explican el avance vertiginoso del Plan. El primer proceso de apertura de comisiones, centrado en cooperativas del programa “Argentina Trabaja” (en adelante, AT), implicó un relevamiento no solo de datos educativos sino del interés de los cooperativistas en continuar los estudios (no era obligatorio cursar en el Plan Fines), así como de los espacios físicos en que se desarrollarían las clases. Esta evaluación llevó a que, de las doce cooperativas que mostraron interés en abrir comisiones, tan solo cuatro funcionaran como sede en el primer cuatrimestre de implementación del programa en agosto de 2011, con un total de siete comisiones. De ellas, dos comisiones fueron llevadas adelante por la Cooperativa “Reconquistadores”, cuya sede se sostiene en el tiempo y es nuestro caso de estudio en este trabajo. Asimismo, si bien el programa estaba dirigido principalmente hacia cooperativas, los informes muestran que se incorporaron personas que no pertenecían al programa AT.

En el año 2012, la implementación del Plan comenzó a crecer a raíz, en parte, de la modificación en la conducción desde el sistema educativo. Cambió la inspectora a cargo del programa<sup>4</sup> y la nueva responsable dio impulso al Fines. En la entrevista nos contó de pruebas pilotos similares y previas que implicaron para ella un trayecto en el vínculo entre las dinámicas educativas y territoriales que le hizo encontrar en el Fines una oportunidad de fortalecer improntas propias.

Un segundo factor para el crecimiento del programa fue el impulso de distintas organizaciones –con preeminencia de las políticas– vinculadas al gobierno nacional de entonces. Estas han tenido un rol importante en la promoción barrial de distintos programas nacionales y es dable suponer que han tenido un rol promotor del Fines.

Un tercer factor, con peso propio, fue la creación de programas sociales con impacto educativo (en el Anexo 1 de este trabajo se da cuenta del conjunto de políticas educativas en que se enmarca la implementación del Fines). Tanto el Ellas Hacen en 2013 como el Progresar en 2014 fortalecieron el ingreso de estudiantes al Fines. Expresiones como “Con el Ellas Hacen, el Fines estalla” se repiten entre los entrevistados, aun cuando, comparativamente, el llamado “Fines Histórico”<sup>5</sup> era, y siguió siendo hasta 2015, mayoritario respecto de las comisiones creadas especialmente para mujeres cooperativistas.

### Cuadro 2

Cantidad de comisiones de Fines Histórico y cantidad de comisiones EH entre 2013 y 2015

	2013		2014		2015	
	1º	2º	1º	2º	1º	2º
Comisiones Fines Histórico	45	104	141	128	151	s/datos
Comisiones Ellas Hacen		50	53	44	43	s/datos

Elaboración propia. Fuentes consultadas: listados del equipo de talleristas del Ministerio de Desarrollo Social, General San Martín.

Un último factor es la Disposición 99/12 de la DGCyE dictada en diciembre de 2012, que establece un cuadro de equivalencias entre este Plan y los distintos planes de estudio o estructuras que ha tenido la educación secundaria en la provincia

<sup>4</sup> El Plan Fines fue conducido por tres inspectores de adultos. Uno de ellos solo formó parte del primer cuatrimestre de implementación, en 2011; la segunda solicitó tenerlo a su cargo y lo condujo entre 2012 y 2014 y el tercero, desde 2015 hasta la actualidad.

<sup>5</sup> “Fines histórico” es el modo en que se llama cotidianamente a las comisiones de Fines que no están compuestas íntegramente por cooperativistas, sino que se generan con público general.

de Buenos Aires. En esta resolución (actualmente sin vigencia) se adopta el criterio de que quienes hayan aprobado la Educación General Básica de 9 años pueden ingresar al Plan Fines en el tercer año de cursada, considerándose aprobados los primeros cuatro cuatrimestres.<sup>6</sup>

La dimensión y cobertura del Fines contrastan fuertemente con las de la educación secundaria de jóvenes y adultos en CENS, que en el distrito agrupa a 11 establecimientos, donde funcionan aproximadamente 60 secciones (el equivalente a comisiones en Fines) frente al Fines, que ha llegado a nuclear 97 sedes y 194 comisiones. El contraste entre las dimensiones de uno y otro formato de la EDJA es elocuente del desafío que para la educación formal implicó llevar adelante el Plan Fines, así como del potencial impacto territorial de una propuesta con elevada capacidad de interpelación a jóvenes y adultos.

## TENSIONES ENTRE EL FINES Y EL SISTEMA EDUCATIVO CONVENCIONAL

La relación entre el sistema formal y el Plan Fines es, por tanto, de gran conflictividad. La inspectora a cargo del programa entre 2012 y 2014 lo plantea en términos de que “el Fines moviliza estructuras. Los otros inspectores no querían tomar el programa”;<sup>7</sup> estos impugnaban sobre todo el hecho de que el Fines “le roba matrícula”<sup>8</sup> a los CENS. Sin embargo, en su perspectiva aparece la reivindicación de la ruptura con los espacios escolares tradicionales: “Los fines no tienen que estar en la escuela que los expulsó, hay un debate incluso sobre si pueden o no estar en casas particulares”,<sup>9</sup> pero en esta definición hay también diferencias entre la conducción distrital: “En Tres de Febrero los Fines funcionan todos en escuelas, a diferencia de San Martín donde se buscó todo lo contrario”.<sup>10</sup>

El sistema educativo tiene, en esta mirada, una tarea que cumplir frente al entramado social: “El problema más difícil de resolver es el comunitario. Que la comunidad sea una red, solo se logra con liderazgos fuertes, y hasta cierto punto...”.<sup>11</sup> Con la mirada puesta en esta preocupación sobre lo comunitario, hace su análisis

<sup>6</sup> Esta disposición generó amplios debates, puesto que, por ejemplo, puede ocurrir que un estudiante que cursó hasta 9º año de la EGB deba hacer solo un año de Fines, y alguien que haya completado 1º año de la Educación Polimodal (es decir, un año más de escolarización), deba cursar dos años en Fines.

<sup>7</sup> Entrevista Inspectora de EDJA a cargo del Plan Fines Región VII 2012-2014, mayo 2016.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.



sobre las dinámicas de las sedes de Fines y los grupos fuera de sede de terminalidad de primaria. La posibilidad de trabajar sobre el entramado social y territorial aparece como el sentido más fuerte del Plan Fines y como su mayor fracaso, “así como es complejo el hambre y la miseria, esto es igual”.<sup>12</sup> La mirada territorial excede la mirada sobre el rol de las organizaciones sociales y políticas y sus conflictos y abarca poder tomar en consideración los límites entre barrios, los circuitos por donde circulan sus habitantes y las diferencias entre espacios geográficamente cercanos. Un ejemplo que la entrevistada trae a colación es la creación de un anexo de un CENS en una escuela, a pocas cuadras de una escuela primaria de adultos: “Yo decía que tenía que ir a la EP15 que tenía la primaria, lo pusieron en la EP24, y de la 15 solo el 10% siguió estudiando”.<sup>13</sup> La perspectiva que presenta la entrevistada no parte de una normativa o diseño institucional central, sino de sus experiencias en la EDJA local, y son sus definiciones de gestión (como el funcionamiento en OSC) las que dan un particular impulso al crecimiento del Fines, a diferencia de otros distritos, y de quien la sucede posteriormente en el cargo.

La gestión del Fines que asume a principios del 2015 no encuentra que el hecho de funcionar en espacios comunitarios genere una especificidad:

El trabajo en el aula es igual [...], no se modifica la relación, la falta de cumplimiento [de horarios o asistencia] se da en todos lados [en todo caso] la contra que tienen los Fines es que al no haber un profesional en la sede se cometen errores.<sup>14</sup>

Respecto de la relación entre el Fines y el sistema educativo formal, el foco de conflictividad, según el inspector entrevistado, está en distintos planos de reivindicación gremial. Por un lado, los directivos de los CENS que titulan Fines:

No están contentos con la tarea. El director tiene un rol de supervisor sobre los docentes que antes no tenía. El problema es que el Fines no es parte de la POF<sup>15</sup>... el director tiene a cargo 170 comisiones, pero la POF no le cambia... cobra lo mismo.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Idem..

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Entrevista Inspector de EDJA a cargo del Plan Fines General San Martín 2015 a la actualidad, mayo 2016.

<sup>15</sup> La Planta Orgánica Funcional es el conjunto de trabajadores docentes, auxiliares y administrativos de un establecimiento educativo. El volumen de la matrícula y de la POF de un establecimiento le otorga una categoría, que a su vez modifica el salario del directivo a cargo de esa institución.

<sup>16</sup> Entrevista Inspector de EDJA a cargo del Plan Fines General San Martín 2015 a la actualidad, mayo 2016.

Por otro lado, tanto los docentes de Fines como el equipo administrativo son contratados “fuera del estatuto docente”, de marzo a diciembre, con la consiguiente pérdida de beneficios en la remuneración como en derecho a licencias, “No son ni provisionales, ni suplentes, solo tienen del estatuto la licencia por accidente de trabajo y embarazo, todo lo demás no”.<sup>17</sup>

Una perspectiva diferente es la de la referente de la OSC donde se sitúa nuestro caso de estudio. Adriana también ofrece una lectura sobre la tensión con el sistema formal. Para ella, el problema:

En el Fines siempre fue la falta de legitimidad, se lo deslegitima por muchos lugares. [La escuela formal dice que] le roban matrícula. Pero sacar los fines no puebla los CENS, deja a los estudiantes sin opción.<sup>18</sup>

Esta “falta de legitimidad” se relaciona con una idea extendida de que el Fines es más fácil que las otras modalidades de educación secundaria.<sup>19</sup> Esta percepción de “facilidad” ella la encuentra en la población más joven que se suma con la resolución 99/12 y la posibilidad de terminar el ciclo en un año. Sin embargo, a diferencia de la inspectora, observa aspectos positivos en la incorporación de este grupo de jóvenes. Con los adultos:

Cuesta mucho. Siempre la menos prioridad es la escuela. Hay mucho abandono. [Cuando ingresan los jóvenes] empieza a sostenerse más, el joven decide terminar, busca el título por el trabajo.<sup>20</sup>

Junto con esta reivindicación de la juventud, aparece una valoración de la tarea docente, aun cuando lo que tiene de formalidad se articula tensamente con la particularidad de una experiencia de educación en contextos comunitarios. La defensa de los procesos propiamente educativos viene asociada al debate sobre la “legitimidad” del Fines:

Dicen “esto es fines”, o “ya saben todo” [...] Siempre vienen a hacer el favor, [dicen] “si no se quedan sin profesor”; yo digo, si no cumplís es como si no tomara [las horas] nadie [...]. Se da como una sintonía con los estudiantes, viene tarde... todos contentos porque se van temprano, que porque deja trabajos. Y yo digo, no es muy útil, para eso estudio sola. [...] Si presen-

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Entrevista referente sede Fines Nuestra Señora de Luján, Cooperativa Reconquistadores, abril-junio 2016.

<sup>19</sup> Esta “facilidad” suele ponerse como eje de una competencia entre CENS y Fines por la matrícula. Una disposición local, aunque no escrita, para frenar la migración desde la secundaria común es la exigencia de que haya un tiempo de al menos un año entre el abandono de la educación secundaria y el inicio de la terminalidad en el programa Fines.

<sup>20</sup> Entrevista referente sede Fines Nuestra Señora de Luján, Cooperativa Reconquistadores, abril-junio 2016.

taron un proyecto pedagógico de 16 clases de dos horas, si dan 8 clases o dan menos tiempo por clase, no están cumpliendo con el proyecto, entonces los estudiantes no van a tener lo que vinieron a buscar.<sup>21</sup>

Esta reflexión sobre el valor tiempo de clase no proviene de equiparar el Fines a la escuela, sino justamente de lo contrario, de un cuestionamiento de los que “no cumplen, como si fuera una escuela, y es más grave”.<sup>22</sup>

Aun quienes tienen una postura claramente favorable a la propuesta del Fines dan cuenta de tensiones. Especialmente respecto de los grados de flexibilidad en la implementación de la cursada. Hay elementos de la formalidad del sistema educativo que son muy resistidos por algunos actores (un ejemplo de ello es el requisito de presentar el título secundario frente a la dificultad de algunos estudiantes para obtenerlo, como quienes han migrado de país o provincia). Sin embargo, otros elementos de esa formalidad se reivindican y aparecen como innegociables, a riesgo de que “todo se desvirtúe”. La referente de nuestra sede destaca el tiempo de clase, el tipo de enseñanza y la necesidad de estructurar una trayectoria de aprendizaje de los estudiantes que conteste a la impugnación que se hace desde el sistema educativo en nombre de la calidad.<sup>23</sup>

Estas situaciones son reveladoras de la dificultad de una implementación que requiere no solo de la gestión asociada (entre el Estado y las OSC) sino del trabajo interinstitucional de áreas gubernamentales de distinto nivel y área. El vínculo con Desarrollo Social es particularmente tensionante para el sistema educativo. La inspectora lo pone en estos términos: “Desarrollo Social fue muy invasivo [...] buscaba una marca política”.<sup>24</sup> La información que debía circular entre sede e inspectora se dificultaba porque “La coordinación desconfiaba y construía en paralelo”.<sup>25</sup> La sensación de invasión, en un sistema como el educativo, marcado por la verticalidad y con pocas experiencias de incorporación de actores externos, se combina con la amenaza que parece sugerir la participación política de los talleristas y de muchas de las organizaciones sociales que son sede del plan Fines. La inspección de adultos que asumió en 2015 marcó una distancia mucho mayor con el equipo de Desarrollo Social. El inspector plantea que no sabe cuáles

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Entrevista referente sede Fines Nuestra Señora de Luján, Cooperativa Reconquistadores, abril-junio 2016.

<sup>23</sup> En términos de gestión, la tensión principal que reconocen los actores entrevistados es el camino entre la inscripción de un estudiante en una sede, la asignación del año y cuatrimestre que debe cursar, y su efectiva cursada en ese año. En ningún caso se plantean estas irregularidades como una regla, pero, aun siendo excepciones, son los errores que generan más tensión y conflicto por su propia gravedad.

<sup>24</sup> Entrevista Inspectora de EDJA a cargo del Plan Fines Región VII 2012-2014, mayo 2016.

<sup>25</sup> Idem.

son las tareas de este equipo, con el que no se vincula porque sus tareas “no son educativas”.<sup>26</sup>

Las dificultades en los circuitos de información se reproducen en otro tipo de tareas, como las actividades administrativas que quedan en manos de los referentes comunitarios. La carga de trabajo en las OSC implica un desplazamiento de tareas de gestión institucional hacia el trabajo gratuito voluntario de estas organizaciones. Un mecanismo que genera procesos de crecimiento personal y organizacional, pero también el de traslado desde el Estado a la sociedad civil de parte de los costos de implementación de sus políticas. El acompañamiento de los talleristas para el cumplimiento con obligaciones de este tipo ha sido muy relevante, de modo que los conflictos entre los equipos institucionales tienden a dificultar la tarea de los referentes.

Este recorrido por la configuración local del Fines y algunas de sus principales voces busca dar cuenta de algunos ejes de tensión específicos (distintos de los que puedan involucrar a toda política pública) a la hora de implementar un programa de terminalidad educativa en contextos comunitarios:

1. El lugar de lo educativo respecto de los entramados comunitarios
2. Vinculado al primer punto, el lugar de actores institucionales y/o comunitarios que no pertenecen al sistema educativo en la implementación de políticas educativas.
3. El lugar de la “calidad” educativa en este tipo de propuestas (“calidad” que aparece en las entrevistas asociada a la “legitimidad”).

Las formas que adoptan estos dilemas van a configurar la implementación local del plan en un marco de alta capacidad de decisión local. En el caso de General San Martín, como vimos, dio como resultado una extensión territorial y un número de estudiantes alto con relación a la EDJA convencional, un alto nivel de asociación y conflictividad entre los actores involucrados y una presencia fuerte de las OSC.

## **ENTRAMADOS DE OSC QUE ALOJAN EL PLAN FINES: VILLA HIDALGO**

El partido de General San Martín es un distrito de profundos contrastes. Dos fenómenos operan simultáneamente: una configuración de “salpicadura”, en la que se observan barrios precarios de dimensiones medias o pequeñas, distribuidos en todo el territorio y muchas veces a pocas calles de centros comerciales o zonas re-

<sup>26</sup> Entrevista Inspector de EDJA a cargo del Plan Fines General San Martín 2015 a la actualidad, mayo 2016.

sidenciales de clases medias acomodadas, y, por otro lado, una concentración de mayor escala, en un área específica del distrito llamado Área Reconquista (en adelante, AR) ubicada sobre el curso de este río. Este espacio está marcado fuertemente por dos arterias principales (J. M. de Rosas y Buen Ayre), las vías del tren que termina en la Estación José León Suárez (que divide el AR en dos) y el límite que impone la presencia del Ceamse (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado); distintas avenidas que atraviesan el AR delimitan, asimismo, áreas más grandes que en su interior contienen múltiples subdivisiones.

La dinámica social de este territorio está marcada por su relación con el basural y la generación de un conjunto de prácticas económicas y actores sociales a su alrededor profundamente diversas. Las actividades de recolección en el basural pasaron por etapas diferentes y, hasta 2004, la combinación de ingresos ilegales con fuertes dispositivos de seguridad (estatal y privada) dio lugar a represiones y actos de violencia contra los recuperadores urbanos.<sup>27</sup> El uso sostenido de la fuerza llegó a un punto de quiebre en el año 2004 con la desaparición de un niño, sepultado en la montaña por la descarga de un camión de basura.<sup>28</sup> Este acontecimiento brutal marca un antes y un después en la política estatal y empresarial frente a los recuperadores urbanos. A partir de ese momento, si bien los abusos policiales y de seguridad privada no cesaron, disminuyeron en intensidad y se buscó regular el acceso a la basura.

Primero estableciendo horarios legales de ingreso y luego (a partir de la movilización de las organizaciones sociales del área) generando plantas de reciclaje que enmarcaron su trabajo y lo hicieron, en cierto modo, más seguro (Álvarez, 2012). Esta dinámica tiene una presencia significativa en el conjunto de actores territoriales, aun de aquellos que no tienen actividades económicas o sociales ligadas directamente al basural.

En lo que se refiere a la oferta educativa, es particularmente deficiente en el ciclo inicial, con un total de siete jardines oficiales provinciales.<sup>29</sup> En los niveles subsi-

---

<sup>27</sup> No hay datos oficiales sobre la cantidad de personas que ingresa diariamente al basural; según el estudio de Raúl Álvarez (2012), el número varía entre doscientas personas y mil, estableciendo en setecientos la cifra promedio de ingresos.

<sup>28</sup> La desaparición de Diego Duarte, la noche del 15 de marzo de 2004, cuando estaba con su hermano Federico revisando la montaña, es hasta el día de hoy la muestra más brutal y de mayor difusión del accionar policial y empresarial en el Ceamse. Cuando se encontraban ambos en la montaña, ante la presencia policial se escondieron bajo unos cartones y, cuando Federico se asomó, vio que un camión había echado un cargamento de basura sobre Diego. Según su declaración en la causa, cuando le avisó al maquinista, la respuesta fue: "Tapamos a un ciruja". (Álvarez, 2012:32).

<sup>29</sup> Los jardines provinciales y oficiales no representan la totalidad de la oferta de educación inicial, además de sumar la oferta privada, es importante resaltar que, en muchos lugares, la educación inicial es cubierta por jardines comunitarios y por Centros de Desarrollo Infantil creados por el

güentes, cuenta con mayor cobertura: diez escuelas primarias y nueve escuelas secundarias, estas últimas de reciente creación. La oferta pública de EDJA presenta un fuerte contraste entre una oferta extendida en el nivel primario y otra muy limitada en el nivel secundario. Las escuelas secundarias de adultos se reducen a tres: dos CENS muy cercanos a la estación de José León Suárez que dependen de la DGCyE, pero son gestionados por una institución privada, y un anexo de un CENS. Tratándose de un Área Geográfica tan amplia, la oferta convencional resulta escasa, pero se multiplica al incorporar las sedes del plan Fines, que en el Área Reconquista en 2015 ascienden a 46. Este dato ilustra la dimensión del Fines y la presencia de organizaciones sociales y comunitarias en este territorio, que es particularmente extendida. Muchas cumplen tareas educativas (como sede de propuestas de terminalidad educativa de jóvenes y adultos, jardines para la primera infancia o espacios de apoyo escolar); otras abordan la atención de necesidades básicas (como los merenderos y comedores comunitarios), coordinan las actividades de cooperativas, se organizan como centros de encuentro comunitario (centros de jubilados, sociedades de fomento, radios comunitarias) o bien son espacios religiosos que nuclean a una parte de la comunidad. Estas funciones aparecen también de manera superpuesta.

Es relevante observar este espacio social a la luz de algunas discusiones teóricas sobre el lugar de los barrios periféricos en el funcionamiento de la ciudad. El debate alrededor de la segregación residencial y la noción de gueto para abordar la dinámica territorial está presente en las reflexiones sobre la inscripción territorial de los sectores populares. Retomando a Ramiro Segura (2015), la necesidad de pensar las fronteras entre espacios sociales se da en la operación complementaria de separar y ligar. Analizar el entramado de condiciones de vida y de organización de los sectores populares en barrios periféricos no significa, entonces, suponer que en ese espacio geográfico (y social) se agota la experiencia vital de sus protagonistas. Tanto respecto de sus trayectos cotidianos (Segura, 2009) como en la articulación entre soportes locales y recursos del “afuera” (Merklen, 2006), las dinámicas sociales y políticas del AR están lejos de expresar un universo cerrado y autónomo. Más bien, muestran un dinamismo que interpela al poder político y construye sus propios espacios de creación de puentes con otros ámbitos de lo social. En todo caso, y si bien excede las posibilidades de este artículo, en este escenario de articulación entre “adentro” y “afueras” vale la pena preguntarse qué lugar tiene la educación, qué tipos de puentes construyen las experiencias educativas en contextos comunitarios.

Villa Hidalgo, donde se encuentra nuestro caso de estudio, está en el límite norte del AR. Atravesado por las vías del Ferrocarril Belgrano Norte, el barrio se divide en

dos zonas diferentes. Del lado norte de las vías, un barrio humilde, aunque con casas construidas de ladrillo y en terrenos más altos, que lindan con zonas más empobrecidas organizadas en cuadrícula, pero con las características de un asentamiento (por la precariedad de las viviendas y del acceso a servicios). El trazado del barrio es una cuadrícula, con calles mayoritariamente asfaltadas. En este sector del barrio se encuentra desde 1969 una escuela parroquial, llamada San Martín de Porres, que goza de un gran prestigio, producto tanto de su rol educativo como de las actividades extracurriculares y de vinculación comunitaria que despliega. Según conversaciones informales, este sector es “la parte *mejor* del barrio”, principalmente porque, al ser más alto, sortea la posibilidad de inundaciones y porque tiene una provisión formal de servicios públicos domiciliarios en su sector residencial. Sin embargo, esta percepción de barrio “mejor” que los entrevistados marcan no es unánime. Justamente por ser el extremo del distrito, alejado de su centro administrativo y comercial, una de las organizaciones sociales que se encuentran en ese sector (sobre las vías del tren) ha elegido el nombre “Los Olvidados”, haciendo referencia a la ausencia histórica del gobierno municipal y al deterioro de la infraestructura urbana de la zona.

El sector del barrio donde se ubica nuestra sede comparte con el resto del Área Reconquista algunas de sus características centrales, entre las que se destaca, en primer lugar, la superposición de distintas formas de organización de las viviendas. Las sucesivas oleadas de asentamiento fueron generando la coexistencia de áreas ligadas al trazado urbano, más antiguas, y áreas de ocupación más reciente o asentamientos. Estos últimos se originan en tomas de tierras organizadas, que sostuvieron la estructura de manzanas o cuadrícula, aunque con sectores que se iniciaron con una estructura de pasillos. Un análisis de los datos del Censo 2010, a nivel de radio censal, da cuenta de que este barrio presenta (respecto de otros barrios del distrito) los índices más críticos en población con necesidades básicas insatisfechas, y acceso a estos servicios.<sup>30</sup>

## **LA COOPERATIVA “RECONQUISTADORES” Y LA SEDE DE FINES NUESTRA SEÑORA DE LUJÁN**

Nuestro caso de estudio es una de las primeras cuatro sedes que iniciaron la implementación del Plan Fines en San Martín. Desarrolla sus actividades en una iglesia y es llevada adelante por una cooperativa del AT llamada “Reconquistadores”. Esta misma cooperativa también coordina otras dos sedes de Fines en el mismo barrio,

<sup>30</sup> Estos datos, georreferenciados, pueden observarse en el Sistema de Información Territorial (SIT), desarrollado por la Universidad de General San Martín. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/sit/indec2.php>.

una de ellas en una Parroquia ubicada a unas diez cuadras y la otra en una organización social, que es también sede del Sacra (Sindicato de Amas de Casa de la República Argentina), ubicada a tan solo cinco cuadras.

Las entrevistadas<sup>31</sup> nos cuentan que la cooperativa es anterior al programa AT y nucleaba a un grupo muy amplio de participantes (aproximadamente trescientas personas). Cuando se crea el programa AT, buscan adecuarse a las condiciones impuestas por su normativa. Para ello, deben dividirse en grupos de 30 personas y optan por incorporar nuevos miembros. En ese proceso de reestructuración, Adriana pasa a ser coordinadora de uno de estos grupos, cuya tarea es la de limpiar los bordes del Río Reconquista. En este contexto, a fin de incorporar nuevos miembros, Adriana se encuentra con Soledad y Susana, que se incorporan a las tareas de limpieza y a las propuestas de formación que se dan dentro del programa.

La cooperativa es parte de un movimiento social y político más amplio y se vincula a distintas instancias gubernamentales que inciden en la trayectoria formativa y laboral de sus referentes. Una particularidad es que ha logrado que las actividades que les son asignadas pasen de ser las habituales tareas de mejoramiento urbano de baja o media dificultad (saneamiento, veredas, espacios verdes, mejoras en espacios comunitarios, etc.) a tareas educativas. El Plan Fines se incorpora como complemento de las otras tareas. Ante la escasez de módulos de obra,<sup>32</sup> la cooperativa propone dedicar su tiempo de trabajo al acompañamiento de espacios educativos. La reformulación alrededor de estas tareas se potencia con el ingreso de las cooperativistas del programa Ellas Hacen al Fines. Coordinan tres sedes, que entre 2011 y 2015 alojaron múltiples comisiones:

Han realizado, asimismo, actividades de alfabetización de adultos, terminalidad de primaria, apoyo escolar y atención de un merendero. En el caso de Nuestra Señora de Luján, Susana y Soledad organizan la tarea. Su labor semanal consiste en acompañar los martes y jueves a la comisión de Fines y los lunes, miércoles y viernes, en la misma iglesia, organizar junto a otras cooperativistas un espacio de cuidado de niños y apoyo escolar, que nuclea a alrededor de 30 niños de 3 a 5 años por la mañana y a otros 30 niños de 6 años o más, en el turno de la tarde.

---

<sup>31</sup> De los referentes de esta sede hemos entrevistado a la coordinadora de la Cooperativa, que es quien cumple funciones tanto de organización de las tareas como de interlocución con distintas áreas del Estado, y dos integrantes de la cooperativa, que llevan adelante las tareas cotidianas de la sede: abrir, pasar lista tanto de estudiantes como de docentes, ser referencia de los docentes y estudiantes en caso de ausencias, reprogramar clases, etc. Asimismo, los otros días de la semana organizan allí mismo apoyo escolar para niños de primaria y un merendero.

<sup>32</sup> Los ingresos de los cooperativistas se calculan en base a módulos básicos de trabajo. Se trata de módulos productivos que se organizan en horas de trabajo semanales (formalmente, 40 horas) así como materiales e insumos para las obras.



**Cuadro 3**

Comisiones coordinadas por la Cooperativa Reconquistadores

	2011		2012		2013		2014		2015	
	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
Ntra. Sra. de Luján		2	2	1	1	4	3	2	2	s/datos
San Cayetano		0	1	1	1	6	5	5	5	s/datos
Sacra / Flor de Loto		0	1	2	1	6	5	4	4	s/datos
Total		2	4	3	3	16	13	11	11	s/datos

Elaboración propia. Fuentes consultadas: listados del equipo de talleristas del Ministerio de Desarrollo Social, General San Martín.

Si bien lo educativo es una especificidad, esta experiencia es similar a la dinámica de muchas OSC que buscan adecuar sus actividades a las oportunidades que el medio, sea este político, estatal o no gubernamental, ofrece. Denis Merklen (2006) vincula esta dinámica con la imposibilidad de inscripción de estas organizaciones en sistemas de regulación estabilizados por el derecho y la inscripción institucional. Esto parece expresarse claramente en la variedad de actividades de la cooperativa, incluso para poder inscribirse en la lógica de trabajo que exige AT. Cabe, de todos modos, la pregunta sobre la existencia de un diferencial en el hecho de abordar tareas educativas. Si la participación de proyectos inestables o con plazos a término y en constante redefinición dificulta la inscripción de estas actividades en la lógica del acceso a derechos, podemos pensar que la participación educativa es una vía más sólida de inscripción en una regulación estabilizada por el derecho (para utilizar los términos del autor). En este punto, la articulación con el sistema educativo formal aparece como el elemento fundamental para esta estabilización, puesto que la posibilidad de acceder a la titulación del nivel secundario y la vinculación con actores que están tanto dentro de la OSC (los referentes) como fuera de ella (los docentes) configuran una mayor inscripción institucional de las actividades que allí se desarrollan (que, de hecho, culminan en un título oficial) y un potencial mayor impacto en la trayectoria vital de los sujetos.

### TRAYECTORIAS EDUCATIVAS: ENTRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA TRAYECTORIA VITAL

Presentaremos en este apartado el análisis de dos trayectorias educativas entrelazadas: Susana y Soledad,<sup>33</sup> madre e hija, son referentes de la sede y, a su vez, han sido ambas estudiantes de espacios de terminalidad educativa. En el caso de So-

<sup>33</sup> Entrevistas realizadas en la sede del Plan Fines Nuestra Señora de Luján, en varias oportunidades entre los meses de abril y junio de 2016.

edad, fue parte del primer grupo de Fines que cursó en Nuestra Señora de Luján y egresó en 2014; en el caso de Susana, también referente de la sede, se encuentra terminando su educación primaria con una maestra fuera de sede en la organización social y comunitaria Flor de Loto. Abordarlas juntas fue una decisión fundada en el concepto de *vidas interconectadas*:

El principio de “vidas interconectadas” (*linked lives*). Este principio afirma que las vidas humanas siempre se viven en interdependencia; o sea, en redes de relaciones compartidas, y que es precisamente en estas redes donde se expresan las influencias histórico-sociales (Elder, 2002 citado en Blanco, 2011: 14).

En nuestro caso, como veremos, la participación en redes comunes y relaciones compartidas es un elemento que ha estructurado el curso de vida de estas dos mujeres.

## SUSANA Y SOLEDAD

La sede Nuestra Señora de Luján, donde la cooperativa “Reconquistadores” coordina una comisión de Fines, se encuentra ubicada frente a un asentamiento, en la intersección de dos calles recientemente asfaltadas y a una cuadra de las vías del tren. Se trata de calles poco transitadas por vehículos, sin embargo, hay mucha gente caminando (más por la calle que por las veredas, que tienen muchos desniveles). Sobresalen grupos de niños y adolescentes caminando solos, pero también familias. Hacia la noche suele haber grupos de jóvenes en las esquinas (tanto varones como mujeres), en la vereda de algún kiosco o alrededor de un fogón.

La iglesia donde funciona la sede ocupa toda la esquina y tiene dos entradas. Una entrada principal da a la capilla. Los estudiantes ingresan por otra puerta, más pequeña, que está a unos diez metros. Esta entrada da a un espacio relativamente pequeño, donde hay una mesa con sillas. En este espacio se encuentran Susana y Soledad, ambas integrantes de la cooperativa, que han asumido la función de referentes de la sede. Las tareas de Soledad y Susana son abrir y cerrar la sede, tomar lista de los estudiantes en cada hora de clase y hacer firmar una planilla de presentismo a los docentes. En caso de que haya alguna eventualidad, como la ausencia de un profesor o algún motivo de suspensión de clases, son las encargadas de comunicarse con los profesores y organizar los cambios de planes. El hecho de que la única actividad que se lleva adelante en este horario sea la cursada de Fines hace que la zona de la entrada sea muy silenciosa y, al estar abajo, no es un lugar de mucha interacción con los estudiantes, a excepción de cuando llegan y cuando se van.

Susana y Soledad viven en la misma cuadra de la sede, en la vereda de enfrente. Son ambas muy reservadas. Recién en nuestra tercera visita aceptaron ser entrevistadas; sus respuestas suelen ser cortas, aunque avanzando en el diálogo comienzan a sentirse más cómodas: “Al final hablamos un montón, al principio no hablábamos nada”, dice Susana cuando terminamos. Susana tiene 59 años y Soledad, de 44, es la primera de sus cinco hijos. Susana hizo los primeros años de la escuela primaria cuando era niña, pero no continuó más allá del primer ciclo. De muy joven inició su familia. Vivió con su esposo y nunca realizó trabajos fuera del hogar, es decir, se dedicó exclusivamente al cuidado de sus hijos. Hasta hace ocho años vivieron a unas diez cuadras de la sede donde ahora trabajan, “más arriba, cerca de la avenida [Márquez]” (Susana). Soledad hizo la primaria en la Escuela Primaria 57, que se encuentra a unas seis cuadras cruzando esa avenida. Tampoco tuvo trabajos fuera del hogar, “no, no, no trabajé en ningún lado, ayudaba en casa” (Soledad). Vivió siempre con sus padres y nunca formó una pareja ni familia propia.

El momento que identifican con un punto de quiebre en sus vidas fue la muerte del marido de Susana y padre de Soledad, hace ocho años. Hablan poco de su vida anterior, identificada solo con las tareas del hogar. Cuando el marido de Susana murió, ambas fueron a vivir a este sector del barrio con uno de los hijos varones y su familia. Al poco tiempo de llegar al barrio y a través de su nuera, Susana conoció a Adriana, referente de la cooperativa, a la que se suman. Este momento aparece para Susana como un punto de quiebre:

Susana: Uh, para mí me cambió todo. A mí me cambió todo la cooperativa, que empezamos a trabajar, me cambió un poco el estudio, todo eso, a mí me gusta.

LBC: ¿En qué cosas te cambió?

Susana: Y... porque yo nunca trabajé, porque yo estaba casada y atendía los hijos. Y después falleció mi marido y bueno, me vine para acá y justo salió la oportunidad esta, que la Adri estaba anotando y me dice mi nuera, ¿no? Me dice: “mirá está anotando, no sé, para un plan” y yo no quería ir a anotarme, ¿viste? Pero agarré, hice todos los papeles y ella los llevó a la Adri y a los 15 días, 20 días, llama la Adri a la puerta y dice “Mirá, tenemos que ir a tal lado porque ya salió para ir a anotar” no sé qué me dijo, ese día. Bueno, al otro día fuimos, nos anotó a todos. Desde ese día empecé a creer más en la gente, porque yo decía “no... que vamos a salir en el plan...” porque la Adri... hacía dos o tres meses que habíamos venido a vivir en el barrio nosotros. La Adri no nos conocía a nosotros mucho. Y bueno, salimos, y bueno qué vamos a hacer... y ese día empezamos a andar y andar...

A partir de ese momento se sumaron ambas a la cooperativa Reconquistadores, iniciando su primera experiencia de formación en un taller dictado por la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (Uocra):

LBC: ¿Y cómo eran esos talleres?

Susana: Y... estaba bueno el taller, era un mes más o menos. Estaba bueno, porque había mucha gente, todo eso... había un montón de cooperativas. Y ahí empecé yo a andar más, a hablar más, y así [...] y después hicimos otro taller, ¿te acordás? [mira a Soledad] En la facultad allá, de mamás cuidadoras, y así anduvimos hasta que conseguimos para venir acá a trabajar. Bah, ella trabajaba en otro lado, pero bueno, ¿a dónde era que trabajabas? Reconquista...

Soledad: Allá en Río Reconquista, con Adriana. Hacíamos limpieza.

Susana: Cortaban el pasto... [con tono de enumeración]. Ella trabajaba tres días y dos días venía a estudiar. Y después bueno, se... esto del apoyo, ella se vino, se anotó acá y se quedó acá, trabajando acá.

A partir de esta primera experiencia de formación en talleres de corta duración, ambas pasan a combinar el trabajo en la cooperativa con la terminalidad educativa. La primera que se incorporó fue Soledad, que comenzó en el primer grupo de Fines, en agosto de 2011. El grupo lo conformaron todos los miembros de la cooperativa que aceptaron la propuesta de terminar el secundario. Iniciar el proceso con personas con quienes ya estaba vinculada hizo que el comienzo le resultara más fácil. Sobre su primer día dice:

“Entré nomás... y como tenía compañeras de trabajo estaba más... [gesto de que no estaba tan nerviosa] Estaba la tía de Adri [...] eran cuatro”. Sin embargo, no le gustaba mucho el secundario:

LBC: ¿Te gustaba venir a estudiar?

Soledad: Sí, al principio no. Ya iba a dejar dos o tres veces.

LBC: ¿Llegaste a dejar?

Soledad: No, no, seguí adelante igual.

LBC: ¿Y por qué dejar?

Soledad: Y... porque no, no... no me entraba en la cabeza lo que había...

LBC: ¿Te costaban los exámenes o era por otras cosas?

Soledad: Porque no... tenía vergüenza de pasar al frente y hablar...

LBC: ¿Y por qué decidió seguir?

Soledad: [suspira y mira a su madre]

Susana: Me mira a mí como si fuera que... decí la verdad.

Soledad: Igual tenía que terminar, no me gustaba, pero hay dos personas que insistían mucho que vaya [...] que termine la secundaria y ya está.

LBC: ¿Y quiénes fueron la que te insistían?

Soledad: una... [señala a la madre] y la tía de Adri.

Relata su tránsito por el Fines como algo difícil, en parte por la exposición frente a otros, y también por los contenidos. Sobre sus profesores dice: “a mí no me caía bien lo de lengua primero, no mucho [...] algunos son estrictos [...] te daban mucho... muchas cosas que yo no... no entendía” (Soledad). Aunque puntualiza solo sobre esta materia, tampoco menciona ninguna otra que le haya gustado particular-

mente. La actividad que le resulta más atractiva es la participación en el apoyo escolar que organizan los otros tres días de la semana con otras mujeres de la cooperativa Reconquistadores y de cooperativas del programa Ellas Hacen:

Susana: Si vienen todos, todos, son como 60, si no más [...] y si faltan, póneme 30 a la mañana, que son de 3 a 5, y de las 5 hasta las 7 vienen, póneme 20, 22 chicos, 23. [...] Están las maestras, yo que estoy en la cocina, otra señora que está en la cocina.

Soledad: Compañeras de trabajo.

Susana: Son muchas compañeras [...] De la cooperativa de acá somos más o menos 5, de la cooperativa de nosotros; después vienen otras chicas a ayudar, ahora.

El estudio de la trayectoria de mujeres cuidadoras en el marco de organizaciones sociales comunitarias da cuenta de una tendencia a que el trabajo previo al trabajo comunitario esté asociado a tareas de cuidado, remuneradas o en el marco del hogar (Zibecchi, 2014).<sup>34</sup> En este sentido, las trayectorias de Susana y Soledad siguen este mismo itinerario; su incorporación a un trabajo fuera del hogar a través de la cooperativa pasa por un breve tiempo realizando tareas en el espacio público, hasta que consiguen que las envíen a Nuestra Señora de Luján.

Soledad egresó de su secundario en el año 2014. Muy poco antes también Susana retomó sus estudios, en su caso primarios, en la sede de la organización Flor de Loto, que lleva adelante la madre de Adriana en la parte de adelante de su vivienda:

Susana: A mí, por ejemplo, hace ocho años que estoy acá. Pero a mí, me voy de acá a allá nada más [risas] de mi casa a acá, o voy a estudiar yo también [...] La primaria, recién hace dos o tres años empecé, a leer, yo no sabía leer, no sabía escribir, nada, lo único que sabía era mi nombre y nada más, pero...

LBC: ¿Habías ido a la escuela?

Susana: Sí, cuando era chica, pero [...] después ya me olvidé de todo, empecé todo de vuelta, y ahora más o menos sé leer bien... no te digo que sé uhh, pero sé leer bien.

LBC: ¿Dónde estudiás?

Susana: Acá en la casa de la... ¿cómo es que se llama? ¿Flor de Loto? ¿Cómo es?

Soledad: Flor de Loto, ahí.

Susana: Ahora hace unos días que no voy... pero me enseña otra, la mamá de Adri, vamos los sábados y ella nos enseña. Pero... ella nos sacó mucho adelante.

<sup>34</sup> Siguiendo a Carla Zibecchi respecto de las trayectorias de mujeres cuidadoras, entendemos que "dada la particularidad que tienen los itinerarios laborales femeninos y la especificidad y naturaleza que tiene el trabajo de cuidado, las trayectorias de las mujeres cuidadoras no pueden ser homologadas al estudio de ninguna otra trayectoria laboral" (Zibecchi, 2014:102).

En ambas, la trayectoria escolar inicial se interrumpió tempranamente; muy rápidamente en el caso de Susana (antes de completar sus estudios primarios) y en el espacio de pasaje a la educación secundaria en el caso de Soledad. El retorno a la educación en sus ciclos obligatorios se produjo, en ambas, en articulación con dos elementos: en primer lugar, la inserción en un tipo particular de ámbito laboral en un espacio comunitario. La participación en la cooperativa “cambia todo” (Susana); inicialmente, en tanto amplió su universo afectivo, de vínculos y de interacción cotidiana. El vínculo con Adriana y su tía, la aparición de “compañeras de trabajo” y la participación en espacios junto a un “montón de cooperativas” (Susana) son fuentes de aprendizajes sociales<sup>35</sup> para ambas mujeres. Estos aprendizajes subyacen al cambio rotundo con el que Susana identifica este momento: “ahí empecé yo a andar más, a hablar más”. Asimismo, el paso por talleres de formación profesional, de construcción y la participación en el cuidado de niños resultó en la ampliación de los horizontes de sociabilidad de Soledad y Susana, puesto que allí se encuentran con otras cooperativas y organizaciones sociales comunitarias, y visitan la universidad.

Es importante destacar que esto ocurre en un marco de retorno a situaciones de aprendizaje estructurado. El aula del Fines aparece como un espacio más dentro de la red de vínculos de este espacio laboral comunitario y es esa red la que sostiene la escolaridad de Soledad, sea porque el primer día estaba acompañada de sus compañeras de trabajo, sea porque son las integrantes de la cooperativa quienes la sostienen en los momentos en que intenta abandonar la cursada. Asimismo, es la participación en este espacio comunitario el principal organizador de la dinámica de vida cotidiana de ambas mujeres; Susana lo grafica al hablar de su mirada sobre el barrio: “A mí, por ejemplo, hace ocho años que estoy acá. Pero a mí, me voy de acá [Nuestra Señora de Luján] a allá [su casa] nada más, de mi casa a acá, o voy a estudiar yo también”.

Ahora bien, ¿Qué nos permiten contar estas historias? Resaltamos aquí tres aspectos: en primer lugar, la ineludible heterogeneidad de las trayectorias educativas y vitales de jóvenes y adultos. Heterogeneidad que no refiere únicamente a la construcción de recorridos que se diferencian de las trayectorias escolares teóricas, sino que parecen demandar modalidades educativas capaces de diseñar estrategias flexibles. La forma que asume el plan Fines en el marco de esta OSC parece avanzar en este sentido, permitiendo, por ejemplo, la articulación entre la cursada de Soledad en secundaria con la de Susana en primaria y la de ambas con su inserción laboral.

---

<sup>35</sup> Utilizamos aquí el concepto de aprendizajes sociales, entendidos como “los aprendizajes no intencionales e in-estructurados que se suceden en la vida cotidiana, en su contexto sociocultural” (Llosa, 2008: 406).

En segundo lugar, historias como estas nos permiten acercarnos al vínculo entre saberes sociales y trayectorias escolares. El paso por instancias de aprendizajes inestructurados (a través de la participación en distintos ámbitos de sociabilidad) y por instancias de formación de adultos fuera de los niveles escolares obligatorios ha fortalecido la posterior participación en la educación secundaria, sea porque han sido generadores de demanda efectiva de EDJA o porque han sido una vía de inserción en el espacio público y de construcción de los lazos que sostendrán luego la educación primaria y secundaria.

En tercer lugar, el estrecho vínculo entre el acceso a la educación y las dinámicas territoriales. ¿Asistirían Susana y Soledad a una escuela convencional fuera del barrio? ¿Qué ocurriría si prescindimos de la figura de la referente? ¿Qué tipos de interpelaciones individuales y colectivas implica una estructura dinámica como el Fines en este tipo de trayectorias? ¿Qué soportes configura la cercanía y articulación de distintas OSC con la iglesia en que funcionan la cooperativa Reconquistadores y la OSC Flor de Loto?

## PALABRAS FINALES

¿De qué modo un plan educativo territorializado se inserta en esta dinámica local? En nuestra investigación hemos visto que el Plan Fines ha crecido de manera notable desde su creación, en parte por su articulación con otras políticas sociales y en parte por su asociación con un entramado de organizaciones que lo preexiste. Estas organizaciones encuentran en el Plan un modo de dinamización de sus actividades cotidianas y la gestión educativa local resuelve, a través de ellas, el despliegue de un anclaje territorial vasto que no puede garantizarse a través de la escasa presencia de instituciones escolares. Ahora bien, la inserción territorial de un programa o plan estatal no es algo novedoso, Denis Merklen (2006) ha dado cuenta del modo en que las *lógicas de cazador* priman en las organizaciones sociales y comunitarias como modo de acceso (inestable) a recursos; esta inestabilidad y dependencia de las “ventanas de oportunidad” dan lugar a que el autor postule la imposibilidad de inscripción de esas demandas en sistemas de regulación estabilizados por el derecho. En el caso de este plan educativo, creemos que este postulado se relativiza. En su anclaje territorial concreto, la puesta en marcha de una comisión de Fines cristaliza en la acreditación de un nivel educativo y la titulación. De este modo, más que descansar en episódicos accesos a recursos, implica una vía más sólida para la inscripción en una lógica de acceso a derechos.

Asimismo, esto se encuentra configurado, tanto por la particular estructura del entramado de organizaciones sociales y comunitarias de este territorio como por las características de la gestión local del Plan Fines. La particular apuesta por la edu-

cación en contextos comunitarios y la búsqueda de intervención en las lógicas comunitarias por la conducción de Educación, en articulación con la pertenencia al sistema educativo de una parte del equipo local de Desarrollo Social, da lugar a una difusión territorial amplia y la preeminencia de sedes ancladas en organizaciones sociales y comunitarias. Como hemos visto, otros distritos, como Tres de Febrero, han implementado el Plan Fines tan solo en sedes escolares, dando un perfil muy distinto a la propuesta.

En la articulación entre el diseño de un plan de estudios secundarios con relativa flexibilidad, una dinámica específica de gestión local con altos niveles de autonomía decisional (y no exenta de conflictos), el entramado territorial de OSC y trayectorias educativas diversas de jóvenes y adultos, hemos podido observar que el Plan Fines configura un escenario particularmente habilitador para la terminalidad educativa. ■

## ANEXO 1

### Cuadro 4

Principales políticas públicas de impacto educativo 2003-2015

Tipo de políticas	Características
A. Políticas de fortalecimiento a las instituciones escolares y a los docentes	<p>La DGCyE de la provincia de Buenos Aires instrumentó tres políticas centrales en la asignación de recursos a instituciones escolares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-PIIE (Programa Integral para la Igualdad Educativa) - Apoyo a iniciativas pedagógicas; políticas de capacitación; redes interinstitucionales; recursos materiales y mejoramiento de la infraestructura escolar</li> <li>- PMI (Planes de Mejora Institucional) - Fortalecimiento de la propuesta pedagógica. Su característica distintiva es la posibilidad de generar espacios extracurriculares de tutorías, acompañamiento o proyectos específicos o bien financiar el trabajo en parejas pedagógicas.</li> <li>- Fortalecimiento a la capacitación docente llevada adelante por el Instituto Nacional de Formación Docente. Creación de espacios de formación virtual gratuita para docentes de todos los niveles y modalidades del país.</li> </ul>
B. Transferencia de recursos a estudiantes a través de las escuelas	<p>Programas que asisten directamente a estudiantes que se encuentran asistiendo a la escuela. Destacamos dos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Conectar Igualdad, creado en el año 2010, que abarca tanto a docentes como a estudiantes. Este programa entrega una computadora personal a estudiantes y docentes a fin de incorporarlas al aula.</li> <li>- Otorgamiento de becas estudiantiles, sobre todo para el nivel secundario y, más recientemente, universitario. Las becas consisten en un aporte económico, con el objetivo de favorecer la permanencia en la escuela, y están destinadas a distintos grupos vulnerables.</li> </ul>



<p>C. Espacios de articulación socioeducativa</p>	<p>Generación de espacios puente para el sostenimiento de la escolaridad y el reingreso. Estos espacios tienden a abrir las instituciones escolares a espectros más amplios de jóvenes que sus propios estudiantes y (en algunos casos) a vincularlas con organizaciones sociales comunitarias. Se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Un grupo de programas que contemplan la apertura de escuelas en horarios y días diferentes a los de su funcionamiento cotidiano: CAJ (Centro de Actividades Juveniles), CAI (Centro de Actividades Infantiles), Patios Abiertos, Extensión Educativa "Abrir la escuela".</li> <li>-Programas de fortalecimiento de actividades al interior de las escuelas, enlazándolas con redes interinstitucionales: Programa Educación y Memoria, Parlamento Juvenil del Mercosur, Plan Nacional de Lectura o el Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario.</li> </ul>
<p>D. Políticas públicas generales con impacto educativo.</p>	<p>Políticas sociales que involucran a la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), al Ministerio de Desarrollo Social y al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con impacto educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AUH (Asignación Universal por Hijo). Asignación monetaria que alcanza a hijos e hijas menores de 18 años de personas desocupadas o que trabajan de forma informal y no alcanzan el salario mínimo. El cobro de esta asignación se encuentra sujeto a la presentación de una certificación de atención de salud y asistencia escolar ante las autoridades de la Anses.</li> <li>- Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". Destinado a personas sin ingresos formales, propone la conformación de cooperativas de trabajo con actividades planificadas por el Estado y la venta de servicios a terceros.</li> <li>- Programa "Ellas Hacen". Nueva etapa del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", aborda a mujeres desocupadas jefas de familia, en situaciones sociales críticas o en el marco de situaciones de violencia de género. La diferencia (sustantiva para nuestro trabajo) es la obligatoriedad de la terminalidad educativa a través del Plan Fines</li> <li>- Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar). Destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años en situación de pobreza por insuficiencia de ingresos (propios y del grupo familiar), contempla la asignación de un subsidio en dinero, con el objetivo de sostener a estos jóvenes en instancias de formación.</li> </ul>
<p>E. Programas de terminalidad educativa</p>	<p>Programas y planes destinados a la culminación de algunos de los niveles de educación formal, dirigidos centralmente a la población joven y adulta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos denominado "Encuentro". Alfabetizadores voluntarios conducen un proceso de aprendizaje de cinco meses en un Centro de Alfabetización. Estos pueden funcionar en organizaciones sociales y comunitarias (comedores comunitarios, bibliotecas, merenderos, clubes, etc.), en casas particulares, instituciones escolares u otro espacio de acceso abierto a la comunidad. Los Centros de Alfabetización articulan la finalización de su ciclo con la terminalidad de la educación primaria, sea derivando a los estudiantes a una escuela de adultos o a partir de la llegada de una maestra de terminalidad o fuera de sede al mismo espacio comunitario.</li> <li>-Terminalidad de educación primaria. Las escuelas de educación básica de adultos o Centros Educativos de Adultos (CEA) han desplegado secciones fuera de sede en espacios que pueden ser ámbitos del trabajo, sindicatos, organizaciones sociales comunitarias, instituciones públicas, etc., adonde se dirige un docente nombrado por la jurisdicción para el dictado de clases</li> <li>-Terminalidad de educación secundaria:</li> </ul> <p>Plan COAS (Centros de Orientación y Apoyo) para la aprobación de materias adeudadas de años incompletos de la educación secundaria.</p> <p>Plan Fines para terminalidad o trayecto completo de la educación secundaria para jóvenes y adultos.</p>

Elaboración propia.

## Referencias bibliográficas

- BLANCO, Mercedes, "El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo". En: *Revista Latinoamericana de Población*, 8 (5), 2011, pp. 5-31.
- BRUSILOVSKY, Silvia y María Eugenia Cabrera, *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires: Noveduc, 2006.
- FINNEGAN, Florencia, "Educación Popular y Educación de Jóvenes y Adultos: algunas reflexiones sobre un diálogo complejo entre tradiciones diversas". En: II Seminario Internacional de Alfabetización en el Siglo XX, Universidad Nacional de San Martín-Fundación Santillana, 2009.
- GRIMSON, Alejandro y otros (comps.), *La visa política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- HALL, S., *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Popayán Lima-Quito: Envión Editores-IEP, 2010.
- KESSLER, Gabriel, "Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular". En: *Espacios en blanco. Revista de educación*, Vol. 22, junio. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2012, pp. 165-198.
- , *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós, 2014.
- LAMY, Brigitte, "Sociología urbana o sociología de lo urbano". En: *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 21, N° 1, enero-abril, Colegio de México: México D.F., 2006, pp.211-225.
- LLOSA, Sandra, "El abordaje biográfico en la investigación y la intervención en educación de jóvenes y adultos", *Cuadernos de educación*, Año VI, N° 6, julio, Córdoba, 2008.
- , *La reconstrucción de las biografías educativas: un ejercicio de memoria y formación*, ponencia presentada en Pre-ALAS Patagonia – Cuarto Foro Sur-Sur, Calafate, 2014.
- MERKLEN, Denis, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla, 2006.
- O'DONNELL, Guillermo, "Notas sobre la democracia en América Latina". En: PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- PINEAU, Pablo, "La construcción de los sujetos pedagógicos". En: INFD, *Educación Hoy. Niños, adolescentes y jóvenes contemporáneos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2016.
- PUIGGRÓS, Adriana, "La educación de adultos y la construcción de su especificidad". En: Puiggrós, A. (dir.), *Escuela, Democracia y Orden (1916-1943), Historia de la Educación Argentina*, T. III. Buenos Aires: Galerna, 1992.
- RODRÍGUEZ, Lidia Mercedes, "Educación popular en América Latina. La situación en Argentina en la historia reciente (1980-2001)". En: *Anuario Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras UBA, 2011.
- SEGURA, Ramiro, "Si vas a venir a una villa, loco, entrá de otra forma". En: Grimson, A. y otros (comps.), *La visa política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

-----, "El espacio urbano y la reproducción de las desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas". En: *DesiguALdades.net Working Papers*, Serie 65, Berlin, desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America 2014.

-----, *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. Buenos Aires: Unsam Edita, 2015.

SIRVENT, María Teresa, "Revisión del concepto de educación no-formal. Debates y propuestas". En: *Cátedra de Educación No-Formal, Cuadernos de cátedra*. Buenos Aires: OPFYL, 2007.

TEDESCO, Juan Carlos, *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: FCE, 2012.

TENTI FANFANI, Emilio, *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

TERIGI, Flavia, *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*. En: III Foro Latinoamericano de Educación, Jóvenes y docentes, la secundaria en el mundo de hoy. Buenos Aires: Fundación Santillana, 2007.

-----, *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación - OEA, 2009.

VASILACHIS DE GIALDINO, Irene, *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, 2006.

ZIBECCHI, Carla, "Trayectorias de mujeres y trabajo de cuidado en el ámbito comunitario: algunas claves para su estudio", *Revista de estudios de género La Ventana*, Vol. V, 39, México: Universidad de Guadalajara, 2014, pp. 97-139.

-----, "Cuidando en el territorio. El espacio comunitario como proveedor de cuidado". En: *Serie de documentos de trabajo, 3: Políticas Públicas y Derecho al Cuidado*. Buenos Aires: ELA, Ciepp y ADC, 2015.



# **TERRITORIO, POLÍTICA SOCIAL E IMPLEMENTACIÓN**

## UNA MIRADA DESDE LOS ESPACIOS LOCALES DE GESTIÓN DEL “ARGENTINA TRABAJA - PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO” EN EL DISTRITO DE LA MATANZA

*Cynthia Gisselle Ferrari Mango*

FLACSO - CONICET - UNLAM

### **RESUMEN**

El objetivo general que perseguimos a través de este artículo es caracterizar la territorialidad que adquiere el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo en los espacios locales de gestión denominados Obradores en el distrito de La Matanza (2009-2016), ubicado en la provincia de Buenos Aires. Dicho programa tiene un alto componente territorial, por lo cual una mirada a nivel local permite captar diferencias de la implementación del programa y recuperar la noción de centralidad del territorio como espacio de implementación de programas sociales.

Para abordar el objetivo planteado trabajamos en los Obradores entendidos como los espacios locales de gestión y lugares estratégicos de transformación de los programas. Se trató de una investigación cualitativa en la cual el corpus de análisis quedó conformado por la Resolución 3182/09 que le dio origen, el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el MDSN, las transcripciones de las notas de campo y las transcripciones de las entrevistas semiestructuradas.

**Palabras clave:** Política pública - territorio - espacios locales de gestión - Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo

### **ABSTRACT**

The general objective that we pursue through this article is to characterize the territoriality acquired by Argentina Trabaja - Social Income Program with Work in the local management spaces denominated Obradores in the district of La Matanza (2009-2016) located in the province of Buenos Aires This program has a high territorial component, so a look at the local level allows to capture differences in the implementation of the program and to recover the notion of centrality of the territory as a space for the implementation of social programs.

To address the stated objective, we work in the Obradores understood as the local management spaces and strategic places of transformation of the programs. It was a qualitative research in which the corpus of analysis was formed by Resolution 3182/09 that gave rise to it, the document "National Distributor Program of Social Income with Work" prepared by the MDSN, the transcripts of the field notes and the transcription of the semi-structured interviews.

**Keywords:** Public policy - territory - local management spaces - Argentina Works - Social Income with Work Program

---

Recibido: 10/09/2018 / Aceptado: 06/02/2019

---

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años en Argentina ha cobrado auge la centralidad del territorio como espacio de implementación de programas sociales (Paura y Zibecchi, 2010). Dicho fenómeno sucede en el marco de procesos de territorialización y descentralización (Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni, 2013) que se pueden observar desde diversas estrategias fomentadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) (De Piero, 2015; Perelmiter, 2014). Es justamente en el territorio donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los programas en virtud de las características propias del espacio local (Chiara y Di Virgilio, 2009). Unos de los programas con alto componente de diversidad territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) ha sido el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo (en adelante, At-Prist).

El At-Prist fue creado por la Resolución 3182/2009 del MDSN y ratificado por el Decreto 1067/2009. Su objetivo central era la creación de oportunidades de inclusión socio-laboral a través de puestos de trabajo, fomentando la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva multidimensional e integral de derechos (MDSN, 2010).

El objetivo general que perseguimos a través de este artículo es caracterizar la territorialidad que adquiere el At-Prist en los espacios locales de gestión denominados Obradores en el distrito de La Matanza (2009-2016) ubicado en la provincia de Buenos Aires. Para ello, explicamos cómo el programa desciende del MDSN y se implementa a nivel local reconfigurando los espacios locales de gestión y creando uno específico: los Obradores. En este último es donde el programa se materializa cotidianamente y se observa su territorialidad. En este sentido, Arcidiácono y Bermúdez (2015) y Shore (2010) plantean que la distancia generada entre la formula-

ción del programa y su implementación no es considerada un desvío sino una readaptación en virtud de las características del territorio donde se lleva a cabo.

En el territorio, los municipios se caracterizan por tener una base de legitimidad, representatividad y capacidad de convocatoria porque es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva. Es justamente en el territorio donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los programas en virtud de las características propias del espacio local (Neirotti, 2011). En consonancia, la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil producto de una dimensión temporal (Oszlak y O'Donnell, 1982) y está influenciada por los aspectos sociales, económicos y políticos del contexto en el que surge.

El At-Prist tiene “un alto componente de diversidad territorial” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015:1), por lo cual una mirada a nivel local permite captar diferencias de la implementación del programa a nivel municipal y el entramado de actores (Chiara y Di Virgilio, 2006), conformado por relaciones entre actores estatales, organizaciones y sociedad local. A partir de aquí, los municipios acrecientan sus responsabilidades en la acción estatal, cobrando mayor importancia sus capacidades para gestionar estos programas que son desconcentrados desde el nivel nacional. A su vez, permiten articular la orientación del programa establecida en su formulación con las necesidades locales, impregnadas de la política local partidaria y de las necesidades de la comunidad, sean vecinos o instituciones. De este modo, lo territorial permite explicar la manera de operar de actores locales así como también promueve un recorte territorial (Paura y Zibecchi, 2010).

Tal es el caso del Municipio de La Matanza que, en calidad de ente ejecutor, empezó a implementar el At-Prist en el distrito a partir de 2009 a través de diferentes secretarías y dependencias municipales. Luego, en el año 2012, se crea, en el Municipio de La Matanza, la figura de los Obradores como espacios locales de gestión. En el territorio jurídico-político del partido de la Municipalidad de La Matanza, se han firmado convenios desde el inicio del programa entre el intendente del Municipio de La Matanza y el responsable del programa en el MDSN, con el fin de que sea el municipio el encargado de la implementación del programa en el territorio. Es preciso mencionar que el Municipio de La Matanza<sup>1</sup> es uno de los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires, el más extenso del conurbano, ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. Según el censo realizado en 2010, cuenta con una población total de 1.772.130 (la provincia de Buenos Aires tiene, según el mismo censo, una población de 15.594.428) y concentra el 12%

<sup>1</sup> Limita al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al sudoeste con Cañuelas y Marcos Paz, mientras que al sudeste con los partidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría y al noroeste con Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero.

de los electores de la provincia, tornándose su control absolutamente clave para la dinámica política subnacional.

En este marco, el argumento central que guía este artículo es cómo la política social se diseña en el nivel macro y se desplaza hacia el territorio inmerso en dinámicas barriales produciéndose, por un lado, una reconfiguración de los espacios locales de gestión a partir de la demanda y la oferta de los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil y, por el otro, generándose una readaptación del diseño a partir de los intereses, tensiones, acuerdos, negociaciones, necesidades, recursos de poder, estrategias, objetivos y racionalidades presentes en el entramado de actores del régimen de implementación local del At-Prist en el Municipio de La Matanza.

Para abordar el objetivo planteado, trabajamos en los Obradores entendidos como los espacios locales de gestión y lugares estratégicos de transformación del programa, porque en ellos se relacionan el aparato estatal con la comunidad local, provocando su reorientación y los efectos en las capacidades de gestión. Específicamente para su caracterización, realizamos observaciones e indagaciones sobre los motivos de surgimiento, su descripción interna, su funcionamiento y su vinculación con la trama del barrio; visitamos los lugares físicos en los cuales los cooperativistas, funcionarios municipales y equipo técnico del monitoreo llevan a cabo sus actividades vinculadas al programa tanto dentro de los Obradores como fuera de ellos. Asimismo, realizamos entrevistas informales y entrevistas semiestructuradas a los actores mencionados.

Las observaciones y entrevistas se realizaron durante una línea masiva de capacitación denominada “Herramientas para el mundo de trabajo”, que se implementó desde el mes de junio de 2016 hasta diciembre del mismo año en el conurbano bonaerense bajo un convenio de capacitación celebrado entre la Universidad Nacional de La Matanza (en adelante, UNLaM) y MDSN. Así como también antes, durante y después de los momentos de trabajo de los cooperativistas, de las movilizaciones y los operativos territoriales en los que los cooperativistas participaban y en encuentros casuales con cooperativistas, funcionarios municipales o técnicos del equipo de monitoreo ya sea en el barrio, los Obradores y en la universidad. Tanto las observaciones como los diálogos informales fueron registrados en notas de campo. De este modo, el corpus de análisis quedó conformado por la Resolución 3182/09 que le dio origen y el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el MDSN para la selección de Provincias Argentinas y de distritos de la provincia de Buenos Aires en los cuales implementar el programa, las transcripciones de las notas de campo y las transcripciones de las entrevistas semiestructuradas.

En todas las entrevistas se contó con el consentimiento informado, en el que se explicitaban los objetivos de la investigación y la metodología utilizada y se aclaraba



su carácter anónimo, voluntario y confidencial. Por tal motivo, a lo largo del texto los nombres de los entrevistados se han cambiado por otros de fantasía. Los textos obtenidos de las entrevistas y las notas de campo fueron analizados de acuerdo con las técnicas de análisis de contenidos por categorías e indicadores que operacionalizaban los objetivos de investigación. El proceso de documentación, análisis e interpretación de los datos se adecuó a la intersección de procesos macrosociales y microprácticas y acciones locales (Chiara y Di Virgilio, 2004; Rofman, 2010; González Bombal, Kessler y Svampa, 2010).

## **EL MUNICIPIO, TERRITORIO Y ESPACIOS LOCALES DE GESTIÓN**

En los últimos años, se han abierto líneas de investigación en torno a la inscripción territorial de los sectores populares (Merklen, 2010), promoviendo la indagación sobre los actores locales así como también sobre la implementación de programas sociales a nivel territorial (Paura y Zibecchi, 2010). En este marco, se piensa la noción de territorio apoyada en una dimensión espacial, político-institucional y simbólica que involucra una escala y un escenario de interacciones sociales (Paura y Zibecchi, 2010; Arias, 2015). El territorio está compuesto por tres planos. Uno de ellos es el plano considerado hábitat, donde se desarrollan procesos de diferenciación en términos de infraestructura, transporte y vivienda. Otro plano es el territorio político-jurisdiccional, donde se llevan a cabo funciones administrativas y electorales. El último plano es el territorio de la cotidianidad, de las relaciones, de la reproducción de la población y de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus demandas (Neirotti, 2011).

En las últimas décadas, la noción de territorio ha cobrado protagonismo a partir de las consecuencias de las reformas que se implementaron en la administración pública, principalmente la que refiere a descentralización y porque el nivel de gobierno nacional ha diseñado políticas públicas que involucran a gobiernos locales en su implementación. De este modo, la acción de los municipios en el territorio se ha diversificado, adaptando los lineamientos generales de programas y políticas a las características de la gestión local (Cravacuore, 2008; Chiara y Di Virgilio, 2005). Este rol se acrecentó en Argentina en la década de 1990 al reconfigurarse las relaciones entre Estado, sociedad y mercado a través de las Reformas de Primera y Segunda Generación, en paralelo con la implementación de medidas económicas que fomentaban la descentralización, desregulación, privatización y tercerización, más conocidas como medidas neoliberales (Oszlak, 1997). En este sentido, se produjeron transformaciones que dieron lugar a la emergencia de nuevas realidades como la complejización y diversificación de la cuestión social (Rosanvallon, 1995; Castel, 1997; Vilas, 1997), el rol activo de la sociedad civil (De Piero, 2005) y la jerarquización del espacio local. Este último se constituye como ámbito de desarrollo

e instancia privilegiada para implementar políticas sociales (Cravacuore, 2007; Rofman, 2006; Bernazza, 2005; Chiara y Di Virgilio, 2004; Ilari, 2002; Iturburu, 2000; Arroyo, 1997; García Delgado, 1996).

De este modo, los municipios se posicionan como espacios locales de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2006) y encargados directos de la reproducción social en virtud de su proximidad territorial (Herzer y Pérez, 1990). Se forman entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/desconcentrada de las políticas y programas sociales. En dichos espacios, se observa un aglutinamiento y tensión entre la lógica institucional de fines-medios que proponen los programas con la lógica de acumulación y legitimación política del nivel municipal (Chiara y Di Virgilio, 2006). En efecto, los espacios locales de gestión se constituyen en espacios estratégicos de transformación de los programas y de las políticas sociales. Dicho proceso sucede porque en ellos se ponen en relación el aparato estatal y la sociedad civil, produciendo procesos de redefinición y reorientación de programas así como también transformando capacidades de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2005).

Los municipios son organizaciones políticas, de base representativa, que ejercen determinadas competencias en un territorio delimitado y que poseen recursos propios y otros que les son asignados (Herzer y Pérez, 1990). Dicha dimensión se refleja en la concepción de territorio propuesta por Neirotti (2011): el territorio político-jurisdiccional donde se llevan a cabo funciones administrativas y electorales. Asimismo, conforman un conjunto de relaciones sociales, económicas, culturales que forman parte de una colectividad humana determinada y se llevan a cabo en un espacio territorial delimitado (Bottini, 2009). Esta última dimensión refleja el plano del territorio de la cotidianidad, de las relaciones, de la reproducción de la población y de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus demandas (Neirotti, 2011).

En efecto, el municipio es el nivel de gobierno más próximo a la sociedad, es decir, la cara más directa e inmediata de lo estatal que lo convierte en receptor y canalizador de las demandas sociales así como también en encargado directo de la reproducción social en el espacio local. De este modo, responde a las demandas de la comunidad con mayor flexibilidad y funciona a modo de articulador y coordinador de redes de gestión territorial.

Por la proximidad territorial de los municipios y su vinculación directa con la sociedad local, en las últimas dos décadas han tenido una participación activa en la implementación de programas sociales (Rofman, 2010; Chiara y Di Virgilio, 2005; Cravacuore *et al.*, 2004 y García Delgado, 1996). Uno de esos programas es el At-Prist, que se implementa en el distrito de La Matanza desde el año 2009. En este marco, Nahuel, de 58 años, funcionario técnico municipal, que interviene en la im-

plementación del programa (desde su inicio) concuerda con la posibilidad de intervención del municipio debido a su proximidad territorial con la sociedad local:

Yo creo que hoy el Municipio cumple esa función: es el primer paso del Estado de la gente. Para la gente, intervenir en Provincia o intervenir en Nación es un monstruo grande de allá lejos. El Municipio lo tienen más cerca. (Nahuel, funcionario técnico municipal).

Tras la frase “el primer paso del Estado de la gente”, el funcionario técnico enfatiza la proximidad territorial identificando al municipio como la primera *ventanilla* a la cual la comunidad local se puede acercar a expresar sus demandas y pedir soluciones. De este modo, se manifiesta la posibilidad de visibilidad, en tanto hay una dependencia municipal en la cual tocar una puerta concreta y accesibilidad en tanto cercanía.

En la misma línea, detalla cómo:

El Municipio lo que hace es representar a su gente y va a dar pelea a Nación o a la provincia de Buenos para conseguir planes, programas, subsidios, todo este tipo de incentivos a la inclusión de la gente. (Nahuel, funcionario técnico municipal).

Las palabras de Nahuel, “representar y dar pelea”, manifiestan la representatividad del municipio para con la sociedad local en el territorio y la negociación y tensión que existe entre el Municipio y el MDSN, a pesar de que los representantes de ambos organismos pertenecen al partido justicialista.<sup>2</sup> En este marco, se pueden vislumbrar negociaciones en torno a las especificidades del programa. Estas se enmarcan en las tareas a realizar o bien en la cobertura y alcance del programa en términos de cantidad de titulares.

En definitiva, está presente la lucha por el recurso. Dicho recurso no es solo económico, sino también simbólico y se observa en el discurso del funcionario municipal cuando esboza la intención del municipio de “representar”. Asimismo, se evidencia la no unidad del Estado como un todo homogéneo atravesado por diversas arenas de disputas. En este caso, plasmadas por las relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional (MDSN) y el gobierno local (Municipio de La Matanza). En efecto, el programa “viene” desde Nación, tal como señala Ricardo (encargado de un Obrador), “este es un programa que viene desde Nación” y el intendente negocia para adquirir más cupos.

Asimismo, este devenir es en función de los criterios establecidos en el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el

<sup>2</sup> Hasta el año 2015 tanto el gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner y el gobierno municipal bajo la intendencia de Fernando Espinoza pertenecían al Partido Justicialista. Luego, asume como presidente Mauricio Macri a través de la fórmula Cambiemos y como intendenta Verónica Magario representando al partido justicialista.

MDSN. Este tiene en cuenta dos dimensiones para la selección de los distritos: las características sociodemográficas de la población beneficiaria y las capacidades técnicas de los municipios. La primera dimensión tuvo en cuenta indicadores sociales, demográficos y ocupacionales tales como población de 18-64 años en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>3</sup> y la tasa de actividad, la tasa de desocupación y la tasa de ocupación de la población de 18 a 64 años de los aglomerados de cada provincia correspondientes al segundo trimestre de 2009.<sup>4</sup>

La segunda dimensión para la selección de los distritos consideró indicadores de gestión y el análisis de condiciones de viabilidad para la implementación del At-Prist, tales como disponibilidades de gestión y logística para la constitución, monitoreo y mantenimiento de puestos de trabajo. En el documento DI-Prist se vincula la capacidad de gestión local para la implementación del programa con la posibilidad de contar con condiciones institucionales y logísticas que garanticen la efectividad de dicha implementación. La información se recogió de evaluaciones de experiencias previas del Ministerio con cada Municipio referidas a: ejecución, rendición de cuentas y cumplimiento de acuerdos en proyectos y programas con financiación nacional.<sup>5</sup> Se hizo hincapié en las (I) condiciones institucionales (antecedentes y experiencia administrativa y técnica y tiempos requeridos y procedimientos para compras, contrataciones, administración y rendición) y (II) condiciones de logística (recursos de infraestructura para crear puestos de trabajo, maquinarias y movilidad, espacios físicos y/o geográficos que requieran y permitan realización de obra, conforme los módulos de producción cooperativa predefinidos).<sup>6</sup> De este modo, se identifica al distrito de La Matanza como uno de los territorios donde implementar el programa. Asimismo:

Al formalizar el Ente Municipal el convenio con el Ministerio de Desarrollo Social en el Marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo, cada Gobierno Local expresa una primera definición de viabilidad para la realización de cada módulo de trabajo cooperativo en su territorio conforme lo conveniado (Di-Prist, 2011:45).

En este sentido, de la negociación entre representantes del MDSN y el intendente municipal se producen los convenios que enmarcan desde un plano formal la in-

<sup>3</sup> Obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizada por el Indec.

<sup>4</sup> Obtenida a partir del procesamiento propio de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el Indec.

<sup>5</sup> Algunos de ellos fueron la *tarjetización* del Plan Alimentario, trabajo con cooperativas en el marco de construcción de Centros Integradores Comunitarios, entre otros.

<sup>6</sup> Para un análisis en profundidad sobre la metodología utilizada para priorizar la implementación en determinadas provincias y, específicamente, de la distribución en los distritos de la provincia de Buenos Aires, véase el documento del Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo (MDSN, 2011).

tencionalidad y corporalidad del programa. En ellos se estableció como ente ejecutor en el territorio al municipio y, a su vez, se fijaron los módulos constructivos para realizar obras de mediana y baja complejidad. Las particularidades de los convenios se determinaron en función de las necesidades del municipio y el perfil socio-laboral de los cooperativistas, con el fin de mejorar las condiciones en los barrios postergados (Fernández, 2012).

En efecto, los convenios en el distrito de La Matanza en un principio se firmaron entre el representante del MDSN y el intendente del Municipio. En dichos convenios, se plasmaron los lineamientos del programa, habiendo sido uno de ellos la contraprestación por los cooperativistas para percibir un incentivo económico. La contraprestación se encauza en tareas de saneamiento (redes de cloacas y aguas), infraestructura urbana (veredas pavimentadas, cordón, cunetas, obras de acceso para personas con discapacidad), mejoramiento de espacios verdes (plazas y parques, limpieza de márgenes), viviendas (construcción de nuevas viviendas y mejoramiento habitacional) y trabajo en instituciones de la comunidad (centros escolares, centros de salud, clubes e iglesias).

Asimismo, en el plano local un funcionario técnico municipal del programa manifiesta:

El Ministerio firma el convenio con los entes ejecutores. Estos pueden ser provincias, municipios, organizaciones, entidades de cooperativas; puede ser de distinta índole el ente ejecutor, o sea el que hace el trabajo con el Ministerio. Dentro del territorio de Matanza hay otros entes ejecutores que no pertenecen política y formalmente a lo que es la Municipalidad de La Matanza. Que son federaciones de cooperativas, cooperativas autónomas, movimientos sociales, que tienen distintos tipos de convenios. Para dar un ejemplo: hay una agrupación que tiene un barrio que es el barrio Salamanca, que todas las actividades desarrolladas en ese barrio tienen un convenio. (Nahuel, funcionario técnico municipal).

El funcionario técnico aclara que desde del inicio de la implementación del programa el ente ejecutor del At-Prist en el distrito fue el Municipio de La Matanza. En este marco, la decisión de asignarle al Municipio la tarea de implementación y gestión del programa ocasionó un cuestionamiento de las organizaciones sociales (Natalucci, 2012). Estas interpretaron que dicha decisión las postergaba, porque se les estaba asignando a los gobiernos locales un rol preponderante en la gestión de la política social que hasta entonces había sido compartido.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En la década de 1990, tras la retirada del Estado nación, se produce una municipalización de la crisis y ONG y municipios comienzan a ejercer más funciones sociales. Recordemos que las organizaciones adquirieron mayor protagonismo al calor del Estado neoliberal. Véase De Piero (2005).

En este marco, organizaciones sociales tales como la “Agrupación Mariano Moreno” y el “Movimiento Social Barrios de Pie”<sup>8</sup> negociaron con el MDSN para tener una cierta cantidad de cupos con el fin de conformar cooperativas de trabajo. Dicho fenómeno permite ver la lucha por el recurso y cómo la gestión del programa por el municipio genera tensiones entre este y las organizaciones sociales, dado que disputan el control territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

A nivel territorial, en el distrito de La Matanza, durante el trabajo de campo observamos que las organizaciones sociales y movimientos sociales disputaban el poder con el municipio por obtener más cupos brindados por el MDSN para conformar cooperativas. En una entrevista grupal, tres cooperativistas que eran familia (madre, Mirta, 50 años; padre, Ezequiel, 55 años e hija, Cecilia, 26 años, agosto 2016) y participaban del At-Prist tras un convenio firmado entre el MDSN y la Agrupación Mariano Moreno explican cómo ellos empezaron a trabajar en un club *haciendo baños* y actualmente trabajan en una escuela.

También, la tensión se ve en el territorio al repartir el espacio de trabajo. Por ejemplo, Angélica, jefa de un Obrador, cuenta cómo se disputa el ingreso para trabajar en una institución educativa. Dicha tensión se genera entre los funcionarios municipales y agrupaciones o movimientos sociales:

Mira, ahora acá... Lo que pasa es que nosotros, al tener 12 años de oficialismo, tenemos una base acá. En realidad siempre tuvimos base en La Matanza. No una base, sino un compromiso con los vecinos. Pasa por esto, yo te voy a dar un ejemplo. Los piqueteros (como yo le digo a los movimientos sociales), han querido entrar a pintar los colegios. Me pasó ahora, por eso te lo cuento. Como nosotros desde siempre trabajamos con los colegios, no pasa por trabajar ahora que está el programa Argentina Trabaja. Antes también se le daba una ayuda a los colegios desde la delegación, que era mínima pero estábamos. Entonces ellos tienen un respeto por nosotros: por el delegado municipal, por el subdelegado, por la coordinadora de Acción Social y por mí, que estoy acá con las cooperativas. Entonces, ¿sabés qué les decían los directores [a los piqueteros]? “No, acá si no viene Angélica, no puede entrar nadie”. Porque los chicos ya hace años que nos vienen pintando los colegios. Porque ahora sacaron una solicitada, una nota donde ellos se presentan en los colegios para pintar, pero los directores no les dan el ingreso. En un solo colegio entraron, porque la conducción tiene chicos de los movimientos sociales (Angélica, encargada de un Obrador).

La respuesta de Angélica permite identificar dos cuestiones relacionadas. Por un lado, su frase “tenemos una base acá” da cuenta de una inscripción territorial que permite obtener representatividad y legitimidad ante instituciones del barrio y la comunidad local. Por otro lado, presenta la relación tensa entre los funcionarios mu-

<sup>8</sup> Véase Gradin (2018) para obtener una caracterización exhaustiva del movimiento Barrios de Pie.

nicipales y los movimientos sociales/organizaciones sociales a los cuales ella llama “piqueteros”,<sup>9</sup> provocando una disputa territorial. Esta se caracteriza por una relación de competitividad y legitimidad entre ambos para poder ingresar a trabajar en el colegio en calidad de cooperativistas.

## **CRISTALIZACIONES GUBERNAMENTALES Y ESPACIOS LOCALES DE GESTIÓN: LOS OBRADORES**

### **MOTIVOS DE SURGIMIENTO DE LOS OBRADORES**

Desde el año 2012 comienza a establecerse en diversos barrios del distrito de La Matanza la figura del “Obrador”, que consiste en un inmueble que se alquila como espacio donde implementar el programa. A partir de la información recogida durante el trabajo de campo, es posible comprender que los Obradores surgen con la necesidad de brindarle un espacio concreto a la gestión cotidiana del programa. En esta línea, Mariana, desde su mirada como supervisora técnica de la UNLaM, enuncia cómo se reconfigura la modalidad de trabajo:

[El edificio] empieza a funcionar como Obrador y sale de ahí la gente a trabajar a partir del 2012. Ahí cambia la metodología porque nosotros pasamos a estar en un lugar fijo con una computadora, con una base de datos y le pasábamos el DNI a la gente todos los días de lunes a viernes fijos en un lugar. (Mariana, supervisora UNLaM).

De este modo, Mariana explica cómo cambia su trabajo y ello permite inferir la modificación en la labor de los cooperativistas. Antes de la existencia de los Obradores, los cooperativistas iban al lugar que tenían asignado para hacer la contraprestación desde una delegación municipal. Este mecanismo generaba mayor dispersión de los cooperativistas titulares del programa así como también menor control por el MDSN, que intentaba obtener una representación en el territorio por los técnicos del monitoreo del programa.

Estos últimos, tal como comentó Mariana, tenían asignado un punto de citación por semana. Los puntos de citación oscilaban entre espacios públicos –sean veredas o plazas, escuelas, jardines, sociedad de fomento, salitas, comedores– u organizaciones sociales. Dado que el técnico recorría una vez por semana cada punto de citación, ocurría que por cuatro días de la semana no se controlaba la concurrencia de los cooperativistas ni el desarrollo de su función. Mariana desarrolla cómo es la metodología de trabajo:

<sup>9</sup> Por “piqueteros” la jefa del Obrador entiende a aquellas organizaciones sociales que no están alineadas plenamente con el oficialismo pero igualmente participan del programa.

Cambia la metodología de trabajo porque antes nosotros íbamos a los lugares de trabajo sea una plaza, un hospital, una sala de salud, mismo vía pública. Íbamos a hacerle firmar a la gente. Yo tenía 20 lugares y sabía que tenía que pasar una vez a la semana para que la gente te firmara. Después cambia, a partir del 2012 se empiezan a abrir estos obradores. (Mariana, supervisora UNLaM).

Retomando la narrativa de Mariana, vemos que el programa comienza a implementarse cotidianamente en los locales de gestión denominados Obradores. Estos espacios son producidos a partir de cristalizaciones gubernamentales de tipo horizontal, dado que se crea una nueva dependencia municipal con la función de llevar a cabo la implementación cotidiana del programa.

Asimismo, durante el trabajo de campo observamos que la creación de los obradores perseguía varios objetivos. Uno de ellos era incentivar un desplazamiento del programa desde la delegación municipal a otro espacio físico, dado que se utilizaban para su ejecución diversas oficinas municipales o delegaciones. Otro motivo era darle una impronta más productiva al programa, creando dentro de ellos diferentes talleres tales como de herrería y carpintería (dicho objetivo se logró en algunos Obradores). También, se persiguió facilitar el acceso de los cooperativistas al lugar de la contraprestación, dado que en muchos casos tenían que trasladarse para llegar al punto de citación. Este objetivo permitió que los cooperativistas realizaran la contraprestación en el barrio donde vivían. De este modo, dejaron de agruparse por cooperativas y pasaron a hacerlo por lugar de residencia, en el Obrador del distrito más cercano a su domicilio.

De este modo, personas que estaban inscritas en la misma cooperativa y tendían a trabajar grupalmente en el territorio pasaron a pertenecer a diferentes Obradores, produciéndose así una contradicción en torno a la lógica del trabajo cooperativo. El debate de trasfondo es la tensión a la hora de pensar la modalidad de trabajo organizado a través del formato de cooperativa, debido a que los Obradores tenían una lógica similar a la de una fábrica, al contar con instrumentos tales como asistencia y productividad. En este sentido, la creación de los Obradores potencia los interrogantes en torno a la naturaleza de las cooperativas (Hopp, 2013; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Bertolini, 2010; Vuotto, 2011), su funcionamiento y la identidad de los beneficiarios/titulares del programa (Hopp, 2015).

A su vez, la dimensión territorial-local ha funcionado como un elemento gravitante en esta superposición entre formatos de trabajo que oscilan entre autogestivos, programas de transferencias de ingreso o bien asimilables a empleo precario. En definitiva, la constitución de los Obradores potencia las tensiones en torno a cómo categorizar el programa.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para profundizar este debate se sugiere la literatura que ha trabajado al Prist-At con las siguientes variaciones: asistencial de empleo forzado (Lo Vuolo, 2010), empleo transitorio con “contra-



En este marco, observamos cómo, con el transcurso del tiempo de la implementación del programa, se producen aprendizajes a partir de los nudos de la política social y sus reconfiguraciones. Esto sucede por la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y, a su vez, con la sociedad civil. A medida que el MDSN y el Municipio renuevan los convenios, estos adquieren mayor complejidad en términos de los productos que se esperan de los cooperativistas. A su vez, los funcionarios municipales perfeccionan sus estrategias para gestionar el programa a nivel local a partir del aprendizaje en la cotidianeidad del régimen de implementación local (Chiara y Di Virgilio, 2009). La creación de los Obradores es un producto de este aprendizaje en términos de política social y desde allí se materializa y reconfigura el programa a partir del régimen de implementación local.

Asimismo, la creación de los Obradores implicó una cristalización gubernamental de tipo horizontal, es decir, dentro del nivel de gobierno municipal. Los Obradores se constituyeron como los espacios locales de gestión concretos y referentes de la implementación del programa. Se establecieron bajo la órbita de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo. Dicha unidad responde directamente al departamento ejecutivo municipal (intendente). Angélica explica:

La estructura es: la unidad ejecutora, que tiene un responsable técnico que controla o supervisa a los obradores. El obrador tiene un responsable y a su vez tiene un responsable del presentismo, de salud, uno del Fines, pero son todos compañeros cooperativistas, eh. La planta municipal somos nosotros, los que estamos acá. El responsable de obrador también. Y no es que los que manejamos el programa (manejamos en el buen sentido) somos la minoría los municipales. El resto son compañeros que se fueron formando con la cooperativa y que fueron aprendiendo el trabajo desde lo administrativo o hasta lo técnico. Hay albañiles que pasaron a ser técnicos, que pasaron a ser responsables de ciertas tareas, y bueno son cooperativistas. (Angélica, funcionaria municipal).

De este modo, la funcionaria municipal señala una de las debilidades a la hora de implementar el programa desde el municipio, que es la falta de recursos humanos para llevarlo a cabo. Una de las tensiones que identificamos en el trabajo de campo fue que quienes se encargaban de la implementación del At-Prist antes de la existencia de los Obradores eran funcionarios municipales que reconocían la responsa-

---

prestación" laboral o comunitaria (Gradin y Tiranti, 2012), transferencia de ingresos (Zaragaza, 2014) y transferencia de ingresos con contraprestación laboral (Fernández, 2012). Además, se lo concibe como un programa que retoma una visión trabajocéntrica (Guimenez y Hopp, 2011; Grassi, 2012) y genera oportunidades socioocupacionales, convirtiéndose en un incentivo a la inclusión (Arcidiácono *et al.*, 2014; Ferrari Mango, 2018). En la misma línea, se discuten cuestiones vinculadas al mundo del trabajo (Isola, 2014; Butti y Barbetti, 2013; Alzina y Otero, 2013; Levy y Bermúdez, 2012; De Sena y Chahbenderian, 2011; Lo Vuolo, 2010; Iucci, 2010).

bilidad que implicaba gestionar el caudal de cooperativistas. La tensión que observamos era como que, al hacerse cargo el municipio de la implementación del programa, se producía una cristalización gubernamental que significaba más funciones para secretarías que ya tenían su trabajo determinado sin la incorporación de más personal. Dicha tensión se resolvió con la creación de los Obradores. En este marco, la centralización y concentración de los cooperativistas en obradores permitió unificar el punto de citación de los cooperativistas y, principalmente, establecer un referente responsable y potenciar la referencia territorial del programa. A su vez, al estar los cooperativistas en un mismo espacio de citación, los funcionarios municipales podían organizar mejor el trabajo y los técnicos del monitoreo verificar la concurrencia de los cooperativistas.

## **EL TERRITORIO QUE ENMARCA A LOS OBRADORES**

Si bien en el municipio de La Matanza hay aproximadamente 15 obradores, ubicados en sus diferentes localidades, para realizar el trabajo de campo profundizamos en dos. Uno de ellos está en la localidad de González Catán (OGC) y el otro, en la localidad Rafael Castillo (ORC). Ambos se caracterizan por estar integrados en una trama urbanizada de fácil acceso en transporte público.

El OGC se encuentra en el kilómetro 29 de la Ruta 3, que atraviesa gran parte del distrito de La Matanza. Se caracteriza por estar rodeado de un barrio precario, algunas de cuyas calles son de tierra. Asimismo, se encuentra cerca de una delegación municipal y de la estación de bomberos. En sus alrededores hay pocos negocios, en su mayoría kioscos dentro de casas de familia. El Obrador está cerca de la plazoleta que lleva de nombre “Padre Mario”, en honor a la persona que fundó la “Fundación Padre Mario”, que tiene una larga historia y trayectoria en asistencia social dentro del distrito de La Matanza. También, tiene conexión con salitas de primeros auxilios que se encuentran cercanas al Obrador y a jardines de infantes y colegios secundarios y primarios.

El ORC está rodeado de calles pavimentadas que llevan a una zona de varios comercios. Entre ellos hay supermercados, kioscos, heladerías, tiendas de ropa, zapaterías, restaurantes, farmacia, mueblería, etc. El Obrador se ubica a solo cuatro cuadras de la estación de tren y de donde pasan varias líneas de ómnibus. A su vez, tiene cercanía con colegios secundarios públicos, colegios primarios públicos, jardines y una sociedad de fomento. A solo dos cuadras hay una unidad básica y a cuatro cuadras, una delegación municipal. Es decir que en la circunferencia del Obrador transitan bastantes personas. El ORC se encuentra en una zona más urbanizada que el OGC. No obstante, el acceso es fácil para cualquiera de los dos. Asimismo, ambos tienen conexión con la trama urbana en la que se ubican a través

de la labor de los cooperativistas en el espacio público como así también en instituciones ubicadas en el barrio.

## **LA COMPLEJIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS OBRADORES: CONFORMACIÓN DE MICROESPACIOS**

Los obradores se convierten en espacios locales de gestión y se va complejizando su organización interna. En términos concretos, en la mayoría de los obradores se pueden encontrar tres espacios: una recepción, un aula y un galpón. La creación y división de estos tres espacios ejemplifica la burocratización que va adquiriendo el programa dentro de los Obradores. Nos referimos a que cada uno de estos espacios se caracteriza por llevar a cabo una función determinada que repercute en el régimen de implementación local del programa.

En la recepción de ambos Obradores donde profundizamos el trabajo de campo hemos observado que se encuentran cotidianamente tres tipos de actores: el jefe del Obrador, “orientadores-cooperativistas” y técnicos de la UNLaM que llevan a cabo el monitoreo del programa. Ambas recepciones se caracterizan por ser espacios pequeños con uno o dos escritorios y en las paredes hay cuadros o afiches que refieren a representantes de agrupaciones políticas del Partido Justicialista. A su vez, hay legajos de los cooperativistas, a cargo del jefe del Obrador, que es un funcionario municipal y paralelamente forma parte de alguna agrupación política.

Desde la administración, el jefe del Obrador organiza, distribuye y asigna las tareas a los cooperativistas. Estas están enmarcadas formalmente en el convenio firmado entre el municipio y MDSN. No obstante, en la cotidianeidad del trabajo se producen reconfiguraciones a partir de la demanda de la comunidad local (sean vecinos o instituciones de salud o educativas) u organizaciones sociales (comedores, clubes, sociedades de fomento, etc) o bien requerimientos de referentes políticos (del gobierno nacional, del gobierno municipal o de referentes barriales). En el caso de las demandas de la comunidad local u organizaciones sociales, los pedidos se reciben en la recepción y consisten en una nota que expresa la necesidad a satisfacer. En el caso de requerimientos de referentes políticos, las solicitudes llegan de manera informal, por ejemplo, con una llamada telefónica.

También, en la recepción se lleva a cabo la tarea de verificar el presentismo y la concurrencia. Dicha distinción es esencial para identificar los diversos roles que llevan a cabo el técnico de la UNLaM y el orientador-cooperativista así como los instrumentos que utilizan. En el caso de los primeros, acreditan la concurrencia del cooperativista solicitándole su DNI para acreditar su identidad y la registran en un programa que tienen del MDSN en la *notebook* con la que trabajan. En el caso de los segundos, registran el presentismo en planillas impresas que se envían a

la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo, desde donde luego se carga en un programa conectado con el MDSN. Mariana, que se desempeñaba como supervisora, en una entrevista realizada en la “recepción del obrador” explica la diferencia entre asistencia y concurrencia:

Los orientadores son los que tienen las planillas de ellos [señala a los cooperativistas]). Esta [señala la *notebook*] va a Ministerio. Se llama presentismo y concurrencia. Ellos hacen presentismo y nosotras concurrencia. Uno va a Ministerio y otro va a Unidad Ejecutora Central. (Mariana, supervisora UNLaM).

De este modo, el presentismo era recolectado a partir de orientadores cooperativistas, mientras que la concurrencia lo era a través del equipo territorial de la UNLaM, dando lugar a registros duplicados. El destinatario de la información era el MDSN, que autorizaba el desembolso del incentivo a los cooperativistas que habían cumplido con su presentismo o con su concurrencia. Micaela, funcionaria municipal administrativa señala:

Eh, estaba la Universidad Nacional de La Matanza con un sistema informático y el asociado venía, daba su DNI y el presentismo, *online*. Y después nosotros como obrador también teníamos [que dar] la asistencia. Firmábamos una planilla que acompañaba a la asistencia de la universidad. Los obradores traen una planilla una vez por semana y después una vez al mes. Se cotejan y se va cargando semana a semana la asistencia de los obradores. La carga es *online*. El Ministerio tiene una plataforma, la tenés que cargar y una vez que cargás, podés tener algunas modificaciones de la concurrencia, pero es en línea. (Micaela, funcionaria municipal).

De la verbalización de Micaela observamos un doble control por los funcionarios del MDSN que percibían latentes posibilidades de tensiones basándose en experiencias previas en materia de implementación de políticas sociales. De este modo, el MDSN recibía los datos de asistencia que le brindaban desde el municipio y los datos de concurrencia que le enviaban desde la UNLaM.

Además de la recepción, otro espacio que conforma el Obrador es el “aula”. En los dos, este espacio estaba conformado por un pizarrón y mesas largas con bancos largos que permitían una forma de vinculación entre los cooperativistas más colectiva e integrada y menos escolarizada. También, muchos de los cooperativistas asistían a las capacitaciones que se les brindaba. Algunas de ellas estaban vinculadas a oficios mientras que otras eran más generales. Las dictaban docentes del programa Fines, funcionarios del Ministerio, técnicos del equipo de monitoreo de la universidad y jóvenes profesionales graduados de la Unlam.

Por ejemplo, una de las capacitaciones que recibieron los cooperativistas se denominó “Herramientas para el mundo del Trabajo”, que se enmarcó en una línea masiva de capacitación que brindó la UNLaM con jóvenes graduados tras un conve-

nio entre UNLaM y MDSN. Dicha capacitación duró seis meses (de junio a diciembre del año 2016), de los cuales una vez por semana los cooperativistas tenían que asistir a la capacitación, que duraba tres horas. Se dividió en tres módulos: (1) trataba sobre la economía social y las redes que se pueden tejer en el territorio, (2) profundizaba la temática de los derechos humanos y la cuestión de género y (3) abordaba habilidades blandas para el mundo del trabajo.

Otra instancia formativa que se lleva a cabo en este espacio es el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (Fines), con el objetivo de que los cooperativistas puedan terminar el secundario. De este modo, se les incentivó y facilitó para que estudiaran en el horario de trabajo estipulado en el programa. Muchos de ellos contaban que estaban por obtener una credencial educativa.

Finalmente, el tercer espacio que compone los Obradores es el galpón. Las características entre ambos obradores han sido disímiles, dado que cada uno de ellos tiene perfiles de tareas diferentes. Por ende, varía en los distintos Obradores, pero, en la mayoría de ellos, allí es el espacio físico de trabajo donde se guardan materiales de trabajo o se divide en diferentes talleres.

En lo que refiere a los materiales de trabajo, en ambos espacios de galpón se guardan las herramientas de trabajo tales como palas, bolsas de residuos, pintura, pinceles, conos de señalización, chalecos, carretas, escobas, máquinas de cortar pasto, uniformes y materiales, maquinarias y herramientas de diversa índole. Las herramientas se distribuyen desde la Unidad Ejecutora Central; se observó en el trabajo de campo tensiones debidas a que se puede beneficiar a determinado Obrador en detrimento de otro. Esto sucede por el acercamiento y el tipo de vinculación que existe entre el encargado del Obrador y los representantes de la Unidad Ejecutora Central del Municipio o con la Intendencia. Nuevamente, observamos cómo en el territorio está presente la lucha por el recurso.

Asimismo, las particularidades de este espacio permiten inferir el perfil del Obrador. A continuación, Ricardo, funcionario municipal de 40 años que se desempeña como encargado del OGC, señala qué talleres hay en este:

Dentro del obrador tenemos tres talleres grandes, en realidad, son cuatro. Uno de carpintería donde en este momento estamos haciendo mesas y bancos para los comedores escolares, después tenemos otro de herrería que también del cual se hace el mantenimiento de los juegos de plaza y a su vez tenemos una gran cantidad de mesas y sillas de colegio que también se están realizando todo con la mano de obra de los cooperativistas. Después también tenemos uno de hormigón armado donde hacemos bancos de hormigón para las plazas y también tenemos baldosines, todo tipo de trabajo de cemento. Y, bueno, acá se realizan y también desde los distintos obradores de Matanza, nosotros producimos para esos obradores. Ellos van haciendo mantenimiento y se retiran de acá los materiales. (Ricardo, encargado de un Obrador).

En este sentido, el OGC tiene un perfil más socio-productivo, que convive con una orientación de servicios y asistencial, dado que desde el mismo Obrador se llevan a cabo tareas que Ricardo explica a continuación:

Nosotros hacemos, ya te digo, desde corte de pasto, mantenimiento de veredas, desde este Obrador nosotros tenemos... son diversos los trabajos... tenemos desde corte de pasto, mantenimiento de colegios, sala de salud... Sin ir más lejos estuvimos cortando el pasto en el UPA, que depende de provincia, en el hospital "Simplemente Evita", después en las salas de salud. También hacemos mantenimiento corte de pasto acá en la colectora de Ruta 3, desde este obrador tenemos desde el 29 hasta kilómetro 32 de las dos manos. Y, bueno, eso es lo que va, después tenemos gente como auxiliares de colegio que dependen de este obrador y que van rotando. (Ricardo, encargado de un Obrador)

El ORC se caracteriza por tener una impronta más asistencialista o de servicios, dado que en el espacio de "galpón" aún no se ha instalado ningún taller. Es por esto que las tareas que llevan a cabo son de servicios, sea limpieza, corte de pasto o asistencia en instituciones educativas, de salud y organizaciones sociales. En este sentido, observamos la diferencia entre un Obrador y el otro, principalmente en su estructura, por la incidencia de los actores de lo local.

## **LA TRAMA CONTINUA ENTRE EL TERRITORIO Y EL OBRADOR**

A partir de la implementación del At-Prist en los Obradores, como espacios locales de gestión, se comienza a gestar una trama continua desde los Obradores hacia el territorio. Con ello nos referimos a que la política pública que se materializa desde los Obradores como espacios locales de gestión se extiende fuera de ellos a través de la contraprestación que realizan los cooperativistas, conformando una trama continua con la comunidad y el territorio donde se emplazan actores gubernamentales. En este marco, los espacios locales de gestión también se desarrollan hacia fuera del obrador debido a que este extiende el espacio de trabajo del cooperativista. Ellos prestan servicios en el barrio, en diferentes instituciones, ya sean educativas, de salud, de recreación o bien estatales. Angélica enuncia las actividades que se llevan a cabo desde el ORC:

Nosotros estamos con toda la comunidad. Están en el comedor San Gerardo, en las iglesias, en todos los colegios que tenemos acá, en los jardines, ayudan a las auxiliares, en los jardines maternas, etc. Están en todos lados los chicos. Todos los que trabajan fuera del Obrador tienen una tarea específica: son auxiliares. Trabajan, ayudan a servir el mate cocido para los chicos, a algunos les toca servir el almuerzo (viste que hay jornada doble). Después tengo gente en la sala de salud Sakamoto, que está en la parte

administrativa y en la de limpieza. Nosotros tratamos de que la mayor cantidad de gente esté dentro de los lugares para ayudar a toda la comunidad. (Angélica, encargada de un Obrador).

Siguiendo la misma línea argumentativa anterior, se establece una trama continua entre el Obrador para con el barrio, la comunidad y las instituciones que están en él. La figura del Obrador estructura el programa en un espacio concreto, al que los cooperativistas deben asistir para dar su presentismo y concurrencia. Luego, desde el Obrador se les asigna la contraprestación, que puede ser dentro o fuera de este.

El Obrador en el barrio se constituye como un lugar de referencia del programa. Angélica cuenta que la gente de la comunidad (sean vecinos, instituciones u organizaciones sociales) se acercan al obrador para plantear determinadas necesidades y recibir una respuesta. De este modo, el Obrador se convierte en un espacio garante de proximidad donde se constituye la demanda combinando prácticas administrativas y técnicas y las relaciones con la población al brindarle los servicios, es decir, pone en relación el aparato estatal y la sociedad civil al articular la esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción.

Como resultado del trabajo de campo y a la luz del marco teórico, vislumbramos cómo los Obradores se convirtieron en espacios locales de gestión a nivel territorial donde se materializó la política social a través de la construcción y reconfiguración de la demanda/oferta. Esto sucedió debido a la interacción entre funcionarios municipales, referentes políticos, comunidad local y cooperativistas que moldearon el programa en función de sus intereses, necesidades, poder de negociación, recursos y capacidades.

Desde la UCEPC, el funcionario municipal Nahuel manifiesta cómo se puso en funcionamiento el programa y la brecha que existió desde su inicio entre la percepción que se tiene en la formulación del programa y las capacidades reales de los cooperativistas:

E.O: El tema fue así: la idea del programa era que se fuera haciendo más complejo a medida que avanzaba el tiempo. Los primeros pasos que se hicieron, y esto es importante reconocerlo, era saber con qué se contaba, con quiénes estabas vos armando el programa. Porque en todo trabajo que vayas a hacer, de lo que fuere, vos tenés que tener primero la seguridad de con quién contás para saber que podés hacerlo. Si yo tengo un plantel que son todos médicos, no puedo poner una ferretería. Vos podías poner objetivos que eran muy difíciles de cumplir, porque no tenías la capacidad de la gente para poder ejecutarlos. Esto es lo que pasó en nuestro distrito. Yo no sé en los otros distritos cómo se fue conformando. Con respecto a nuestro distrito, empezó siendo un programa con un objetivo muy importante, pero estos objetivos no se podían cumplir.

E.R: ¿Cuál era ese objetivo?

E.O: Era formar a la gente para hacer talleres productivos, para generar capacidad en la gente para que se pueda independizar. Por eso al principio el objetivo no se podía cumplir y se convirtió en un Programa en el cual lo que más se hacía era servicios: barrido, limpieza de calles, mantenimiento de instituciones. (Nahuel, funcionario técnico municipal).

De la narrativa de Nahuel se desprende cómo el programa comienza teniendo una impronta más asistencial y luego intenta adquirir un perfil orientado a lo productivo. Asimismo, se comprende cómo los espacios locales de gestión son espacios estratégicos de transformación de los programas en el territorio dado que se relaciona el aparato estatal con la sociedad civil, lo que provoca la reorientación de los programas y su efecto en las capacidades de gestión. Es decir, teniendo en cuenta la relación entre el aparato estatal y la sociedad civil, en estos espacios locales de gestión se producen transformaciones de programas y de las políticas sociales. Nahuel agrega: “entonces nosotros mismos empezamos en el Programa a generar lo que nosotros necesitábamos”.

En la misma línea, desde un Obrador que depende directamente de UCEPC, su encargada Angélica empezó a involucrarse en la política luego de ser beneficiaria del Plan Jefas y Jefes de Hogares (PJJHP) donde, a través del plan, prestaba servicios en la delegación municipal. Luego con su “trabajo político” adquirió un cargo de administrativa como funcionaria municipal pero aclara que se desempeñaba como coordinadora de salud. Finalmente, la nombraron responsable del At-Prist en la localidad en la cual vive hace más de 35 años.

Angélica explica, desde su rol de encargada de un Obrador, cómo es el día a día de la implementación del programa y coincide con Nahuel al observar cómo el programa se va reconfigurando en función de la interacción entre la política local y la comunidad local. Agrega que:

El día a día se organiza de esta manera: primero tenemos todos los pedidos que vienen de la delegación. Puede ser, por ejemplo, si hay un acto en la plaza 9 de Julio, nosotros lo que hacemos es embellecer toda la plaza para recibir a las autoridades. Si hay una maratón o un recorrido en la localidad, a nosotros nos dan el recorrido y empezamos desde la primera punta del recorrido hasta donde finaliza. Los pedidos vienen de la delegación, me pasan los pedidos acá y acá [también] vienen los vecinos a hacer pedidos. Entonces nosotros nos vamos organizando día a día. (Angélica, encargada de un Obrador).

De este modo, el programa tiene una fuerte vinculación con la política local porque para iniciar con el trabajo cotidiano comienzan con los pedidos de la delegación municipal y aquellos que lleguen de parte de la comunidad. La ejecución del programa en el espacio local resalta la proximidad de las estructuras gubernamentales locales con la población permitiendo ver las estrategias de la gestión (Neiro-



tti, 2016). En este sentido, el Obrador como espacio local de gestión está inmerso entre el programa, la política local y la comunidad. En lo que se refiere a la relación del programa con la comunidad, en los últimos años, el nivel local se convirtió en un espacio de oportunidades para articular las políticas entre el Estado y la comunidad (Neirotti, 2016).

El encargado de un Obrador explica:

Estamos a cargo de este Obrador que es el vínculo entre Argentina Trabaja y el municipio porque este es un programa que viene desde Nación. Y, bueno, desde acá, desde este Obrador se realizan trabajos, dentro del Obrador y desde fuera del Obrador hacia la comunidad. Sobre todo trabajos desde... vamos desde corte de pasto a realizar mesas y bancos para colegios, bancos de plazas. Este Obrador es uno de los más grandes que hay en Matanza. Con Pedro, los dos somos empleados municipales. Como te decía antes, hacemos de vínculo del programa Argentina Trabaja hacia el municipio, si bien desde Nación, desde el Ministerio de Desarrollo baja directamente al municipio, nosotros hacemos los trabajos. (Ricardo, encargado de un Obrador).

Al decir “nosotros hacemos los trabajos”, el funcionario sintetiza las dinámicas locales con los pedidos del MDSN. Asimismo, el régimen de implementación local, además de nutrirse de los arreglos locales que devienen de la relación entre el Obrador y la delegación municipal, también se va reconfigurando a través de las necesidades y requerimientos de la comunidad que se pueden canalizar por la proximidad. De este modo, se reciben en el Obrador los pedidos de la delegación y de la comunidad. También realizan contraprestación en delegaciones municipales. Angélica lo relata:

Desde la delegación hacen obras como zanjeo, desmalezamiento, o sea, todo lo que se pueda hacer dentro de la delegación. [Asimismo se hacen cosas tales como] descargar y cargar recursos (porque también funciona todo lo que es la parte social ahí), entonces tenemos compañeras que empezaron a hacer encuestas y a capacitarse para ello. Las asistentes sociales les enseñaron a hacer encuestas, a tratar al vecino, más allá que... Lo que sí, siempre se les enseñó a contener al vecino, ante cualquier problema que tenga, y a no prometer nada que no podamos nosotros responderle al vecino con su necesidad. Entonces las chicas salían, hacían las encuestas y después iba la asistente social para verificar los datos que traían, para darle el recurso o solucionarle el problema en ese momento al vecino común. Son todos vecinos. (Angélica, encargada de un Obrador).

Me levantaron una casita y yo me quedé con la boca abierta, porque, imagínate... Había una señora que había perdido todo, vinieron ellos y me dijeron “Mira, Cris, nosotros podemos ayudarla. Somos albañiles y lo podemos hacer”. Y de hecho hicieron una casita hermosa para la señora esta, mamá de 4 hijos. Bueno, y así se fueron ellos. (Angélica, encargada de un Obrador).

Recuperando las verbalizaciones de la encargada del Obrador, se visualizan los pedidos desde una delegación municipal y una solicitud concreta de una familia. De este modo, se introduce la existencia de una trama continua entre el Obrador y la comunidad local. Esta última la reconoce como el espacio referente del programa y garantiza una proximidad para elevar necesidades concretas. En este sentido, el Obrador materializa el At-Prist hacia dentro y hacia fuera. Es decir, las tareas se llevan a cabo en su interior y en la trama de su territorio.

Por un lado, la relación directa entre las características de las políticas públicas y las necesidades y demandas de la sociedad, dado que las políticas públicas son el resultado de la constante interacción entre el Estado y la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982). Por otro lado, el espacio local está inmerso en un complejo marco nacional y global (Neirotti, 2011) así como también en dinámicas barriales (Auyero, 2001; Merklen, 2005). En relación a ello, los espacios locales de gestión se construyen entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/desconcentrada de las políticas y programas sociales (Chiara y Di Virgilio, 2004). De este modo, se puede interpretar cómo repercuten transformaciones macrosociales a nivel microsocial (Paura y Zibecchi, 2010).

## **REFLEXIONES FINALES**

En este artículo analizamos cómo se lleva a cabo el régimen de implementación local de una política social que se diseña a nivel macro y se ejecuta a nivel local. Específicamente, el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo en el Municipio de La Matanza. El programa comienza a implementarse en el territorio luego de celebrarse convenios entre el representante de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN y el intendente del municipio. Las particularidades del convenio responden a los intereses de ambos actores como así también a las capacidades sociolaborales de los cooperativistas. En función de ello, algunos obradores adquieren un perfil más socioproductivo mientras que otros tienen un perfil asistencial o de servicios.

Según la información recogida y analizada, la selección del municipio como ente ejecutor responde a tres dimensiones: a su base representativa, a su estructura funcional y a su proximidad local. Estas permiten forjar redes para llegar tanto a la población beneficiaria como a las instituciones u organizaciones locales. En este marco, los municipios desde sus intendencias negociaron con representantes del MDSN para poder obtener más cupos en sus distritos. Además, las negociaciones abarcaron las tareas a realizar y los productos esperados. Estas se plasmaron en convenios que se fueron renovando todos los años luego del rendimiento de cuentas de funcionarios municipales a agentes del MDSN.

El régimen de implementación local del At-Prist en el municipio de La Matanza ha atravesado transformaciones a medida que el programa se fue emplazando en el territorio. En un comienzo, determinadas secretarías se encontraban a cargo de cierta cantidad de cooperativistas y les asignaban las funciones que desarrollaban en su mayoría en espacios públicos. Los cooperativistas iban a firmar su asistencia a dichas estructuras municipales y luego se dirigían al lugar de trabajo donde desarrollaban la contraprestación junto a los demás integrantes de la cooperativa. En la mayoría de los casos, correspondían a desmalezamiento, mantenimiento de calles y rutas, corte de pasto y, en algunos casos, pintura.

Dicho procedimiento desafiaba las capacidades locales, que tenían que adaptarse y reordenar sus recursos humanos, materiales y organizacionales. Por otra parte, la implementación del programa exigió el desarrollo de herramientas de gestión, permitiendo reorganizar mecanismos, procesos y recursos humanos. En este marco, recordemos que la política pública genera cristalizaciones gubernamentales, es decir, transformaciones en el aparato estatal, y dichas cristalizaciones pueden producir nuevas instancias estatales, dependencias y secretarías que se reflejan en el organigrama estatal o bien en la reasignación de nuevas funciones a agencias ya establecidas. En el inicio del At-Prist en el Municipio de La Matanza, la cristalización fue del tipo último descrito, es decir, a secretarías y delegaciones municipales preestablecidas se les asignó la nueva función de implementación del programa en determinado espacio local. De este modo, pasaron a ser las responsables de cooperativistas de trabajo.

En el año 2012, después de tres años de implementación, se crearon como espacios locales de gestión los Obradores. Se distribuyen por todo el territorio de La Matanza; son espacios físicos que se convirtieron en puntos territoriales concretos del programa y colectivizaron a los cooperativistas/titulares, dado que los instalaron en un determinado espacio físico. Definimos los Obradores como espacios locales de gestión desde donde se produce la materialización de la política social en el territorio. Estos dependen de la unidad ejecutora central del programa y dicha unidad responde directamente a la Intendencia. La estructura municipal para la implementación del programa responde a una estructura verticalista que va desde el intendente municipal, luego los funcionarios de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo y finalmente los encargados de cada Obrador.

La creación de los Obradores responde a una cristalización del programa en nuevos espacios locales de gestión. Asimismo, estos se han ido burocratizando y complejizando en su estructura organizativa. En términos concretos, son inmuebles que se conforman por un triple espacio: trabajo, administración y educación. Es decir, en un principio se distribuyeron las funciones entre los diversos cooperativistas y se les tomó asistencia. Luego, se fueron burocratizando y se convirtieron en lugares de gestión complejos conformados por tres espacios: (a) la oficina administra-

tiva, que funcionaba a modo de recepción, desde donde se organizaba el trabajo cotidiano y se tomaba asistencia, (b) el aula, desde donde se profundizan las instancias educativas y capacitaciones y (c) el galpón, desde donde se lleva a cabo la parte productiva del programa o se guardan materiales de trabajo.

A su vez, el Obrador fue adquiriendo mayor complejidad y los mismos cooperativistas empezaron a cumplir funciones administrativas para colaborar con el encargado. Los Obradores distribuidos en todo el distrito de La Matanza se caracterizan por ser heterogéneos en función de la cantidad de cooperativistas que tienen como por las distintas tareas que realizan. El perfil del Obrador se define por las particularidades de los cooperativistas que se aglutinan en él, las características del funcionario municipal que está a cargo y, principalmente, por las peculiaridades del espacio del galpón.

En este marco, los perfiles de los Obradores varían desde asistenciales, de servicio y productivos. Dichos perfiles están emparentados con las tensiones, voluntades y recursos de poder que existan entre el encargado del Obrador, la unidad ejecutora central y la Intendencia. Algunos se fueron especializando con la instauración de talleres de carpintería o herrería, logrando un perfil más productivo, mientras que otros tuvieron un perfil orientado al asistencialismo y a servicios hacia la comunidad. Las diferencias de los perfiles de los Obradores se dieron principalmente por la voluntad del funcionario municipal que se desempeñaba como encargado del Obrador tanto como por su relación con la Unidad Ejecutora Central.

A partir de los Obradores se teje una relación hacia dentro y hacia fuera, para la comunidad local, dado que muchos cooperativistas realizan sus tareas cotidianas en espacios públicos o en instituciones de la comunidad, sean clubes, comedores, instituciones educativas, instituciones de salud o sociedades de fomento. Además, la interacción se retroalimenta porque tanto los representantes de las instituciones que he mencionado como también familias se acercan a los Obradores para expresar sus necesidades y demandas. Desde allí se intenta resolverlas y se produce una interacción en el espacio de gestión local que reconfigura la demanda y la oferta del programa, a través de la interacción entre la sociedad civil representada por vecinos o instituciones y el Estado, materializado en funcionarios municipales. En efecto, los Obradores son lugares físicos, espacios locales de gestión, desde los cuales se materializa la política social entretejiendo la cotidianeidad del programa. A partir de ellos, se construyen redes institucionales y/o personales que buscan resolver las necesidades de la comunidad local. En este marco, en los Obradores se produce la materialización del At-Prist y, tras su creación, se pueden vislumbrar cristalizaciones gubernamentales, transformación de los espacios locales de gestión y su burocratización.

En síntesis, el At-Prist se desenvuelve en espacios locales de gestión con una cotidianeidad que materializa y refleja una tensión enmarcada entre la concepción de

cooperativa de trabajo o programa asistencial, las características diferenciadas de los Obradores como espacios locales de gestión y el entramado de actores propio de cada uno. La cotidianeidad transcurre dentro de los Obradores y desde ellos hacia afuera, es decir, la comunidad local y la política. De este modo, se ramifica el At-Prist en instituciones de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil, en dependencias municipales o en el espacio público donde los cooperativistas realizan la contraprestación del programa. Se transforma y nutre el programa en virtud de demandas y ofertas que se entremezclan desde la comunidad local, la política local, los funcionarios municipales y los titulares del programa. ■

## Referencias bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, "Estudio Introductorio". En: Aguilar Villanueva, L. (comp.), *La hechura de las Políticas*. México: Edición Porrúa, 2003, pp. 10-15.

ALZINA, Pilar y Analía Otero, *Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo*, ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. Buenos Aires, 2013.

ARCIDIÁCONO, Pilar y Ángeles Bermúdez, "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja". En: *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, N° 07, 2015, pp. 3-36.

ARCIDIÁCONO, Pilar, Karina Kalpschtrej y Ángeles Bermúdez, "¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja". En: *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 22, 2014, pp. 341-356.

ARROYO, Daniel, "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina". En: García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997, pp. 315-328.

BERNAZZA, Claudia, "Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes". 2005, pp 1-15. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar>, consultado mayo de 2013.

BERTOLINI, Gustavo, *Programa Argentina Trabaja ¿Cooperativas sin Cooperativismo?*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones de la Economía Social, 2010.

BOTTINI, Alejandro, "Ejercicio pleno de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Se puede propender a la descentralización Político-Institucional de las Municipalidades Bonaerenses por medio de Actos Legislativos Emanados de los propios Municipios?". En: X Seminario de la Red Muni. Buenos Aires, 2009.

BUTTI, Federico y Pablo Barbetti, "Políticas Sociales en Argentina y Construcción de Subjetividades". En: *Revista Electrónica de Psicología Social "Poiesis"*, N° 26, 2013, pp. 1-6.

CASTEL, Robert, "Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado". Buenos Aires: Paidós, 1997.

CHIARA, Magdalena y Mercedes Di Virgilio, "La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo, 2004.

-----, *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

-----, "La política social en la crisis de la convertibilidad (1997-2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 2006, pp. 125-156.

-----, "Conceptualizando la gestión social". En: Chiara, M. y M. De Virgilio (coords.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo, 2009, pp. 53-86.

CRAVACUORE, Daniel, "Los municipios argentinos (1990-2005)". En: Cravacuore, D. e Israel R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, 2007.

----, "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina". En: Molina, G. (coord.), *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza, Argentina: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (Incihusa) Conicet, 2008.

CRAVACUORE, Daniel, Sergio Ilari y Alejandro Villar, *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Unqui, 2004.

DE PIERO, Sergio, "Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio". En: Congreso SAPP, Mendoza, 2015.

DE SENA, Angélica y Florencia Chahbenderian, "Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan Ingreso Social con Trabajo". En: *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 10, Nº 30, 2011, pp. 77-98.

FERNÁNDEZ, Juan Pablo, "La implementación del programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales". En: *Documento de Trabajo* Nº 96. Buenos Aires: Cippec, 2012.

FERRARI MANGO, Cynthia, *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-2016)*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Flasco, 2018.

FORNI, Pablo, Mariana Nardone, Luciana Castronuovo, Tomás Nougques y Manuel Zapico, "Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: cambios y continuidades". En: Forni, P. y L. Castronuovo (comps.), *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp, 2015, pp. 24-44.

GARCÍA DELGADO, Daniel, "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En: García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: UBA, 1996, pp.13-40.

----, *El Estado-Nación y la crisis. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Editorial Norma Vitral, 2003.

GONZÁLEZ BOMBAL, Inés, Gabriel Kessler y Maristella Svampa, "Introducción. Las reconfiguraciones del mundo popular". En: Kessler, G., M. Svampa e I. González Bombal (comps.), *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, pp. 9-29.

GRADIN, Agustina, *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2018.

GRADIN, Agustina y Salvador Tiranti, "Del Programa Trabaja al Programa de ingreso social con trabajo 'Argentina Trabaja': los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local". En: *XI Seminario Red Muni "Repensando la Agenda Local"*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2012.

GUIMENEZ, Sandra y Malena Hopp, "Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación". En: *IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social*, 2011.

HERZER, Hilda y Pedro Pérez, "Gobierno Local". En: Clichesvsky, N. (comp.), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 175-191.

HOPP, Malena, *¿Cooperativas o planes sociales?: un análisis del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en un municipio del Conurbano Bonaerense*. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA "20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI". Buenos Aires, 2013.

-----, "Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". En: *Revista Trabajo y sociedad*, (24), 2015, 207-223.

ILARI, Sergio, "Fragmentación y articulaciones de la política social local". En: Cravacuore, D. (comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, 2002.

ISOLA, Florencia, *El Impacto de los programas socio productivos del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2013) en el área de San Vicente*. Ponencia presentada en III Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Issn 23623047, 2014.

IUCCI, Matías, "Promoción de la inclusión social a través de programas sociales: los casos del Banco popular de la Buena Fe´ y ´Argentina trabaja´". En: *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, N° 6, 2010, pp. 263 -282.

LEVY, Esther y Ángeles Bermúdez, "De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa ´Argentina Trabaja´". En: Pautassi, L. y G. Gamallo (dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Biblos, 2012.

LINDBLOM, Charles, *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

LO VUOLO, Rubén, *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP, 2010.

MENY, Yves y Jean Claude Thoenig, "Políticas públicas y teoría del Estado". En: Meny, Y. y J. Thoenig (comps.), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.

MERKLEN, Denis, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2005.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*, Tomos I y II. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010.

-----, *Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2011.

NATALUCCI, Ana, "Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". En: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 3, 2012, pp. 126-147.

NATALUCCI, Ana, Germán Pérez, Federico Schuster y María Soledad Gattoni, "Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de go-



bierno (Argentina, 2003-2011)". En: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, Vol. II, Nº 2, julio-diciembre 2013, pp. 139-159.

NEIROTTI, Nerio, *Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile*". Tesis Doctoral Inédita. Flacso-Argentina, 2011.

-----, "Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos". En: *Revista Estado y Políticas Públicas*, Nº 6, Año 4, mayo 2016, pp. 39-58.

OSZLAK, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la Burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984, 251-307.

-----, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 9, 1997, pp. 1-34.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En: Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 1982, pp. 555-584.

PERELMITER, Luisina, "Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)". En: *Estudios Sociológicos*, Vol. (89), 2012, 431-458.

REPETTO, Fabián, "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". En: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28 a 31 de octubre, Panamá, 2004.

ROFMAN, Adriana, "Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense". En: Rofman, A. y A. Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2006, pp. 259-286.

-----, "Introducción". En: Rofman, A. (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento, 2010, pp. 9-24.

ROSANVALLON, Pierre, *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial, 1995.

SHORE, Cris, "La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". En: *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, Nº 10, enero-julio, 2010, pp. 21-49.

SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.

SUBIRATS, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel Ciencias Políticas, 2008.

TAMAYO SÁEZ, Manuel, "El Análisis de las Políticas Públicas". En: Bañón, R. y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad, 1997.

TIRANTI, Salvador, *Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004-2012*. Tesis de Maestría, Flacso, Argentina, 2014.

VILAS, Carlos, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". En: *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144, (Jan. - Mar.), 1997, pp. 931-952.

VUOTTO, Mirta, "El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina". En: *Serie Documento de Trabajo* N° 217. Lima: OIT, 2011.

## **Normativas**

Decreto 1067/2009.

Resolución 3182/ 2009. Programa Ingreso Social con Trabajo.

## **Entrevistas**

Angélica, 45 años, funcionaria municipal encargada de un Obrador, julio 2016.

Micaela, 30 años, funcionaria administrativa municipal, agosto 2016.

Nahuel, 58 años, funcionario técnico municipal, julio 2016.

Ricardo, 40 años, funcionario municipal encargado de un Obrador, noviembre 2015.

Mariana, 27 años, equipo técnico del monitoreo/UNLaM, mayo 2015.

# ACOPLES Y DESACOPLES DEL “ARGENTINA TRABAJA” CON LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ARGENTINA

CONTRIBUCIONES A PARTIR DE LAS IMPLEMENTACIONES LOCALES  
EN EL CONURBANO BONAERENSE (2009-2018)<sup>1</sup>

*Ruth Muñoz*

UNGS

## RESUMEN

En base a un trabajo de identificación y análisis comparativo de las políticas de economía social y solidaria llevadas a cabo en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense entre 2012-2018, el artículo plantea que el Programa Argentina Trabaja, a pesar de lo que sostiene su formulación inicial, fue identificado como una política relacionada con la ESS en solo 4 de los 22 partidos donde se implementó, siendo generalmente ubicado dentro de políticas de transferencias condicionadas por los funcionarios locales, sentido que fuera exacerbado en el actual contexto de restauración conservadora. Elaborado a partir del esfuerzo de reconstrucción de la escasa información disponible para esta escala, se presentan estadísticas del Programa desagregadas por partido, a lo que se suman testimonios de funcionarios nacionales y municipales. Se espera que el análisis constituya un aporte a la discusión sobre las políticas públicas, el territorio y sus relaciones.

**Palabras clave:** economía social y solidaria (ESS) - Programa Argentina Trabaja - Conurbano Bonaerense

## ABSTRACT

Based on an identification and comparative analysis of the social and solidarity economy policies carried out in the 24 districts of the Buenos Aires Suburbs between 2012-2018, the article develops that the Argentina Works Program, in spite of what its formulation maintained initially, was identified as an SSE policy only in 4

---

<sup>1</sup> Agradezco enormemente los valiosos comentarios a una versión previa del artículo realizados por Susana Hintze y Adriana Rofman. Y a Mercedes García, por su atenta y comprometida lectura final.

of the 22 districts where it was implemented, being more associated with conditional transfer policies by local public agents. This trend was exacerbated in the current context of conservative restoration. Based on an effort to build empirical information at this scale, the article presents statistics of the Program disaggregated by district, to which testimonies of national and municipal public agents are added. The analysis is expected to be a contribution to the discussion of public policies, territory and their relationship.

**Keywords:** social and solidarity economy (SSE) - Argentina Works Program - Buenos Aires Suburbs

---

Recibido: 01/11/2018 / Aceptado: 01/02/2019

---

## INTRODUCCIÓN

Luego de las crisis ocurridas entre fines de la década de los noventa e inicios de los 2000 en América Latina, la mayoría de los países encararon políticas anticíclicas, con Estados que recuperaron por aproximadamente quince años un papel interventor y redistribuidor, en contextos de cada vez mayor desigualdad y dificultad para que la población económicamente activa encontrara trabajo en el marco de relaciones salariales, con avances hacia el reconocimiento de alternativas a estas.

De las diversas alternativas que vienen logrando una creciente institucionalización, matizada o revertida por la actual restauración conservadora, en este artículo nos proponemos reconstruir las implementaciones del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" (en adelante AT)<sup>2</sup> en el Conurbano Bonaerense (CB), recuperando las distintas improntas locales, y encarar una reflexión en torno a la relación (o falta de ella) con las políticas de economía social y solidaria (ESS).

Si bien no hay consenso en el campo sobre cómo nombrar las prácticas alternativas a las relaciones salariales, preferimos la categoría de ESS, siguiendo a Coraggio (2011) y Hintze (2010), por considerar que es la expresión más amplia y que tiende puentes entre experiencias orientadas preponderantemente por la reproducción de la vida y no la del capital y que, por tanto, tienen un carácter híbrido definido por la combinación de componentes mercantiles, no mercantiles y no monetarios (Laville y Eme, 2004), siendo las cooperativas de trabajo una expresión importante

---

<sup>2</sup> En general, en el artículo se hace referencia al AT implicando sus dos líneas programáticas, AT propiamente dicho y Ellas Hacen. Salvo que se indique que se está haciendo referencia solo a la primera.

del campo. Si bien ameritaría desarrollar algunos de los debates en relación con la ESS y las cooperativas de trabajo en dicho marco o fuera de este, excede el alcance de este artículo y, por razones de espacio, no queda más que mencionar que se trata de un debate interesante que abordamos en otro trabajo.<sup>3</sup>

A pesar de que los documentos iniciales del AT ponían en el centro de su intervención a las cooperativas de trabajo, fue habitual en el CB que se incluyeran prácticas de contraprestación individual como empleo público liso y llano, junto con una práctica de implementación relativamente aislada del resto de las políticas relacionadas con el sector a través de las cuales, desde lo local, varios gobiernos municipales ya venían promoviendo distintas expresiones alternativas al trabajo asalariado (cuentapropismo, trabajo asociativo, autogestionado, entre otras). Sin embargo, en nuestro trabajo de campo, detectamos partidos en los que se implementó el AT en relación con las políticas de ESS y, por ello, emergió el AT en nuestro trabajo de campo que se ocupaba de estas últimas.

A los primeros casos los denominamos "desacoplados" y a los segundos, "acoplados" a las iniciativas municipales de ESS que implicaron, entre otras cuestiones, mejores condiciones de posibilidad para que los miembros de las cooperativas creadas en el AT mejoraran o desarrollaran habilidades y contactos en el marco de instancias de formación y comercialización, incrementando los componentes mercantiles y, por tanto, sus posibilidades de sostenibilidad a lo largo del tiempo.

De las particularidades de unos y otros casos trata este artículo, partiendo de la consideración de que el AT nació en una coyuntura específica y fue sufriendo transformaciones a lo largo del tiempo. Surgió en el contexto del gobierno nacional anterior en el cual, a partir de los gobiernos kirchneristas entre 2003 y 2015,<sup>4</sup> se dio un creciente reconocimiento a algunas expresiones de la ESS a partir de una evolución reflexiva de las políticas sociales que Coraggio (2013) denominó "política social de economía social", con creación de reparticiones afines en la estructura burocrática, habiendo sido identificado para 2010 que 14 de las 24 provincias crearon unidades organizativas vinculadas a la ESS, la mayoría de ellas con el rango de Direcciones y ubicadas bajo las órbitas del "Desarrollo Social", con un papel clave del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (Hintze, Deux Marzi y Costa, 2011). Su orientación fue, en general, de "inclusión de los excluidos" en los mercados, con cambios a nivel simbólico que plantearon un pasaje de "beneficiarios" a "sujetos de derecho", a partir de políticas que recuperaron expresiones del campo

<sup>3</sup> R. Muñoz (2019). *La promoción estatal de la economía social y solidaria. Aprendizajes y desafíos desde los partidos del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales de la FSoc-UBA (en proceso de escritura).

<sup>4</sup> El partido político se denominaba Frente para la Victoria –FPV–, compuesto fundamentalmente por el Partido Justicialista (peronismo), el Partido Comunista, el Partido Intransigente y algunas líneas del Partido Socialista y de la Unión Cívica Radical –UCR–.

de los movimientos sociales y sindicales, los cuales fueron tensionados en virtud de su relación con el Estado. Los sujetos jerarquizados en tanto destinatarios principales de las políticas fueron emprendimientos mercantiles populares, tanto familiares como asociativos, de muy baja escala, con una creciente focalización en los sectores empobrecidos y/o con problemas de empleabilidad, junto con un nuevo cooperativismo de trabajo que reconfiguró el mundo cooperativo.

El gobierno de Cambiemos,<sup>5</sup> que asumió en diciembre 2015, produjo cambios rotundos para la ESS, que perdió prácticamente todo lugar en los discursos oficiales y pasó a sufrir los impactos de la nueva política económica como cualquier otro sector. Un informe del Programa Facultad Abierta (2016:17) sobre la situación de las empresas recuperadas por sus trabajadores es representativo de la situación imponente. Allí se sostiene que el gobierno:

No solo no ha tomado ninguna medida en su favor, sino que ha demostrado indiferencia y hostilidad [...] los impactos más evidentes están relacionados con el aumento generalizado de costos de los insumos, el descenso abrupto del consumo, la apertura de importaciones, la devaluación que encareció insumos importados y arrastró a los nacionales y, principalmente, por los enormes aumentos tarifarios (Programa Facultad Abierta, 2016:17).

En la actualidad, el rumbo económico se profundizó y la situación socioeconómica ha empeorado, con recuperadas que acumulan deudas por servicios impagos y ajustan la remuneración de los trabajadores que las sostienen.

En este contexto, el análisis que nos proponemos a nivel territorial intenta estructurarse desde la aplicación de la noción de “territorio usado” de Santos. Si bien por motivos de espacio no es posible explayarnos acerca de las definiciones al respecto, apenas señalar, tal y como sostiene el autor, que:

Es el uso del territorio y no el territorio en sí mismo lo que lo hace objeto de análisis social. Se trata de una forma impura, un híbrido, una noción que, por ello, requiere constante revisión histórica. Lo que tiene de permanente es ser nuestro cuadro de vida (Santos, 2005:255).

Uno de los desprendimientos de esta definición es que “la historia se produce con todas las empresas, todas las instituciones, todos los individuos, independientemente de su fuerza diferente, a pesar de su fuerza desigual” (Silveira, 2008:3). En esa totalidad es que analizamos el entramado de actores relacionados con un programa nacional en CB en el marco de una investigación más general.

<sup>5</sup> Compuesto fundamentalmente por la Alianza entre el Partido liderado por Macri, Propuesta Republicana –PRO–, la UCR y la Coalición Cívica –ARI–.

A nivel metodológico, este artículo toma como base un trabajo de identificación y análisis comparativo de las políticas de ESS<sup>6 7</sup> actualmente existentes en los partidos del CB,<sup>8</sup> a partir de entrevistas estructuradas a funcionarios políticos o técnicos o a empleados, realizadas entre diciembre de 2016 y julio de 2018 en 23 municipios.<sup>9</sup> También se realizaron entrevistas semiestructuradas a algunos funcionarios municipales de gestiones anteriores y a funcionarios nacionales. El panorama se complementó con información secundaria proveniente de estadísticas oficiales, trabajos académicos, documentos municipales y medios de prensa.

El artículo comienza con una contextualización del AT en el marco de la promoción del cooperativismo de trabajo iniciada en 2003. A continuación, se presenta una caracterización del Programa y su evolución, para avanzar luego con los hallazgos en los partidos del CB.

## **EL CONTEXTO DE PROMOCIÓN DEL COOPERATIVISMO DE TRABAJO INICIADO EN 2003**

Si se toma en cuenta el año de matriculación de las cooperativas en la base del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes),<sup>10</sup> vemos que entre 1907 (año de inscripción de la primera cooperativa del país) hasta 2002, se matricularon casi 4.000 cooperativas y desde 2003 hasta agosto de 2018, lo hicieron más de 26.000, con el 2012 como año récord: 6007 cooperativas. Es decir, en apenas un año se matriculó el 52% más de cooperativas que en casi un siglo entero. A su vez, desde 2003 hasta la actualidad, en todos los años el tipo de cooperativas con mayor tasa de creación fueron las de trabajo (Cuadro 1).

<sup>6</sup> En el marco del Proyecto de investigación orientado (PIO–Conicet–UNGS): "Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano Bonaerense", a lo que se agregan elementos de mi tesis de doctorado mencionada en nota anterior.

<sup>7</sup> Se operacionalizó "políticas de ESS" a partir de su autoidentificación nominal por los agentes municipales, asociándolas a términos claves (ESS, economía social, economía solidaria, economía popular, cooperativismo, asociativismo, autogestión).

<sup>8</sup> Se adopta la definición de 24 partidos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) (2005). "¿Qué es el Gran Buenos Aires?" Disponible en: [www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/1/folleto%20gba.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/1/folleto%20gba.pdf).

<sup>9</sup> El caso de Morón resultó inaccesible y tuvimos que recurrir a entrevistas a actores de ESS del distrito y funcionarios de la gestión anterior, habiendo obtenido la confirmación por parte de todos los subsecretarios de la Secretaría de Economía Social del MDS que "la gestión actual de Morón no está haciendo nada en relación con economía social", a través de un mensaje de WhatsApp de uno de ellos en octubre de 2017.

<sup>10</sup> En la configuración actual de la base no es posible distinguir si las cooperativas son creadas en el marco de políticas públicas o no.

**Cuadro 1**  
Creación de cooperativas en general y cooperativas de trabajo  
en particular en Argentina. 1907-2018

Período	Total de cooperativas creadas	% de cooperativas creadas	Cooperativas de trabajo creadas	% de cooperativas de trabajo en el total de cooperativas creadas
1907-2002	3.953	13,2	923	23,3
2003	514	1,7	350	68,1
2004	1.039	3,5	828	79,7
2005	1.315	4,4	958	72,9
2006	1.121	3,7	698	62,3
2007	1.200	4,0	795	66,3
2008	847	2,8	519	61,3
2009	1.884	6,3	1.569	83,3
2010	1.074	3,6	847	78,9
2011	1.071	3,6	852	79,6
2012	6.007	20,0	5.833	97,1
2013	1.999	6,7	1.867	93,4
2014	4.509	15,0	4.361	96,7
2015	1.983	6,6	1.815	91,5
2016	569	1,9	488	85,8
2017	543	1,8	503	92,6
agosto-2018	337	1,1	309	91,7
Total	29.965	100,0	23.515	78,5

Fuente: Elaboración propia en base a Inaes.

De cuando aún era posible discriminar el origen en el marco de políticas sociales de las cooperativas, Acosta, Levin y Verbeke (2013) obtuvieron que el 76% de las cooperativas de trabajo activas estaba vinculado a ellas hasta mayo de 2012, siendo el más importante el AT que había impulsado el 65%.

Estas transformaciones dieron lugar a nuevas categorías para referirse al fenómeno. Con distintos puntos de vista y énfasis, tanto desde la sociedad como desde el Estado, desde finales de la década pasada se comenzó a hablar de cooperativas mixtas, sociales, protegidas, seudocooperativas, que se oponían a las tradicionales, autogestionadas, genuinas. Desde el ámbito académico se crearon nuevas clasificaciones, como la de Vuotto (2011), que distingue un modelo integrado, basado en la necesidad de trabajo y en ideas y valores; un modelo reivindicativo, basado en la recuperación de fuentes de trabajo y un modelo inducido por el Estado, basado en la necesidad de trabajo. Por su parte, Hopp (2015) reconoce tres tipos de experiencias asociativas, que organiza teniendo en cuenta los sentidos que adquiere el trabajo que promueven: las de "militancia cooperativista", entendida como una práctica orientada a la construcción de un proyecto político colectivo vinculado a los



principios y valores del cooperativismo; las que dan cuenta de un proceso que inicia por la necesidad de generar trabajo e ingresos y asumen luego un "trabajo genuino y autogestionado" y la "asociatividad forzada", en oposición al carácter voluntario de la asociación que caracteriza a los principios cooperativos o de "asociatividad instrumental", cuando se constituye en un medio para el acceso a la asistencia social.

A su vez, Hudson (2017) plantea un tipo de cooperativas no-estatales en las que ubica a las empresas recuperadas; las cooperativas sintéticas, que surgen exclusivamente a través de planes estatales y que trabajan solo como proveedores del Estado, sin vinculación con el mercado y, en la frontera entre ambos tipos, las cooperativas anfibia, que comercializan en el mercado y nacen con un impulso preexistente a la intervención estatal, aunque en un clima favorable debido a la expansión del asociativismo existente entre 2007 y 2015.

Profundizando en estas categorizaciones y a partir de una cooperativa del AT localizada en el CB en el marco de una organización social de trabajadores desocupados, Kasparian (2017) señala que la génesis estatal puede soslayar el origen disputado de algunas experiencias. En sus términos,

Aun siendo una cooperativa inducida por el Estado, la misma enfrentó resistencias de las distintas instancias gubernamentales a conformar cooperativas con miembros de organizaciones sociales [...] si bien el Programa Argentina Trabaja no es producto de la lucha de las organizaciones sociales, sí lo son ciertas cooperativas resultantes, de las cuales nuestro caso de estudio es ilustrativo (Kasparian, 2017: 131).

Así, la autora encontró un caso híbrido en el que observó elementos de las cooperativas reivindicativas de Vuotto y de las no-estatales de Hudson. Del mismo modo en que ese trabajo echa luz sobre aspectos anteriormente descuidados de las condiciones de conformación de las cooperativas del AT, en este artículo apuntamos a ajustar la lente en la escala local del programa en relación con políticas que, con anterioridad a este, compartían preocupaciones similares, lo que puede dar cuenta de procesos interesantes soslayados por la escala nacional.

## **DEL "ARGENTINA TRABAJA" AL "HACEMOS FUTURO" A NIVEL NACIONAL**

Como se viene mencionando desde el inicio, el AT fue un programa de gran relevancia para el gobierno anterior. Se lanzó en 2009 y mantuvo su funcionamiento básico hasta 2016. Originalmente, se proponía la "promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comu-

nitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores”, según la Resolución 3182/2009.

Si bien planteaba un impulso a organizaciones sociales de trabajadores en general, se ocupó específicamente de la creación de cooperativas de trabajo, la mayoría de las cuales son las que Hopp catalogaba como de asociatividad forzada, que aplica cuando:

Los destinatarios se inscribieron individualmente en un programa y luego fueron incorporados por la agencia estatal que lo implementa a una cooperativa conformada, para viabilizar la ejecución [...] los asociados no conocen qué es una cooperativa ni cuáles son los principios que orientan esta forma de organización del trabajo, aunque participen en ella para poder permanecer en el programa (Hopp, 2018:129).

Otra expresión pertinente para describir este tipo de implementación es la que, refiriéndose al AT, Natalucci (2012) cataloga de “un intento de ordenamiento de la implementación de la política social ‘desde arriba’, que incluyó de manera relativamente homogénea a municipios y organizaciones” (Natalucci, 2012:134).

Durante el gobierno anterior, lo operativo del programa se basaba en que desde el MDS se transferían fondos no reembolsables para la adquisición de herramientas, materiales o servicios a los entes ejecutores que eran gobiernos provinciales, municipales, cooperativas de trabajo o asociaciones mutuales, mientras que los fondos correspondientes a la remuneración del trabajo (denominada *incentivos*), eran transferidos directamente a las cooperativas que materializaban las contraprestaciones con convenios específicos. El valor de los incentivos se ubicaba en torno a la mitad del salario mínimo vital y móvil y tuvo actualizaciones, aunque cada vez con mayor atraso con respecto a la inflación.

Este diseño no podría explicarse sin considerar sus condiciones de surgimiento. Tanto a nivel de la literatura específica, en particular en Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014), como del trabajo de campo realizado entre funcionarios nacionales, se hace hincapié en el contexto socioeconómico en el que surgió el programa que, a nivel internacional, tenía los impactos de la crisis del 2008 y, a nivel local, seguían sosteniéndose tasas de pobreza persistentes junto con una débil y segmentada inclusión al mercado de trabajo formal, una fuerte disputa del gobierno nacional con “el campo” y la derrota del kirchnerismo en las elecciones legislativas de 2009. Al respecto de nuestro interés de este artículo y la génesis del programa, un funcionario del MDS del gobierno anterior, expresaba:

El AT surge por iniciativa de Néstor, el Chino Navarro y Emilio Pérsico caminando en los jardines de Olivos. Con los resultados electorales en la mano, no estaban hablando de economía social, mucho menos de cooperativismo ni de recuperadas.

En 2013, el Programa incorpora la línea programática "Ellas Hacen" (EH), a través de la Resolución MDS 2176/13, para lograr mayor inclusión en el programa entre "mujeres, preferentemente, con tres o más hijos a cargo, menores de 18 años o hijos discapacitados, que perciban la Asignación Universal por Hijo o que sufran violencia de género". En esta línea, el requisito del trabajo en cooperativa fue flexibilizado.

En términos de alcance, hasta julio-agosto de 2015 (MDS, 2015), el Programa contaba en la línea AT con 218.870 destinatarios y en la línea EH con 92.424, nucleados en 5.142 cooperativas en el primer caso y 2.857 en el segundo, es decir, un total de 7.999 cooperativas de trabajo para todo el país, lo que representaba el 37,7% de las cooperativas del país.

En lo que hace a la gestión del programa, Fernández (2012) afirma que:

Se acerca al extremo de gestión descentralizada. Los Municipios son mayormente, en este caso, los responsables de la implementación del Programa [...] y cuentan con gran discrecionalidad a la hora de fijar su *modus operandi* (Fernández, 2012:27).

El gran volumen de recursos y destinatarios del Programa y este papel de los municipios fue una constante en nuestras entrevistas, desde donde se enfatizaban las dificultades para la implementación. En los términos de un funcionario del gobierno anterior:

Ponerlo en marcha era un despelote mayúsculo. Distribuir la ropa entre los cooperativistas, repartir las herramientas todos los días, que te aprobaran las obras y los avances de obra, firmar los convenios con los municipios, con magnitudes enormes [...] eran de a miles los laburantes y ¿qué haces? ¿ponés a todo el mundo a barrer? ¡Habrán comprado miles de escobas y palas! [...] No todos los municipios lo pudieron organizar y todos los municipios manejaron la plata. Hay quienes lo aprovecharon más y quienes lo aprovecharon menos.

Aunque con matices, encontramos cierto consenso entre un testimonio de un funcionario del gobierno anterior y el de un exfuncionario del gobierno actual que viene del campo de la ESS y valora la figura cooperativa (las del estilo integrado de Vuotto). Al respecto, ponemos énfasis en lo que sigue en tres niveles distintos, que sirven para dar cuenta del papel y la concepción sobre las cooperativas que sostenía la práctica de la implementación del Programa analizado.

Desde un nivel muy instrumental, ambos se refirieron al manejo de los libros de las cooperativas.<sup>11</sup> El funcionario del gobierno anterior señala que "el Inaes iba y te tira-

<sup>11</sup> En Argentina a las cooperativas el Inaes les exige que lleven una serie de libros. Bausset y Ferrer (2011) explican que son diez libros, los libros "sociales", donde se vuelcan datos vinculados

ba todos los libros por la cabeza y los tenía que regentar el municipio, la Universidad o quien fuera porque las cooperativas no podían ni tenían cómo manejar todo ese volumen de libros”.

Por su parte, el exfuncionario del gobierno actual, señaló:

A la gente no se le entregó nunca nada físico, ni el libro contable ni nada. No tenía forma de saber en qué cooperativa estaba. Los llevaron un día, se constituyeron y los libros los tenían las universidades. Por ejemplo, los de las cooperativas del Noroeste estaban en un galpón en Tucumán. Un día nos llamó el del galpón y nos dijo: “Te quemo los libros porque no me pagás el alquiler”. Le dijimos: no son nuestros, son de la universidad. La universidad decía “yo hace un año que no tengo fondos del programa” y así...

Por otro lado, comparten una valoración más positiva de la línea programática EH, en comparación con la del AT. En términos del funcionario del gobierno anterior:

Con el EH, cambia la vinculación con el sujeto, no solo por la cuestión de género sino porque no había que formar cooperativas. Las mujeres se convocaban ellas mismas, se cuidaban entre ellas, eso habilitó otra lógica organizativa, solidaria, se complementaban en tareas comunitarias. Era muy distinto al AT.

Al respecto, el exfuncionario del gobierno actual hizo una distinción entre cooperativismo y asociativismo y remarcó que:

Nosotros lo que hicimos fue tomar lo mejor que estaba pasando en el EH y armamos lo de las redes de contención.<sup>12</sup> Yo al principio planté bandera diciéndole a la gente “ustedes son titulares de un programa, no son cooperativistas, la cooperativa no funciona como tal” y al equipo les dije “Che ¡limpiemos la identidad cooperativa y digamos que no va más!” Yo esa pelea la di, la di y la di. Algunos titulares me decían “vos nos querés sacar lo único que tenemos” y yo decía “No, lo que quiero es fortalecer lo que tienen y lo que tienen no es cooperativismo, es asociativismo”.

A nivel más teórico-político, el funcionario del gobierno anterior fue contundente:

---

con la vida social de la cooperativa (Libro de actas de reuniones del Consejo de Administración y el de asambleas, Informe de sindicatura, Informe de auditoría, Registro de asociados y Asistencia a asambleas) y los contables (Libro diario con los asientos contables que integran el balance, Inventario y Balances, IVA –impuesto al valor agregado– compras e IVA ventas). M. Bausset y M. E. Feser (2011), “Herramientas contables e impositivas para cooperativas de trabajo y empresas recuperadas”. Buenos Aires: Trabajando por la Economía Social y Cooperativa Chilavert. Disponible en: [www.recuperadasdoc.com.ar/Herramientas.pdf](http://www.recuperadasdoc.com.ar/Herramientas.pdf).

<sup>12</sup> Se sugiere ver la Resolución del MDS N° 2055/2016, disponible en: <http://digesto.desarroll-social.gov.ar/normaTexto.php?Id=1108&organismo=Secretar%EDa%20de%20Coordinaci%F3n%20y%20Monitoreo%20Institucional>.

Que debe haber casos a nivel organizativo muy buenos y gente que hasta se logró jubilar ¡no lo dudes! Pero ya desde su nombre se prioriza la cuestión del ingreso por sobre el trabajo: "Programa de Ingreso Social con Trabajo". Te dice todo ahí, no es economía solidaria. Inventaron la figura de las cooperativas porque fue la manera de transferir los recursos. Es un programa de ingresos y por eso la continuó este gobierno conservador [...]. Ahí está el error en el que caen muchos de considerarlo economía social. Es social porque la gente recibe gaita del Estado, pero no en términos de organización productiva o solidaria [...] Tanto desde el Ministerio como desde los municipios, el movimiento cooperativo con el Inaes a la cabeza, todo el mundo hizo un *como sí*, pero nadie cuestionó la figura cooperativa ahí, ni se le dio las herramientas necesarias para la sustentabilidad [...] había una necesidad política y todos hicimos un *como sí*.

Por su parte, el exfuncionario del actual gobierno nos decía "que el relato lo sostengan como quieran, la posta es que cuando llegamos nosotros vimos que nada, nada, nada pasaba por las cooperativas, en ningún momento".

En definitiva, estas expresiones dan cuenta de la concepción del AT como política de ingreso condicionado ya desde el gobierno anterior y no de "economía social" o "solidaria", según las categorías utilizadas en estos testimonios, lo que es ratificado en el nivel local con el hecho de que muy pocos casos ubicaron al AT como parte de sus políticas de ESS y que, luego, fue exacerbado por el gobierno actual.

En este sentido, la Resolución del MDS 592/2016 plantea la necesidad de reformular los lineamientos básicos del programa, advirtiendo que

La participación de Cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión laboral de las personas físicas que las integran. Que en virtud de ello, deviene necesario proceder a reformular el Programa, atendiendo a las personas físicas que participan del mismo [...] [pasando a ser el objetivo principal del mismo] brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral, a través de la enseñanza y realización de actividades que adicionalmente redunden en beneficio de toda la comunidad, así como la promoción del cuidado de la salud personal, familiar y comunitaria y de la infraestructura socio sanitaria.

Compartimos con Hopp que, con estos cambios en el AT, "la nueva orientación enfatiza la formación laboral y la empleabilidad del individuo, por sobre la construcción de una experiencia de organización colectiva" (Hopp, 2018: 136).

Se sumó aquí el incorporar "formalmente" a los movimientos sociales como entes ejecutores, cuestión que está en discusión entre ambos gobiernos. Un exfuncionario del gobierno actual sostuvo que: "El haber permitido que las orgas fueran entes

ejecutores formalmente, estuvo bien en cuanto a que era transparentar algo que ya era así y que blanqueó la situación”. Sin embargo, un funcionario del gobierno anterior discrepa con esto y da cuenta de cómo se operaba territorialmente en relación con las organizaciones, los posicionamientos partidarios de la oposición y “lo poco” que existía de las cooperativas:

Las organizaciones comenzaron a ser Unidad Ejecutora con nuestro gobierno, el caso más fuerte fue la CNCT.<sup>13</sup> Primero negociábamos la inscripción vía los municipios y después se fueron sumando en la medida que se rompía políticamente con los intendentes massistas y radicales [...] el Gobierno de Macri lo que hizo fue desconocer a los municipios y desarmar lo poco que existía como cooperativas.

Con esto último está haciendo referencia al principal cambio que se dio para el AT a principios de 2018, a través de la Resolución de la Secretaría de Economía Social 151/2018, que crea el Programa “Hacemos Futuro” (HF) en el que convierte el AT bajo el objetivo de:

Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.

Este programa desarma el planteo de los entes ejecutores del AT y los destinatarios pasan a relacionarse individualmente con Anses para dar cuenta de su contraprestación y actualización de datos. Al respecto, Ferrari Mango y Campana (2018) plantean que, así:

[se ] prioriza una individualidad del beneficiario que se potencia al eliminar a nivel territorial a los entes ejecutores del programa y a los espacios de construcción colectiva desde donde realizaban sus tareas socio-comunitarias y productivas (Ferrari Mango y Campana, 2018:10).

Sin embargo, el programa enfrenta problemas sustantivos en tanto y en cuanto no existe un volumen de instituciones educativas con la capacidad necesaria para que se ejerzan las contraprestaciones. En una entrevista a una empleada de Anses de la UDAI de General Rodríguez,<sup>14</sup> ella nos explicaba que:

Se hace un como si hubiera tal oferta [...] en lugares como Rodríguez no hay una oferta educativa que esté a la altura de satisfacer la cantidad de beneficiarios que no tienen terminalidad educativa y, terminada esa etapa, muchísimo menos la parte de capacitaciones. Acá hay dos o tres Centros

<sup>13</sup> Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), ver: [www.cnct.org.ar](http://www.cnct.org.ar).

<sup>14</sup> Dicho partido no entra en la definición de 24 partidos aquí adoptada, pero limita con ellos y tiene un panorama similar al respecto.

de Formación Profesional que tienen algunos cursos validados por el Ministerio de Trabajo. Entonces, hay mucha gente que no tiene donde anotarse.

El exfuncionario del gobierno actual asumió esta situación, mostrando que es una política planificada de ese modo y que a "Desarrollo Social" le alcanza con "el relato del cambio".

En Desarrollo Social es mucho así [...] Si con el Hacemos Futuro logramos mostrar que la gente estudia para cobrar, alcanza. Y eso fue un relato que construimos, porque si se exige eso, no hay chance de que todos estudien; pero si lográbamos cambiar cierto relato, cierta imagen, estaba la sensación de que alcanzaba.

En lo que sigue, aproximamos el análisis de esta evolución a lo ocurrido en los municipios del CB donde el Programa fue muy importante, presenciando actualmente su desarticulación.

## **EL AT Y LAS POLÍTICAS DE ESS EN EL CONURBANO BONAERENSE**

Si bien se suele hablar de "el" CB como una región homogénea, se trata de un territorio con heterogeneidades no siempre percibidas por la escasa producción de estadísticas desagregadas por partido, lo que dificulta el análisis de los usos del territorio. Por ejemplo, el último dato de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) disponibles es del Censo 2010 y exhibe el 9,2% de hogares con NBI para el promedio de los 24 partidos, con una dispersión que va de Florencio Varela, con 17%, a Vicente López, con 2,4%.

Con relación a las cooperativas, la base del Inaes permite su identificación a nivel desagregado. Un análisis general permite observar que, así como el mundo cooperativo cambió desde 2003 para todo el país, lo propio sucedió en el CB. De las 7.140 cooperativas existentes en la actualidad, el 96% son cooperativas de trabajo<sup>15</sup> y la mayoría fueron creadas entre agosto de 2009 y 2015. En partidos como Esteban Echeverría o José C. Paz, prácticamente todas fueron creadas en ese período y en otros, como Vicente López o San Isidro, se dio una creación relativa menor (51,6 y 41,4%, respectivamente).

El tallado de las políticas públicas al respecto es claro y es el programa que estamos analizando el que puede explicar estas diferencias, ya que, en estos dos últimos partidos,<sup>16</sup> gobernados por la oposición al kirchnerismo, no se ejecutó el pro-

<sup>15</sup> Para la base del Inaes, todas esas cooperativas siguen activas, cuando es posible que, en el contexto actual, muchas cooperativas nacidas en el AT hayan dejado de funcionar.

<sup>16</sup> Se trata de los dos partidos con las mejores condiciones socioeconómicas del CB en lo que respecta al promedio poblacional, pero con zonas con perfiles afines a la población objetivo del Programa, como ser La Cava de San Isidro.

grama, siendo pertinente la observación sobre la discrecionalidad por la que ha sido criticado el AT a nivel nacional, por ejemplo, en Zarazaga (2014).

En relación con la ejecución del AT en el CB,<sup>17</sup> para el año 2015, un tercio se ejecutaba en esa región, siendo, en términos absolutos, La Matanza con 15.666 destinatarios en ambas líneas programáticas el partido con mayor cantidad de destinatarios. Sin embargo, el municipio que más destinatarios por población tiene es José C. Paz, con casi el 4% de su población alcanzada por el AT. En el Cuadro 2 se presenta esta información para el 2015, con los partidos ordenados según el mayor alcance de beneficiarios en relación con su población (en lugar del orden alfabético que se respeta en el resto del artículo).

Luego de José C. Paz (5° puesto en mayor nivel de NBI del CB), el segundo partido con más destinatarios del AT por población es Florencio Varela (mayor nivel de NBI del CB) y le sigue Ezeiza (2°). Avanzando en el orden de los partidos en términos de alcance, vis a vis el puesto que ocupan en relación con NBI, se observa que la variable de los partidos políticos gobernantes de los distritos resulta clave para explicar las asignaciones del programa tal y como se manifestó en una entrevista anteriormente ya que, por ejemplo, Malvinas Argentinas, Merlo y Tigre (4°, 7° y 8° respectivamente, en relación con el nivel de NBI) no aparecen dentro de la mitad más favorecida de municipios y eran los tres gobernados por el Frente Renovador.

### Cuadro 2

Alcance del Programa Argentina Trabaja en ambas líneas programáticas.  
24 partidos del CB. Año 2015

Municipio del CB	Destinatarios AT	% AT en el total del CB	% AT en el total nacional	% Hogares NBI (Censo 2010)	Población (Censo 2010)	Destinatarios/población *100
José C. Paz	9.653	9,5	3,1	12,0	265.981	3,63
Florencio Varela	7.703	7,6	2,5	17,0	426.005	1,81
Ezeiza	2.886	2,8	0,9	14,1	163.722	1,76
Berazategui	5.209	5,1	1,7	10,4	324.244	1,61
San Miguel	3.838	3,8	1,2	8,2	276.190	1,39
Quilmes	8.032	7,9	2,6	9,2	582.943	1,38
Moreno	5.968	5,9	1,9	12,9	452.505	1,32
General San Martín	5.145	5,1	1,7	6,7	414.196	1,24

<sup>17</sup> Desde el Observatorio del Conurbano Bonaerense (<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar>) se realizó una solicitud al MDS de información pública desagregada por partido, la cual fue entregada en septiembre de 2016. El procesamiento especial no incluyó la línea de totales a nivel nacional, lo que se complementa con la información de MDS (2015), solo para el 2015 allí disponible. No pudimos obtener el dato de cooperativas creadas por el Programa a nivel desagregado.



Lomas de Zamora	7.519	7,4	2,4	8,9	616.279	1,22
Avellaneda	4.078	4,0	1,3	5,8	342.677	1,19
Lanús	4.482	4,4	1,4	5,0	459.263	0,98
Esteban Echeverría	2.727	2,7	0,9	10,8	300.959	0,91
La Matanza	15.666	15,4	5,0	11,9	1.775.816	0,88
Ituzaingó	1.419	1,4	0,5	4,9	167.824	0,85
Hurlingham	1.487	1,5	0,5	6,9	181.241	0,82
Almirante Brown	4.534	4,5	1,5	10,5	552.902	0,82
San Fernando	1.206	1,2	0,4	8,6	163.240	0,74
Merlo	3.173	3,1	1,0	11,5	528.494	0,60
Tres de Febrero	2.021	2,0	0,6	4,3	340.071	0,59
Morón	1.797	1,8	0,6	3,5	321.109	0,56
Malvinas Argentinas	1.725	1,7	0,6	12,1	322.375	0,54
Tigre	1.605	1,6	0,5	11,0	376.381	0,43
San Isidro	0	0,0	0,0	3,7	292.878	0,00
Vicente López	0	0,0	0,0	2,4	269.420	0,00
Total CB	101.873	100,0	32,7	9,2	9.916.715	-
Total Nacional	311.294	-	100,0		-	-

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el MDS para el Observatorio del Conurbano Bonaerense (ICO-UNGS), MDS (2015) para el total nacional y Censo 2010.

En la evolución de destinatarios entre 2009 a 2016 (Cuadro 3), casi todos los partidos tuvieron más destinatarios en el período, salvo Florencio Varela, San Fernando y Tigre; en todo el CB, se incrementó el alcance 2010 y 2013 y disminuyó en el resto de los años; en términos generales, el gobierno nacional actual sostuvo asignaciones similares<sup>18</sup> al anterior y redujo el alcance en 2016, salvo en Almirante Brown y Avellaneda.

En cuanto a los entes ejecutores del Programa en el CB, si bien inició siendo implementado a través de municipios, luego se fueron incorporando otro tipo de entes a nivel estatal pero fundamentalmente movimientos sociales, existiendo, según información provista por el MDS para 2017, un promedio de 6,75 ejecutores por partido. De todas formas, los entes municipios eran los que más destinatarios del programa tenían (en 15 de 18 casos); en Moreno y Tigre el municipio es el tercer ente ejecutor en orden de importancia en términos de destinatarios y en Florencio Varela, Malvinas Argentinas y San Fernando no era ente ejecutor, debiendo recordar que en Tigre y estos dos últimos el gobierno municipal era opositor al gobierno nacional anterior. Este panorama se presenta en el Cuadro 4, debiendo notar que en la ac-

<sup>18</sup> Es preciso resaltar que no se encuentra disponible para 2016 la información de Morón y Tres de Febrero, dos de los municipios que pasaron a ser gobernados por Cambiemos.

tualidad perdió vigencia porque, como reseñáramos antes, deja de existir la figura de entes ejecutores.

### Cuadro 3

Evolución de la cantidad de Destinatarios del Programa Argentina Trabaja.  
22 partidos del CB. 2009-2016

Municipio del CB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Almirante Brown	1.141	4.491	3.372	3.028	4.782	4.447	4.534	5.081
Avellaneda	1.511	5.736	4.346	3.864	4.645	4.449	4.078	4.502
Berazategui	1.535	5.150	4.988	4.497	6.026	5.664	5.209	3.851
Esteban Echeverría	Nd	2.626	2.676	2.321	3.329	2.960	2.727	2.526
Ezeiza	2.001	3.938	3.195	2.927	3.461	3.187	2.886	2.368
Florencio Varela	4.195	7.028	5.777	5.119	8.336	7.953	7.703	4.156
General San Martín	1.037	6.223	5.320	4.857	6.229	5.516	5.145	2.209
Hurlingham	502	2.116	1.658	1.448	1.829	1.691	1.487	877
Ituzaingó	856	1.577	1.359	1.226	1.753	1.553	1.419	951
José C. Paz	Nd	12.766	10.706	9.509	11.252	10.036	9.653	8.096
La Matanza	4.203	13.859	12.697	11.934	17.813	15.861	15.666	13.263
Lanús	1.751	4.631	3.982	3.601	4.990	4.690	4.482	3.914
Lomas de Zamora	1.323	8.339	7.695	6.715	8.923	8.533	7.519	5.597
Malvinas Argentinas	862	3.099	2.272	1.237	2.159	1.811	1.725	1.476
Merlo	714	2.423	3.113	2.527	3.913	3.440	3.173	1.970
Moreno	2.779	5.938	4.829	4.019	6.835	6.377	5.968	4.174
Morón	608	1.714	1.388	1.111	1.792	1.990	1.797	nd
Quilmes	1.784	10.029	8.257	7.894	9.252	8.675	8.032	7.466
San Fernando	960	1.613	1.285	1.192	1.487	1.276	1.206	822
San Miguel	1.316	4.089	3.540	3.218	4.396	4.241	3.838	3.219
Tigre	1.652	1.628	1.377	1.229	1.925	1.737	1.605	1.441
Tres de Febrero	1.200	2.478	2.173	2.047	2.491	2.293	2.021	nd
Total	31.930	111.491	96.005	85.520	117.618	108.380	101.873	77.959

Fuente: El aboración propia en base a información proporcionada por el MDS para el Observatorio del Conurbano Bonaerense (ICO-UNGS).

**Cuadro 4**

Entes Ejecutores del Programa Argentina Trabaja. 22 partidos del CB. Año 2017

Municipio del CB	Cantidad de Entes Ejecutores	Peso de destinatarios gestionados desde el Municipio	Municipio es el Ente Ejecutor de mayor peso	2º Ente Ejecutor en volumen de destinatarios
Almirante Brown	12	33,3	Sí	CTEP
Avellaneda	9	37,6	Sí	CTEP
Berazategui	7	65,9	Sí	CTEP
Esteban Echeverría	5	43,9	Sí	CTEP
Ezeiza	4	78,0	Sí	CTEP
Florencio Varela	6	0,0	No fue ente	1º Fecotraun; 2º CNCT
General San Martín	3	94,8	Sí	Asociación Gremial de Trabajadorxs Cooperativistas Autogestivxs y Precarizadxs (AGTCAP) <sup>19</sup>
Hurlingham	3	53,5	Sí	CTEP
Ituzaingó	6	73,3	Sí	CTA
José C. Paz	6	81,8	Sí	CTEP
La Matanza	12	54,1	Sí	CTEP
Lanús	8	47,3	Sí	CTEP
Lomas de Zamora	12	44,2	Sí	CTEP
Malvinas Argentinas	4	0,0	No fue ente	1º Untref; 2º MDS
Merlo	5	77,0	Sí	CTEP
Moreno	11	13,7	No, 3º	1ero: DNPA; 2do: CTEP
Quilmes	9	33,1	Sí	CTEP
San Fernando	3	0,0	No fue ente	1ero: CTEP; 2do: FADU
San Miguel	7	40,1	Sí	CTEP
Tigre	3	23,0	No, 3º	1º Proyectos Autónomos; 2º CTEP

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Es destacable la emergencia de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)<sup>20</sup> como segundo ente de mayor peso en el CB después de los municipios, siendo el de mayor peso en San Fernando y el segundo en 15 distritos. Lo que Natalucci (2012) vislumbraba sobre el papel que tenían distintos movimientos

<sup>19</sup> En una entrevista con un funcionario de San Martín, no se menciona a esta organización y se sostuvo que las organizaciones que fueron entes son CNCT y CTEP. No hemos podido acceder a una confirmación al respecto por lo que, al menos, dejamos planteadas ambas posiciones.

<sup>20</sup> ctepargentina.org.

sociales en relación con el AT se profundizó y quedó asentado en el gobierno actual. La autora sostenía que, aunque ninguna organización participó de la toma de decisión,<sup>21</sup> no todas tuvieron el mismo rol en la etapa de implementación: “hubo organizaciones que tuvieron un rol marginal mientras otras alcanzaron uno preponderante”(Natalucci, 2012: 140-141). Del análisis de los dos casos que ella realiza, entre las primeras se encontraría Barrios de Pie y entre las segundas el Movimiento Evita, que en 2011 conformó, junto a otros movimientos, la CTEP.

En general, podemos sostener que los acuerdos político-partidarios resultaron más fuertes que las improntas territoriales, primando, por ejemplo, la relación entre el gobierno nacional anterior con el Movimiento Evita sobre las especificidades locales de un partido como Merlo, incluso haciendo más difusas las fronteras de los partidos, tal y como expresaba un funcionario del gobierno anterior: “Las Cooperativas del Evita de Merlo, las teníamos que pasar como de Moreno, hicimos un acuerdo político y el presentismo lo firmábamos nosotros porque en Merlo era imposible”. Está haciendo referencia a la conocida conflictiva relación del intendente Othacehé tanto con el gobierno nacional como con gran parte de las organizaciones sociales de ese partido.

Adentrándonos en las gestiones específicamente municipales, se observa que la implementación del AT requirió de un entramado institucional específico y de cierta escala. Algunos municipios crearon unidades organizativas *ad hoc* para la ejecución del plan, mientras que otros lo incorporaron a unidades organizativas preexistentes. Por ejemplo, en Esteban Echeverría, Boix, Fernández y Marazzi (2011) explican que la Unidad Ejecutora Municipal contaba con 40 personas que desempeñaban tareas administrativas, logísticas y contables al interior de cinco áreas (comunicación, contable, logística, obras y socios) y que, además de esa unidad, intervenían en la implementación la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Obras Públicas, Prensa y Legales.

En cuanto al contenido de las actividades que se promovían y parte del proceso de identidad de las cooperativas, se dieron situaciones variadas. Un funcionario del gobierno anterior ilustra las improntas del siguiente modo:

En un municipio de zona sur se priorizaba la construcción de veredas, mientras que en uno del oeste se cortaba el pasto. Esa fue una diferencia muy grande que mostraba también que lo que se priorizaba era el ingreso, no tanto el trabajo y la organización [...]. En el primero, las cooperativas ni siquiera tenían nombre. Eran la cooperativa 1, la 2, la 3, la 4, mientras que en el segundo había todo un proceso participativo para ponerles el nombre.

<sup>21</sup> Esta parte de la afirmación quizá la relativizaríamos en virtud de lo señalado en una de las entrevistas al respecto de que el AT surgió de una conversación entre N. Kirchner y dos de los dirigentes del Movimiento Evita, Pérsico y Navarro.

## EN LA BÚSQUEDA DE LAS RELACIONES DEL AT CON LAS POLÍTICAS LOCALES DE ESS EN EL CB

Como ya se mencionó al inicio, un buen aprovechamiento del AT a nivel local, a nuestro juicio, implica, entre otras cosas, la vinculación del programa con las políticas locales de ESS preexistentes y con el entramado de actores tanto cooperativos como más allá de estos, que hacen al heterogéneo mundo de la ESS. De ahí el interés por comprender si el AT se implementaba de modo acoplado con la ESS o no.

En las gestiones municipales actuales, identificamos la existencia de políticas de ESS en 14 partidos del CB, 12 de los cuales lo hacen desde unidades organizativas específicas, en general, con una alta vulnerabilidad a los cambios de gobierno, habiendo detectado un marcado sesgo anti ESS de Cambiemos ya que, en todos los municipios donde esa alianza conquistó el gobierno y existían políticas específicas de ESS del gobierno anterior, estas desaparecieron, se redujeron o transformaron en emprendedorismo convencional. En la mayoría de los casos, encontramos una alta incidencia de las políticas provenientes del nivel nacional donde el AT es uno de los casos, pero no el único (monotributo social, microcrédito, ferias, entre otras).

Al respecto del AT específicamente, solo los funcionarios de cuatro partidos lo identificaron relacionado a las políticas de ESS, habiendo indagado posteriormente sobre la identificación de las áreas desde donde se implementaba el AT y la existencia o no de articulaciones de estas con las de ESS. El panorama reconstruido se esquematiza en el cuadro que sigue.

**Cuadro 5**

Unidades Organizativas desde donde se implementaba el Argentina Trabaja a nivel municipal en el CB y relación con las políticas y áreas de ESS.  
22 partidos del CB. Año 2017

Municipio del CB	Unidad Organizativa municipal desde donde se implementaba el AT	Existencia de políticas de ESS	Existencia de Unidades Organizativas de ESS (o símil)	Articulaciones AT/ESS
Almirante Brown	Trabajo articulado entre Jefatura de Gabinete, Gestión Descentralizada, Dirección de Empleo y el Instituto para el Desarrollo Económico con Inclusión Social (Ideis)	Sí	Instituto para el Desarrollo Económico con Inclusión Social (Ideis)	Se identificaron articulaciones
Avellaneda	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Sí	Dirección General de Economía Social y Solidaria; Dirección General de Hábitat y Economía Social con su Dirección de Promoción y Fortalecimiento de Economía Social; Subsecretaría de Comercio	No existen articulaciones

Berazategui	Secretaría de Organizaciones no Gubernamentales	Sí	No	No corresponde <sup>22</sup>
Esteban Echeverría	Trabajo articulado entre la Unidad Ejecutora Municipal, también denominada Unidad de Gestión de Cooperativas; Secretaría de Hacienda, Secretaría de Obras Públicas, Prensa, Legal	No	No	No corresponde
Ezeiza	Jefatura de Gabinete y Secretaría de Desarrollo Social	No	No	No corresponde
Florencio Varela	El Municipio no era Ente Ejecutor	Sí	Subsecretaría de Economía Social; Instituto de Desarrollo Económico Local (IDEL)	Se identificaron articulaciones
General San Martín	Subsecretaría de Desarrollo Territorial	Sí	Dirección General de Economía Social y Solidaria; Dirección de Cooperativas y Empresas Sociales	Se identificaron articulaciones
Hurlingham	Jefatura de Gabinete	Sí	Sí. Secretaría de Trabajo, Empleo y Promoción de la Economía Social, de la que depende la Dirección de Microemprendimientos y Economía Social	No se identificaron articulaciones
Ituzaingó	Dirección de Acción Social	Sí	Si, Dirección de Economía Social y el Centro de Servicios para Microemprendedores de Ituzaingó (CESMI)	No se identificaron articulaciones
José C. Paz	Ente Ejecutor Argentina Trabaja, dependiente de la Secretaría de Trabajo	No	No	No corresponde
La Matanza	Ente Ejecutor Argentina Trabaja (no indica de quién dependía)	Sí	No	Se identificaron articulaciones
Lanús	Subsecretaría de Acción Social	No	No	No corresponde
Lomas de Zamora	Dirección de Desarrollo Cooperativo, dependiente del Instituto Municipal de Producción, Trabajo, Comercio y Microemprendedores (Imptce)	Sí	Sí. Dirección de Economía Social, también dependiente del Imptce <sup>23</sup>	No se identificaron articulaciones

<sup>22</sup> No existen políticas de ESS y, por tanto, no corresponde la búsqueda de articulaciones con el AT.

<sup>23</sup> Esta Dirección dejó de existir mientras se realizaba el trabajo de campo. Si bien no se obtuvo información oficial al respecto, se estima que su cierre fue entre diciembre de 2017 y mayo de 2018.

Malvinas Argentinas	El Municipio no era Ente Ejecutor	Sí	Dirección de Promoción de la Economía Social	No corresponde
Merlo	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	No	No	No corresponde
Moreno	Coordinación de Desarrollo de Polos Productivos, dependiente del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL)	Sí	Coordinación General de Desarrollo de la Economía Popular, de la que dependen: Coordinación de Desarrollo de Polos Productivos; Coordinación de Capacitación y Asistencia Técnica de Formas Asociativas; y la Dirección General de Promoción y Articulación de Emprendimientos; Coordinación General de Incentivo a la Producción Agroalimentaria	Se identificaron articulaciones
Morón <sup>24</sup>	Unidad Ejecutora Municipal Ingreso Social con Trabajo (no indica de quién dependía)	No	No	No corresponde
Quilmes	Dirección General de Cooperativismo y Economía social	Sí	Dirección General de Economía Social y Acción Cooperativa, de la que depende la Dirección de Proyectos especiales y Economía Social	No existen articulaciones
San Fernando	El Municipio no era Ente Ejecutor	No	No	No corresponde
San Miguel	Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social	Sí	Dirección de Economía Social	No existen articulaciones
Tigre	Subsecretaría de Gestión Territorial de Servicios	Sí	Dirección de Promoción de la Economía Social y Microempresa	No existen articulaciones
Tres de Febrero	Subsecretaría de Mantenimiento del Espacio Público	No	No	No corresponde

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo y análisis documental.

<sup>24</sup> Morón en la gestión anterior de Nuevo Encuentro fue uno de los casos más desarrollados de políticas de ESS y el AT se implementó de modo acoplado. En una entrevista a una funcionaria de esa gestión, nos explicaba que "Al AT siempre se lo pensó desde el parámetro de la economía social, que era transversal [...] Por fuera del programa se armaron algunos emprendimientos con miembros del AT que se articularon con los demás programas de la Secretaría, por ejemplo, emprendimientos gastronómicos que tomaron los cursos de manipulación de alimentos o emprendimientos textiles, pero por fuera del programa por un tema fiscal que no podían facturar". Desde que asumió Cambiemos, estas políticas fueron desarticuladas.

Al respecto, detectamos que en el CB son muy pocos los casos que implementaban el AT desde áreas de ESS, lo cual se corresponde con el esquema de implementación del programa a nivel nacional. Un técnico del MDS nos explicaba que:

Era muy raro que áreas de ESS tuvieran a su cargo el programa. Te diría que en orden de importancia era: 1. Gabinete del intendente, 2. Desarrollo Social, 3. Obra Pública o Infraestructura, 4. ESS. En general, sin importar de donde dependía, se buscaba que estuviera a cargo una persona que tenga manejo político y que pueda definir obra pública.

De los 19 municipios que fueron entes ejecutores, 10 contaban con unidades organizativas de ESS, de las cuales solo en 2 casos se implementaba desde allí el Programa: Moreno y Quilmes. Sobre el primer caso, profundizamos más adelante. En Quilmes, si bien el AT se implementó desde el área específica de ESS, no existió articulación alguna. Al respecto, la Directora de “Proyectos Especiales y Economía Social” nos manifestaba que “metieron las cooperativas en esta área, lo cual no tenía nada que ver, nunca se entendió el sentido que tenía el trabajo del área”. El sentido al que se refiere apunta a la promoción mercantil de emprendimientos populares de escala familiar. Al respecto, y siendo uno de los municipios que vio fuertemente reducida su intervención en relación con la ESS, entrevistamos a una funcionaria de la gestión anterior e indagamos sobre la potencial relación del AT durante la gestión anterior, pero nos explicó que en Quilmes el AT estuvo desacoplado desde el inicio. En sus términos:

Como en la mayoría de los municipios del CB, el AT tenía bien una impronta de multiplicar los empleados públicos dedicados a servicios así que no había una perspectiva de la economía social para ellos y nosotros tampoco encaramos eso.

Por su parte, el trabajo de campo permitió confirmar que no existen articulaciones en Avellaneda, José C. Paz y Tigre y, a través de Barnes (2018), se observa que tampoco en San Miguel. De todas formas, en el primero es destacable que en la Dirección de Promoción y Fortalecimiento de Economía Social, se encuentra desempeñándose una trabajadora del programa AT que se recibió de Técnica en Economía Social en la Universidad Nacional de Quilmes. Ella se ocupa de establecer articulaciones con dicha universidad y de trabajo administrativo de la Dirección, habiendo logrado que, en algunos casos, las cooperativas que son llevadas adelante por organizaciones sociales en el distrito asistan a cursos de capacitación que se dictan desde la Dirección, como los de bromatología. Sin embargo, son los propios funcionarios los que sostienen que eso ha sido más bien excepcional y que no existe casi vinculación entre el AT y las áreas de ESS del municipio.

Llama la atención el caso de José C. Paz, con la mayor tasa de destinatarios del AT por población (3,63): un entramado institucional que cuenta con dos empresas re-



cuperadas y actores de trascendencia que fomentan el campo de la ESS, como la Mutual Primavera<sup>25</sup> y la Universidad Nacional de José C. Paz (Unpaz); que cuenta, junto con Ezeiza,<sup>26</sup> con uno de los primeros "Polos Productivos" con génesis en este Programa (Goren, Álvarez Newman y Dzembrowski, 2017), donde se desarrollaba la capacitación en obra. Sin embargo, no hemos encontrado políticas de ESS más allá de lo que podría interpretarse que se realizaba con el AT. Esto se da por "falta de voluntad política", según expresaba una de las fundadoras de la Mutual Primavera, a lo que se suman "problemas de concepción en relación con las cooperativas y la economía social", tal y como expresaba un funcionario del MDS del gobierno anterior, lo que ilustra con la siguiente anécdota:

En el Polo Productivo de José C. Paz quise comprar unos maceteros y me dijeron que no podían vendérmelos porque "esto es economía social". Le dije: "a mí no me podés decir eso, que vos no puedas vender, te lo entiendo, pero no es porque sea economía social. Economía social es justamente para vender y generar un ingreso.

En línea con este problema de concepción, en el cierre del 1er Foro Local Hacia Otra Economía,<sup>27</sup> en 2013 (donde, lejos de considerar a las cooperativas como pasajeras se "pretende contribuir a la construcción permanente de un sujeto colectivo y es una referencia para quienes promovemos Otra Economía como práctica emancipadora", según se manifiesta en la invitación al propio evento), la máxima autoridad municipal sostuvo que festejaba cada vez que los cooperativistas del AT le comentaban que dejaban el Programa porque habían conseguido trabajo en relación de dependencia.<sup>28</sup>

Por su parte, en Hurlingham, Ituzaingó y Lomas de Zamora no fue posible identificar articulaciones, pero no por ello podemos afirmar que estas no hayan existido.

<sup>25</sup> [www.facebook.com/mutualprimavera/](http://www.facebook.com/mutualprimavera/).

<sup>26</sup> El Polo Productivo de Ezeiza fue más reconocido que el de José C. Paz, en parte, por haber sido inaugurado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (discurso disponible en: <https://youtu.be/ZuuOd7Ymhbs>). Según una entrevista a un empleado de la Oficina de Empleo del Municipio de Ezeiza en abril del 2018 "el Polo tiene el 2% de los cooperativistas y seguía trabajando pero está surgiendo la inquietud de que ahora los cooperativistas tienen que realizar terminalidad educativa o formación profesional y no quieren contraprestar en otras actividades". Los funcionarios locales no utilizaban la categoría de ESS ni economía social y lo único realizado con cooperativas era el Programa AT. Es uno de los municipios que, por tanto, no reconocemos con políticas de ESS.

<sup>27</sup> "El Foro Hacia Otra Economía (FHOE) es una iniciativa conjunta entre organizaciones, movimientos sociales, Universidades y organismos locales que promueven otras formas de organizar el trabajo, la producción, distribución, consumo, reciclado, intercambio de bienes y servicios". Para más información: [www.otraeconomia.com](http://www.otraeconomia.com). Dicho foro fue realizado en el marco de diversos foros locales preparatorios del 3º Foro Nacional Hacia Otra Economía que se realizó en noviembre de dicho año en Santiago del Estero.

<sup>28</sup> Testimonio reconstruido a partir de participantes de la UNGS en el evento.

Finalmente, los casos en los que se identificaron articulaciones entre el AT y las políticas de ESS fueron Almirante Brown, Florencio Varela, General San Martín, La Matanza y Moreno. Se observa allí que, en la medida de las posibilidades locales (con énfasis en lo voluminoso del programa y lo acotado de los equipos de ESS) y con limitaciones por las definiciones estructurantes del programa, se le dio un sentido más interesante al AT, en oposición o, en algunos casos, en paralelo al planteo del destino de los destinatarios del programa a actividades del empleo público en condiciones precarias. En cuatro de ellos hay un acoplamiento sistemático y el AT fue identificado como una política de ESS, mientras que en La Matanza es a través de un solo programa y la articulación la detectamos a raíz del trabajo de campo. En general, se trata de convocatorias a los destinatarios del AT a las actividades de formación y de comercialización que se encaran desde las políticas de ESS.

En Almirante Brown, el director del Instituto para el Desarrollo Económico con Inclusión Social nos comentaba que:

La capacitación del AT la desarrollamos entre el Instituto y la Dirección de Empleo, mientras que lo operativo es desde la Jefatura de Gabinete con Gestión Descentralizada. Además, habilitamos a las cooperativas con lugares en nuestros encuentros de comercialización.

Por su parte, si bien en Florencio Varela el Municipio no era ente ejecutor del AT, detectamos que existía una fuerte articulación entre los dos entes de mayor peso, la Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de Florencio Varela (Fecotraun)<sup>29</sup> y la CNCT (que a su vez es la organización madre de la primera) con el Municipio y es posible que la Subsecretaría de Economía Social creada en 2016 bajo la órbita de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo haya surgido, en gran medida, a raíz de su labor con el AT y los cambios sufridos por parte del programa devenido en HF sobre el que el Subsecretario de Economía Social sostuvo:<sup>30</sup>

Por medio de las cooperativas se venía dando una colaboración a nuestras entidades y espacios físicos barriales de mucha importancia. Estamos de acuerdo con que los compañeros terminen la escuela primaria, la escuela secundaria pero también nos interesa que ¡por favor el Ministerio no prohíba a los compañeros a hacer tareas [sic] que realmente el pueblo o la sociedad de Florencio Varela necesita!

En línea con lo desarrollado en el punto sobre la evolución de las políticas a nivel nacional, el dirigente da su perspectiva:

<sup>29</sup> [www.cnct.org.ar/fecotraun-fv](http://www.cnct.org.ar/fecotraun-fv).

<sup>30</sup> En una entrevista radial realizada en marzo de 2018, disponible en: <http://radiomunicipalfv.gov.ar/conoces-el-trabajo-que-realiza-la-subsecretaria-de-economia-social/> Última visita realizada el 10 de agosto de 2018.

Al gobierno nacional hoy por hoy no le gusta que exista el cooperativismo, ni en Varela, ni en la provincia ni a nivel nacional. Hoy en día es muy difícil como vecino ir directamente al Inaes y de ahí no recibimos ni ayuda ni capacitación desde hace dos años atrás. Es mucho tiempo.

Rescatamos, finalmente, su expresión al respecto del sentido que le dan a las experiencias cooperativas que surgieron del AT, considerándose como parte de ellas: "tenemos el sentimiento de ser trabajadores autogestionados, hemos trabajado mucho para que se nos respete y se nos reconozca como una empresa social".<sup>31</sup>

En San Martín, hay un tono autocrítico sobre el AT y una condición política desfavorable que afectó la implementación.<sup>32</sup> En 2014, desde el gobierno nacional se transfirió el AT a la Universidad Nacional de San Martín para que reemplazara al municipio como ente. El funcionario a cargo de la Dirección General de Economía Social y Solidaria (Dgess), explica ese momento en estos términos:

El AT se implementaba en una Dirección de Cooperativas en Obras Públicas, no tenían relación con nosotros. En 2014 se corta, esa Dirección deja de existir y al AT lo asume la Unsam [...]. El Municipio fue muy malo, con muchas idas y vueltas con el Programa.

Si bien este panorama daría cuenta de un caso desacoplado de la ESS, en una actividad de observación no participante realizada en junio de 2018, pudimos reconocer destinatarios del AT organizados en cooperativas que participaban activamente de un curso de "Gestión de Proyectos para Empresas Sociales", destinado a "grupos asociativos del Municipio de San Martín" que fuera organizado por la Dgess. Consultado al respecto de la relación actual con el Programa y si sostienen allí una perspectiva de ESS, el funcionario respondió:

Es un laburo que estén en nuestros cursos. Mucho, mucho, mucho, mucho, mucho trabajo de intentar *traccionar*. Si hoy me dan ese paquete a mí, yo haría totalmente economía solidaria y por eso insisto con los cursos. Pero, lo que queda, hoy no forma parte de la Dgess sino de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial.

<sup>31</sup> Lo que el dirigente da a entender que no estaría sucediendo. Aunque en la entrevista radial no haya continuado con la frase, podemos constatar por registros de campo propios que es su visión.

<sup>32</sup> El intendente de San Martín fue uno de los intendentes del CB que asumió como parte del FPV a fines de 2011, luego fundó el Frente Renovador (dirigido por el exintendente de Tigre, Massa, y regresó en 2015 al FPV. Estos posicionamientos tuvieron una incidencia negativa en las políticas nacionales que se implementaban a nivel local, como la que estamos analizando. Algunas noticias de medios nacionales para recordar estos movimientos políticos partidarios: [www.lanacion.com.ar/1611845-quien-es-quien-en-el-armado-de-massa](http://www.lanacion.com.ar/1611845-quien-es-quien-en-el-armado-de-massa); [www.infobae.com/2013/07/11/719577-por-apoyar-massa-el-intendente-san-martin-perdio-el-control-del-concejo/](http://www.infobae.com/2013/07/11/719577-por-apoyar-massa-el-intendente-san-martin-perdio-el-control-del-concejo/); [www.perfil.com/noticias/politica/massistas-en-fuga-gabriel-katopodis-volvio-al-fpv-20150609-0044.phtml](http://www.perfil.com/noticias/politica/massistas-en-fuga-gabriel-katopodis-volvio-al-fpv-20150609-0044.phtml).

De todas formas, se observan en la actualidad actividades articuladas y cooperativas aún en funcionamiento como tales (a pesar de las transformaciones sufridas en el marco del HF) que, en general, participan de actividades con un sentido de ESS que se promueven desde distintas áreas de la Secretaría de Desarrollo Social de la que dependen tanto la Dgess como la mencionada Subsecretaría de Desarrollo Territorial.

En el caso de La Matanza detectamos una proyección interesante a partir de la articulación del EH con el Programa “Huertas Matanceras”,<sup>33</sup> impulsado desde la Secretaría de Producción en septiembre de 2017 y dirigido a integrantes del EH que han realizado la Diplomatura en Agroecología y Economía Social. Según una entrevista a un empleado de la Secretaría, “se plantea, en una primera etapa, generar huertas para el autoconsumo y, en una segunda, la producción y comercialización enmarcada en la Economía Social y la soberanía alimentaria”. A pesar de los cambios sufridos por el HF, el programa sigue vigente.<sup>34</sup>

Por su parte, el Imdel de Moreno es de los pocos ámbitos desde donde se trabajó, desde el comienzo y a lo largo de toda su implementación, en la articulación del AT con el resto de las políticas de “economía social”, según la categoría que utilizaban en la gestión anterior. Una de las funcionarias de dicha gestión nos decía:

Desde el inicio fue todo muy difícil con el AT ¡Pensá que esas cooperativas ni siquiera podían facturar! Pero hicimos varios artilugios para lograr algunas cosas, como que facturaran individualmente a través del monotributo social [...]. Y veíamos que, con capacitación en gestión asociativa, se generaban mejores resultados.

En Moreno, si bien se mantuvo el FPV en el gobierno, la actual gestión viene de una lista que derrotó al histórico movimiento peronista local dirigido por West. Inicialmente, esto impactó negativamente en las políticas de ESS locales en un contexto de ajuste de estas a nivel nacional, pero desde 2018 comenzaron a retomarse varias iniciativas. Para contar con un panorama actualizado del AT recuperamos dos testimonios, en primer lugar, de un empleado municipal que sostuvo que:

Antes hacían mantenimiento de espacios públicos, plazas, etc. Todo con capacitación, el trabajo que realizaban era la práctica de la capacitación que hacían. Si estudiaban herrería, se trabajaba en eso, era una capacitación teórico-práctica. Pero con el Hacemos Futuro, si bien sigue dependiendo del Imdel, ya no funcionan más como cooperativas, ahora es un beneficiario con un incentivo y la gestión municipal no se hace más.

<sup>33</sup> <http://produccion.lamatanza.gov.ar/huertasmatanceras.xhtml>.

<sup>34</sup> Esta afirmación surge de una noticia publicada en mayo de 2018: [http://infotep.com.ar/nota/1900/anuncian\\_que\\_100\\_escuelas\\_se\\_integran\\_al\\_programa\\_huertas\\_matanceras](http://infotep.com.ar/nota/1900/anuncian_que_100_escuelas_se_integran_al_programa_huertas_matanceras).

Por otro lado, un funcionario del Imdel de la gestión anterior que permaneció en la actual, al ser consultado sobre la continuidad de las cooperativas del AT, respondió en general sobre las cooperativas promovidas por las políticas nacionales desde 2003 expresando lo siguiente:

Muchas, por lo menos, tienen los papeles en regla. Tenemos 24 cooperativas que trabajan cerca de nosotros y hay otras 80 más o menos que, de alguna manera, siguen vinculadas por el *proceso lindo* que se dio en el Imdel de la asistencia técnica administrativa, legal, contable de un equipo que se conformó para eso. Eso hace que las cooperativas de Moreno hoy puedan pasar a ser cooperativas tradicionales y que el Inaes no les pueda desafectar la matrícula que es la intención de esta gestión nacional. Y eso es lo que venimos trabajando con distintos grupos, como Femoba,<sup>35</sup> que nos están ayudando a potenciar algunas cooperativas.

Se trata de otro testimonio que coincide en atestiguar sobre la visión negativa del gobierno actual sobre el sector. A su vez, se detecta nuevamente la diferenciación entre las cooperativas que surgen de los programas y las "cooperativas tradicionales" y con la expresión "todo lo lindo" está haciendo referencia a una de las políticas más complejas e interesantes para el sector en el CB que contó, entre otras, con una política local de asistencia técnica y formación tal y como desarrolla Repetto (2010).

## REFLEXIONES FINALES

En Argentina, las transformaciones del papel del cooperativismo de trabajo en relación con las políticas públicas son especialmente ilustrativas del cambio de orientación del gobierno actual, ya que la creación de cooperativas en el marco de programas sociales fue una de las herramientas privilegiadas del gobierno anterior y eso desapareció con el gobierno actual.

Sin embargo, habiendo sido el AT el Programa que más cooperativas creó y recursos movilizó, se fue construyendo una especie de *como si*, porque, si bien las cooperativas eran creadas formalmente, en la práctica no tenían la centralidad ni eran promovidas con herramientas para fortalecerse más allá del programa. De ese *como si* pasamos al *como si* la formación de individuos vulnerables fuera lo que interesara en el gobierno actual, cuando las propias autoridades asumen que no existe una oferta educativa acorde a las exigencias del Programa. El primero al menos era un *como si* con más márgenes de acción. De hecho, existieron prácticas de implementación que permitieron resignificar los contenidos básicos del

<sup>35</sup> Federación Mutual de Cooperativas y Mutuales del Oeste de Buenos Aires: [www.facebook.com/femoba.oeste](http://www.facebook.com/femoba.oeste).

programa y lograron la apropiación del trabajo cooperativo por los destinatarios del programa.

Entre esas condiciones de implementación deseables, se desarrolló en este artículo la de gobiernos municipales con voluntad política y capacidad técnica para acompañar a las cooperativas. Sin embargo, la figura del acoplado que *traccione* (utilizando el verbo de uno de los entrevistados) no la elegimos por casualidad. El AT fue un programa que requería engancharse a un tractor que lo condujera en un camino por el que las cooperativas creadas en su marco fueran más autónomas y tuvieran relación con el entramado socioeconómico local. Es decir, con acciones muy específicas y permanentes que se dieron en muy pocos territorios donde el manejo político partidario nacional marcó las reglas de juego sistemáticamente.

Entre otras cuestiones, esto implicó salirse de la imagen más difundida de estas cooperativas como islas receptoras de asistencia estatal y dependientes de esta, lo que, en términos de la hibridación de Laville que mencionábamos al inicio, las condenaría a no ser sostenibles.

Los hallazgos aquí presentados abren un campo a la indagación posterior para profundizar sobre estos casos, reconocer otros y ver cómo se da que hay cooperativas nacidas del AT que siguen funcionando a pesar de todo. En términos más específicos, urge una evaluación que dé cuenta de cuántas, cómo, dónde y en qué condiciones pudieron seguir funcionando.

Para finalizar, es preciso señalar que este artículo puso su foco en la mirada de la implementación desde el Estado, lo que requiere ser complejizado y enriquecido desde la perspectiva de los destinatarios del Programa, así como de las organizaciones y movimientos sociales que fueron entes ejecutores. ■

## Referencias bibliográficas

ACOSTA, María Cristina, Andrea Levin y Griselda Verbeke, "El sector cooperativo en Argentina en la última década". En: *Cooperativismo & Desarrollo*, Vol. 21, N°102, 2013.

ARCIDIÁCONO, Ana del Pilar, Karina Kalpschtrej y Ángeles Bermúdez, "¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja". En: *Trabajo y Sociedad*, N° 22, 2014.

BOIX, María Victoria, Juan Pablo Fernández y Vanesa Marazzi, "Implementación del Plan Argentina Trabaja en Esteban Echeverría: sistematización de la experiencia". Documento de Trabajo N° 60. Buenos Aires: Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), 2011. Disponible en línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1568.pdf>.

CORAGGIO, José Luis, "Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria". En: Acosta, Alberto y Esperanza Martínez (eds.). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones Abya Ayala, 2011.

-----, "La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización en América Latina", Conferencia de Unrisd "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy", Ginebra, 6, 7 y 8 de mayo de 2013. Disponible en línea: [www.unrisd.org/80256B42004CCCC77/\(httpInfoFiles\)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/\\$file/JL%20Coraggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B42004CCCC77/(httpInfoFiles)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/$file/JL%20Coraggio.pdf).

FERNÁNDEZ, Juan Pablo, "La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo 'Argentina Trabaja' en ámbitos subnacionales". Documento de Trabajo N° 96. Buenos Aires: Cippec, 2012. Disponible en línea: [www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2421.pdf](http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2421.pdf).

FERRARI MANGO, Cynthia y Julieta Campana, "Del 'Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo' y el 'Ella(s) Hacen' al 'Hacemos Futuro'. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?". Informe N° 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural de Flacso Argentina. Buenos Aires, 2018. Disponible en línea: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/07/Informe-OPPRE-N%C2%B0-11.pdf>.

GOREN, Nora, Diego Álvarez Newman y Nicolás Dzembrowski, *Políticas sociales y experiencias organizativas del trabajo en el municipio de José C. Paz: El caso del Polo Productivo*. Ponencia presentada al Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 2, 3 y 4 de agosto de 2017. Disponible en línea: [www.aset.org.ar/2017/ponencias/14\\_Goren.pdf](http://www.aset.org.ar/2017/ponencias/14_Goren.pdf).

HINTZE, Susana, *La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: Clacso/Ciccus, 2010.

HINTZE, Susana, María Victoria Deux Marzi y María Ignacia Costa, "Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina". En: Hintze, Susana y Claudia Danani (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Editorial UNGS, 2011.

HOPP, Malena Victoria, "Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'". En: *Revista Trabajo y Sociedad* N° 24, 2015.

-----, "De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina". En: *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* N° 2, 1er semestre de 2018.

HUDSON, Juan Pablo, "Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias". En: *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Vol. 21, N° 34, 2017.

KASPARIAN, Denise, "De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja". En: *Argumentos* N°19, 2017.

LAVILLE, Jean Louis y Bernard Eme, "Renovación y diversidad de prácticas". En: Laville, Jean Louis (comp.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Fundación OSDE/UNGS/Altamira, Colección Lecturas de Economía Social, 2004.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (MDS), "Programa Ingreso Social con Trabajo. Síntesis de resultados e impactos. Después de cinco años de sus primeros pasos...". Buenos Aires, 2015. Disponible en línea: [www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf).

NATALUCCI, Ana Laura, "Políticas sociales y disputas territoriales: el caso del programa 'Argentina Trabaja'". En: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 2, N° 3, 2012.

PROGRAMA FACULTAD ABIERTA, "Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos del gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a mayo de 2016". Informe del Centro de Documentación de Empresas Recuperadas. Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Buenos Aires, 2016. Disponible en línea: [www.recuperadasdoc.com.ar/informe-mayo-2016.pdf](http://www.recuperadasdoc.com.ar/informe-mayo-2016.pdf).

REPETTO, Vanessa, *El aporte de la asistencia técnica integral a los emprendimientos de la Economía Social. Contribución teórica y análisis de un caso: Programa de asistencia técnica local del Municipio de Moreno*. Tesis de maestría en economía social (UNGS). Los Polvorines, 2010. Disponible en línea: [www.ungs.edu.ar/ms\\_ungs/wp-content/uploads/2013/06/Tesis-final\\_Repetto-Vanesa.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ungs/wp-content/uploads/2013/06/Tesis-final_Repetto-Vanesa.pdf).

SANTOS, Milton, "O retorno do território". En: *Observatorio Social de América Latina*, Vol. 6, N° 16, 2005.

SILVEIRA, María Laura, "Globalización y territorio usado. Imperativos y solidaridades", En: *Cuadernos del Cendes*, Vol. 25, N° 69, 2008.

VUOTTO, Mirta, "El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social", OIT, Lima, 2011. Disponible en línea: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_179395.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_179395.pdf).

ZARAZAGA, Rodrigo, "Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'". En: Acuña, Carlos (coord.), *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación OSDE, 2014.



## ARTÍCULOS LIBRES



# ERRADICACIÓN DE POBLADORES Y RECOMPOSICIÓN IDENTITARIA: EL CASO DE LA VILLA ESTRECHO DE MAGALLANES (SANTIAGO DE CHILE)

*Cristóbal Sebastián Palma Rojas*

UAH

## RESUMEN

El presente artículo discute acerca de la generación de identidades colectivas surgidas en un marco de segregación espacial y homogenización intracomunal provocada a partir de las políticas de reforma urbana impulsadas por la dictadura militar chilena. La investigación realizada en la villa Estrecho de Magallanes, de la comuna de La Pintana, en Santiago, se llevó a cabo mediante técnicas de investigación cualitativas como la observación participante y la entrevista en profundidad. Se concluye que, a pesar de las políticas de erradicación y radicación de la dictadura militar y su manifiesto interés por desarticular las instancias de organización e identificación colectiva, los pobladores tienden a re-crear identidades asociadas a la simbolización del espacio habitado y las acciones conjuntas que despliegan en respuesta a la marginación social.

**Palabras clave:** identidad - segregación espacial - políticas de vivienda en dictadura - La Pintana (Chile)

## ABSTRACT

This article discusses the emergence of collective identities arising in a framework of spatial segregation and intracommunal homogenization provoked during the urban reform policies promoted by the Chilean military dictatorship. The research carried out in the Estrecho de Magallanes settlement was developed using qualitative research techniques such as participant observation and depth interview. We can conclude that, despite the policies of eradication and establishment of the military dictatorship and its manifestation of interest in the particular circumstances of the organization and collective identification, the inhabitants tend to re-create identities associated to the symbolization of the inhabited space and the joint actions that they deploy in response to social marginality.

**Keywords:** identity - segregation space - dictatorship housing policies - La Pintana (Chile)

---

Recibido: 20/07/2018 / Aceptado: 21/12/2018

---

## INTRODUCCIÓN

La villa Estrecho de Magallanes, ubicada en el sector El Castillo de la comuna de La Pintana (Santiago de Chile), surgió al alero de la política de radicaciones y erradicaciones que promovió la dictadura militar chilena durante la década de los ochenta. Los pobladores, provenientes de uno de los campamentos (asentamientos informales) mayormente dotados de organización política y vida comunitaria, el “Cardenal Raúl Silva Henríquez”, fueron arrojados intencionalmente a los extramuros de la ciudad en función del desarrollo de un mercado inmobiliario privado que requería reordenar el centro administrativo del país, en concordancia con la instauración del modelo de desarrollo neoliberal y su particular forma de concebir el espacio urbano.

Con esta política la dictadura no solo acentuó la distribución espacial de la desigualdad económica, precisando las formas y límites del poblamiento de los sectores populares y su relación con la ciudad (ver, por ejemplo: Gurovich, 1998; Hardy, 1989; Icaza y Rodríguez, 1993; Morales, Levi, Aldunate y Rojas, 1990; Calderón y Lazo, 2010), sino que también promovió decididamente el desmantelamiento de los movimientos sociales y organizaciones políticas que amparaban sus reivindicaciones y conquistas, configurando una destrucción metódica de lo colectivo (Royo, 2005), lo que puede considerarse el doble saldo de la política de radicaciones y erradicaciones.

El despliegue de esta política y su contexto autoritario produjo una ruptura con las orientaciones precedentes en que el Estado había tratado la problemática de la vivienda y sus actores: los pobladores. Estudios recientes han constatado cómo la política de erradicaciones es entendida por los afectados como “un plan directamente formulado contra los campamentos de la capital” con la manifiesta intención de liquidar “todo modo de organización y segregarlos socialmente” (Seremi De Vivienda y Urbanismo, 2010:19), lo que Dávalos (2008) plantea como “un quiebre en la experiencia social de estos sujetos”. Los pobladores son, además, siguiendo a Royo (2005), los actores sociales que recibieron de forma más brutal los efectos de la dictadura, dejando un vacío organizativo durante un período considerable, que viene paulatinamente siendo retomado a partir del eje social-comunitario, más que el político-reivindicativo que les fue característico durante décadas pasadas (Angelcos y Pérez, 2017).

En este artículo se abordan algunas de las consecuencias identitarias y organizacionales de la política de erradicaciones y radicaciones de la dictadura militar, a través de la pregunta por la permanencia y transformación de las identidades colectivas e individuales de los pobladores de la villa Estrecho de Magallanes del sector El Castillo, en la comuna de La Pintana (Santiago de Chile). Mediante técnicas de investigación cualitativa –entrevistas en profundidad y observación etnográfica–, se buscó conocer si acaso estos pobladores erradicados de sus tradicionales lugares de asentamiento pueden desarrollar identidades colectivas en sus espacios de destino y de qué manera estas identidades les permiten oponerse a la marginación social de la que son objeto.

## PARA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LOS POBLADORES EN CHILE

La relación entre el Estado y los pobladores (o pobres urbanos) de Santiago ha prosperado de diversas formas a lo largo de la historia. A partir del siglo XX, la capital fue testigo de sucesivos procesos migratorios desencadenados, principalmente, por la diversificación de las actividades productivas, que modificaron la fisonomía de las ciudades, inaugurando la coexistencia entre pobres y elites dirigentes en un mismo espacio. (Espinoza, 1998:14). Ya sea por medio del arriendo de cuartos en *conventillos* o el poblamiento en las riberas del Río Mapocho y el Zanjón de la Aguada, los pobres fueron habitando la ciudad masivamente. Fue durante la década de los cincuenta, en todo caso, cuando su situación se transformó en un problema de carácter nacional (Garcés, 2002), ya que para la época *poblaciones* y *campamentos* se habrían convertido en el tipo de habitación que albergaba mayor cantidad de grupos de bajos ingresos de la sociedad urbana capitalina (De Ramón, 1990), conocidas coloquialmente como poblaciones *callampas*.

En el mismo período nacieron las primeras organizaciones de pobladores, que instalan desde el mundo popular la demanda por el acceso a soluciones habitacionales (Garcés, 2002:139), por medio de actos previamente concertados a través de grupos compactos y homogéneos que realizaban invasiones ilegales en terrenos, bajo el liderazgo de uno o varios partidos políticos (De Ramón, 1990). Simultáneamente, el Estado comenzó a trazar planes habitacionales, de inversión privada, dando vida a las primeras poblaciones erradicadas hacia barrios creados a propósito, en terrenos de poco valor comercial y básicamente urbanizados que agudizaron la segregación espacial de la época (De Ramón, 1990; Garcés, 2002:150; De Ramón, 1990).

Ya durante la década de los sesenta se dio paso a la *operación sitio* promovida con la administración demócratacristiana de Eduardo Frei que, si bien continuó en térmi-

nos generales la orientación antecesora, tendió a la incorporación de familias en el sistema financiero de viviendas a través de cooperativas de crédito, a fin de que los pobladores fuesen propietarios en la ciudad procurando, a la vez, el nacimiento de organismos comunitarios que dialogasen con municipalidades y organismos nacionales (De Ramón, 1990). En línea semejante, Garcés (2002) señala que los pobladores se habrían convertido durante esta década en un actor social capaz de influir en la satisfacción de las necesidades de vivienda y el reordenamiento urbano de la época, por medio de un posicionamiento territorial, social y político (*ibid.*: 424).

Durante el primer trienio de la década de los setenta se desarrolló una nueva etapa en la acción poblacional, cuando se acrecentaron las tomas de terreno y formación de campamentos, a la vez que sus habitantes se resistían a la tentativa planificadora desde el Estado. Según De Ramón (1990), durante la época se tendió a contrarrestar en parte la segregación espacial en la ciudad, pues la ocupación de terrenos se efectuaba en distintos lugares de la urbe y no solo en las periferias. Al mismo tiempo, se generó un tipo especial de *poder urbano*, que entró en conflicto con la administración local, provincial y central, facilitado por un contexto de la estructura social, económica y política que habría permitido el desarrollo de organizaciones poblacionales. Lo relevante de este momento fue que los pobladores se erigieron ya no como un mero actor auxiliar del movimiento obrero, sino como sector social decisivo a la hora de resolver la polarización política de la sociedad chilena (Cortés, 2014).

La dictadura militar chilena trastocó manifiestamente las direcciones anteriores que enrumbaron las políticas de desarrollo urbano y su relación con los habitantes de la ciudad. Durante la década de los ochenta se inició un proceso de cambio en el que primó un criterio análogo al del modelo económico instaurado, que propugnó la liberación de los límites urbanos, otorgando al mercado la asignación de los usos del suelo y prescindiendo a su vez de la intervención estatal en la construcción de soluciones habitacionales para los sectores pobres, como antesala de la construcción de un mercado inmobiliario privado (Icaza y Rodríguez, 1993; Hidalgo, 2005; Rosenfeld y Segovia, 1986.).

Se estableció, por tanto, que la vivienda sería “un bien que se adquiere con el esfuerzo y ahorro de la familia, los que el Estado reconoce y comparte subsidiariamente” (Rosenfeld y Segovia, 1986:60). En el mismo sentido, Sepúlveda (2008) señala que, por medio de un enfoque neoliberal en las políticas de vivienda, “...se construyó el andamiaje financiero, programático e institucional de una política ‘viviendista’, donde lo que interesaba era dinamizar un sector de la economía, por un lado, y enfrentar el problema de la vivienda en términos de déficit habitacional acumulado, por otro” (*ibid.*: 16).

Como señalábamos precedentemente, la erradicación de pobladores hacia sectores periféricos otrora orientó la solución urbanística y habitacional desde el Estado,

principalmente durante los años 1950 y 1960; sin embargo, durante la dictadura, a modo de facilitar la apertura del mercado de suelos urbanos, se intervino masivamente en los asentamientos populares, cuyo origen era campamentos y tomas de terrenos, expulsando de los lugares céntricos a las familias y reubicándolas en los márgenes de la ciudad.

De este modo, a partir de 1981 se desplegó la política de radicación y erradicación, que recayó principalmente en los municipios, de la mano de la ley 18.138, que facultó transitoriamente a estos para elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructura sanitaria (Icaza y Rodríguez, 1993). Los municipios, según señala Royo (2005), fueron situados como herramienta política, es decir, como un medio para establecer un control social territorializado que facilitaría el manejo de ciertas fronteras. Paralelamente, se desarticulaban las organizaciones populares de pobladores por medio de la vigilancia, el control y la represión como estrategia para eliminar los espacios que canalizaban sus demandas (Royo, 2005).

Con el término de la dictadura, las medidas liberalizadoras y privatizadoras subsistieron y profundizaron, en general, el modelo neoliberal en vivienda, asegurando la permanencia del mercado como eje rector. Del mismo modo, se produjo un repliegue de los pobladores hacia lo privado, en desmedro de lo público, y el predominio del individualismo y la competitividad por sobre la asociatividad (Royo, 2005), descendiendo los índices históricos de asociación, participación y movilización. Aun cuando durante las últimas décadas se observan ciertas experiencias de organización en torno a la problemática de la vivienda y la demanda de “una vida digna”, que sitúan el barrio y la locación geográfica como aspectos relevantes de la acción poblacional (Angelcos y Pérez, 2017).

Ante la constatación de estos hechos, surge la interrogante de la investigación presente: ¿Pueden los pobladores erradicados a partir de la política de erradicaciones y radicaciones de la dictadura militar desarrollar identidades colectivas en espacios urbanos marginales? De ser así, ¿de qué manera dichas identidades les permiten oponerse a la marginación social?

## **ESPACIO, IDENTIDAD Y ACCIÓN EN LOS MÁRGENES URBANOS**

El espacio social, siguiendo a Simmel, será la “condición y el símbolo de la relación entre los hombres” (Simmel citado en Leal, 1997), puesto que la proximidad facilita las acciones recíprocas y la pertenencia a una comunidad. En línea semejante, Harvey (1979) plantea que el espacio social estaría compuesto por un conjunto de sentimientos, imágenes y reacciones con respecto al simbolismo espacial que rodea al individuo (*ibid.*:28).

En ese sentido, la relevancia del espacio, dice Augé, está dada por “los procesos de simbolización puestos en práctica por los grupos sociales que habían de comprender y dominar el espacio para comprenderse y organizarse a ellos mismos” (Augé, 1996:100). En semejanza, Segura (2006) plantea que “en todo acto de enunciación se instauran un lugar y un tiempo desde los cuales se hablan, un aquí y un ahora que implícitamente suponen un allí y un antes”, construyendo así un punto de vista (aquí versus allí, ahora versus antes) desde el cual el espacio se representa (Segura, 2006:6).

El espacio social, entonces, resulta trascendental en el desarrollo de la vida doméstica, por medio de la necesidad común de simbolizar el hogar y el umbral y simultáneamente de pensar en la identidad y la relación en el sí mismo y el otro (Augé, 1996). La identificación con el espacio de residencia, siguiendo a Durán (2008), será “la medida en que el sujeto siente que su propia vida se asocia al lugar que habita. Por encima de identificaciones puramente administrativas”, donde formas más complejas de identificación pueden coincidir o contraponerse con las anteriores (*ibid.*, 2008: 83).

Evidentemente, las ciudades presentan un orden social interno espacialmente hablando, conteniendo en sí mismas muchas ciudades (Durán, 2008). Así, la segregación espacial se erige como un ordenamiento prácticamente constitutivo de la ciudad capitalista generando una “separación de mundos vividos, no de sistemas”, como dice Segura, remitiendo a la especificidad de experiencias y relaciones concretas de los habitantes de los márgenes, quienes desarrollan estrategias varias y diversas, que implican la movilidad, para mitigar los efectos del aislamiento (Segura, 2004).

Por lo cual, las condiciones de la exclusión se expresan, en el ámbito cultural, como generadoras de dinámicas sociales y sus significados, los cuales adquieren variaciones respecto de las conductas y prácticas establecidas socialmente, configurando núcleos alternativos de valores, patrones de conducta, códigos sociales e inclusive una ética que iría contra las concepciones del resto de la sociedad. Siguiendo a Bauman (2004), “en territorios marginalizados la comunidad acepta y desarrolla una forma de organización diferente, que actúa como mecanismo de salida a los problemas que se deben enfrentar” (*ibid.*:114).

La identidad implica pertinencia social, mediante la apropiación e internalización, al menos parcial, del complejo simbólico-cultural. En ese sentido, el estatus de pertenencia está directamente relacionado con la dimensión simbólico-cultural de las relaciones e interacciones sociales. Así, se puede afirmar que los hombres piensan, sienten y ven las cosas desde el punto de vista de su grupo de pertenencia o referencia (Giménez, 1998: 6-7)

Giménez (1997:4) afirma que la identidad de un actor “emerge y se afirma solo en la confrontación con otras identidades en el proceso de interacción social, la cual



frecuentemente implica relación desigual y, por ende, luchas y contradicciones”. De la misma manera, la identidad no ha de pensarse como una esencia monolítica, por el contrario, dice el autor, se define en la “dialéctica entre permanencia y cambio, entre continuidad y discontinuidad” (Giménez, 1998:13). Así, las identidades se mantienen y perduran adaptándose y recomponiéndose incesantemente, sin dejar de ser las mismas. Es decir, que su configuración se erige siempre como un proceso abierto y nunca definitivo ni acabado, ya que la identidad se define, principalmente, por la continuidad de sus límites (Barth: 1976), es decir, por sus diferencias.

Rosana Guber (1984) plantea, en relación a la identidad de los grupos subalternos, que, si bien se encuentra atravesada por la participación decisiva de la ideología dominante en su configuración, existiría un margen de autonomía que proviene de la experiencia y observaciones de la realidad concreta como de la propia posición en la estructura social, por lo cual las identidades deben ser consideradas resultado de un proceso histórico y de una forma social determinada (*ibid.*, 1984:115). Dávalos (2008) plantea, en semejanza, que las condiciones de marginación serían catalizadoras en la formación de grupos e identidades, ya que entrarían en el juego “conductas y formas de representación social ligadas al status dentro de la sociedad”.

En un ámbito más específico, Márquez (2008) plantea que los viejos referentes de identidad que habrían dado vida y cuerpo a la clase obrera y a los pobladores se encontrarían fragmentados en razón de la continuidad y unidad de su relato generacionalmente hablando, pero también en torno a las posibilidades de su reconocimiento. Se hablaría entonces de una identidad fragmentada, en la cual los pobres urbanos no solo estarían ausentes del escenario público, sino que también poseerían serias dificultades con la definición de principios que les otorguen identidad, sentido y unificación a sus acciones. En ese sentido, Wacquant (2007) propone que los sectores populares se encuentran cada vez más desposeídos de los medios para producir sus propias identidades, ya que su realidad se impone desde fuera, a partir de lo que denomina un estigma territorial.

Habría que agregar que la identidad de un grupo se encuentra estrechamente ligada a lo que Tilly denomina acción colectiva, entendida como la “actuación conjunta de grupos de personas con el objeto de conseguir intereses comunes” (Tilly en González, 2012: 19). Consecuentemente, Melluci (1999) plantea que la acción colectiva se construye como resultado de intenciones, relaciones y recursos en un sistema de oportunidades y restricciones, en el cual los individuos construyen su acción mediante inversiones organizadas, en términos cognoscitivos, afectivos y relacionales (1999:32), mientras que al mismo tiempo activan sus relaciones con la finalidad de darle sentido al “estar juntos” y a los fines que persiguen. En ese sentido, los individuos generarían un “nosotros colectivo” en al menos tres clases de orientaciones: los fines de la acción, los medios y el campo en que tiene lugar la acción.

Los factores generales que incidirían en la acción colectiva tienen que ver con la solidaridad interna del grupo, su autonomía frente al exterior, sus capacidades de organización previa y repertorio de acciones conocidas por la gente, la posición en la estructura de oportunidades (aliados exteriores, redes sociales densas), entre otras. Giménez (1998) plantea, en todo caso, que las identidades colectivas no constituyen un prerrequisito para la acción colectiva y viceversa, es decir: no toda identidad genera una acción colectiva ni la acción tendrá por fuente una identidad colectiva. No obstante, y como señala Márquez (2008), las posibilidades de acción tienden a debilitarse en razón de la ausencia de principios identitarios.

En síntesis, el espacio habitado resulta prolífico para la producción de significados del mismo modo que el sentido de pertinencia otorgado por la dimensión simbólico cultural de las relaciones y acciones de los sujetos, por ello se considera posible que los pobladores desarrollen identidades aun en un contexto de marginación social y segregación producida a propósito.

## **ENCUADRE METODOLÓGICO**

Para lograr la labor propuesta, se ha realizado un estudio de caso apoyado en técnicas de investigación cualitativas. El estudio de caso es recomendado para investigaciones en temas que se consideran prácticamente nuevos (Yin, 1989:23) y sirve como estrategia para la comprensión de dinámicas presentes en contextos singulares (Heisenhardt, 1989). En el mismo sentido, permite explorar en forma profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre el fenómeno estudiado y la aparición de temas emergentes. Si bien existen varias investigaciones que describen el proceso de erradicación, la interrogante por las identidades de los pobladores y la reconstrucción de ese proceso histórico del que fueron parte es escasa. El estudio de caso permitió generar una muestra intencionada a partir de datos conocidos y criterios de selección determinados por el investigador (Martínez, 2006: 184).

El universo de la investigación, del que se desprende el estudio de caso, corresponde al total de poblaciones relocalizadas, que entre 1979 y 1985 habrían sido a unas 35.000 familias, confinadas principalmente en las comunas de la zona sur de la región: La Granja (actual La Pintana) y San Bernardo, entre otras (Icaza y Rodríguez, 1993). La unidad Villa Estrecho de Magallanes, del sector El Castillo, comuna de La Pintana, fue escogida en atención a los siguientes criterios:

La comuna recibió “el mayor volumen de erradicaciones, en tamaño y número [lo cual resulta] demostrativo de la estrategia de reorganización y sus conflictos” (Rosales, 2003:20); además, el sector de El Castillo concentra la mayor cantidad de pobreza comunal además de bajos niveles de escolaridad, hacinamiento, escasa capacitación y alta susceptibilidad en el mercado del trabajo (Traverso, 2006).

Del mismo modo, la Villa Estrecho de Magallanes ha sido seleccionada por su pro-  
 veniencia asociada a una sección de familias del Campamento Cardenal Raúl Silva  
 Henríquez, una experiencia organizativa disímil al desarrollo general del movimien-  
 to de pobladores durante la época debido a sus altos grados de coordinación, ade-  
 más de ser menos extensa y poblada que las demás villas y poblaciones del sector,  
 lo cual permitió una comprensión más profunda de la locación.

Las técnicas cualitativas utilizadas fueron la observación participante, entendida  
 como “descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el es-  
 cenario social elegido para ser estudiado” (Marshall y Rossman, 1989: 79), preten-  
 diendo la comprensión de la vida cotidiana de los sujetos que nos resultan ajenos.  
 De modo tal de observar, acompañar y compartir con los actores las rutinas que  
 conforman la experiencia humana (Robledo, 2001), por medio de la mirada activa,  
 las notas de campo detalladas y entrevistas informales (DeWalt, 2002) y, a su vez,  
 la entrevista semiestructurada o en profundidad, entendida como una conversación  
 entre el investigador y el informante dirigida hacia la comprensión de las perspecti-  
 vas de estos últimos respecto de sus vidas, experiencias o situaciones tal como las  
 expresan sus palabras, donde es el investigador, más que un protocolo o formula-  
 rio de entrevista, el que se convierte en el instrumento de la investigación (Taylor y  
 Bodgan, 1992:1).

Los resultados que se presentan a continuación son producto del trabajo de campo  
 realizado entre los meses de agosto y noviembre del año 2014, que consistió en vi-  
 sitas programadas a la villa, encuentros con vecinos, reuniones de organizaciones,  
 talleres de jóvenes, eventos culturales (*Pregón por la paz* y *Carnaval El Castillo*, es-  
 pecíficamente) y cuatro entrevistas semiestructuradas a residentes del sector. Los  
 entrevistados son residentes de la villa desde su fundación y se han involucrado de  
 una u otra forma en la vida pública de esta.

## **EL CAMPAMENTO SILVA HENRÍQUEZ Y EL NOSOTROS COLECTIVO**

La mayoría de las familias que habitan la villa Estrecho de Magallanes provienen  
 de la erradicación del Campamento Raúl Silva Henríquez, las “circunstancias de la  
 vida” pareciese ser el significado que comparten todos para haber llegado ahí. Vi-  
 das difíciles que hablan de conflictos familiares y desamparo permanente, de falta  
 de oportunidades laborales y de la imposibilidad de acceder a una vivienda con re-  
 cursos propios, pero también de dignidad otorgada por la lucha incesante por los  
 intereses colectivos.

Los pobladores “históricos” de Estrecho de Magallanes tienden a identificarse con  
 los repertorios de acción colectiva que habrían desarrollado durante el campamen-  
 to, el fin de obtener una vivienda para sus familias por medio del desarrollo de una

organización comunitaria fuerte y autónoma habita en sus discursos acerca de lo que allí habrían logrado, la conformación de un “nosotros colectivo” (Melluci, 1998) y una simbolización del lugar habitado (Augé, 1996).

Ante el temor que representaba organizarse y militar en partidos de izquierda durante la dictadura militar, se anteponían las carencias profundas como la falta de alimentación, de trabajo y vivienda, que figuraban como las necesidades más urgentes por suplir. Y pareciese ser que esta última habría desencadenado una de las experiencias organizativas más grandes de la época, Claudia lo relatará así:

Yo vivía con mi esposo en la casa de mis papás, en la población José María Caro, en unas piezas que instalamos para vivir con mis dos hijos, ya teniendo una panzota de ocho meses, se dio la toma de terreno [...] Bueno, nosotros nos habíamos enterado que se venía la toma, porque éramos militantes del Partido Comunista, en el año 82 se empezó a gestionar el trabajo político social, viendo el tema de vivienda que existía en esos años y lo difícil que era tener una [...] Se empezaron a gestionar en conjunto con los pobladores los comités de allegados de la zona sur. En San Ricardo, San Rafael, La granja, lo que era una toma masiva de terreno, en todo el sector de Lo Blanco, Porto Alegre y México que había unos terrenos de la Universidad de Chile. (Claudia, dirigente social).

Los comités de allegados, expresión de la organización poblacional de la época, solo constituían una parte de lo que posteriormente fue el campamento, ya que inmediatamente después de la toma “se corrió la voz”, dice Claudia, llegando a albergar un millar de personas que provenían desde diferentes lugares de la ciudad, El campamento se emplazó en un terreno en plena Avenida Santa Rosa, que para la época no constituía un interés para las inversiones privadas, puesto que la comuna se encontraba escasamente urbanizada y aún era considerada parte del área agrícola.

“No había necesidad de salir a buscar nada afuera”, recalca Claudia, “adentro tú lo tenías todo”, aunque no precisamente las necesidades básicas, sino más bien se refiere al control y autonomía que poseían los pobladores sobre las decisiones y orientaciones del campamento. Estaba organizado por cuadrillas; cada familia poseía su pedazo de tierra, donde improvisaban habitaciones con materiales de construcción ligero y *mediaguas*; las decisiones eran tomadas de manera colectiva por medio de asambleas y los vecinos asumían tareas de acuerdo con roles de género: las mujeres se encargaban de la alimentación por medio de la olla común, mientras que los hombres se dedicaban a la seguridad, por medio de las guardias, Marco plantea que estas no solo se dedicaban a cuidar el terreno, sino que también se ocupaban de los problemas cotidianos del campamento, como los robos:

Nos decían “En la casa –ponte tú– veintiuno hay un compadre que sale a robar”, entonces partíamos al sector, llegábamos a la casa, tomábamos al

compadre y le sacábamos la cresta, porque ahí no entraban los pacos. Nosotros hacíamos justicia. (Marco, poblador)

Si bien estos episodios podrían tender a interpretarse como hechos de violencia, el carácter de grupo organizado y con los recursos propios con los que contaban *las guardias* debe ser entendido en el marco de la acción colectiva, como un episodio de violencia colectiva y no como un simple hecho aislado (Skocpol, citado en Tironi, 1989): la idea de la justicia aquí se inscribe como la finalidad de la acción.

Para Claudia, lo que constituyó el campamento Silva Henríquez fue “un Chile libre”, libertad otorgada por las organizaciones autónomas que desarrollaron una escuela para los niños, un policlínico atendido por paramédicos, un cuerpo de bomberos, un equipo de guardias y de cocineras, todo ello organizado por un *comando central*, instancia directiva del campamento ligada al Partido Comunista.

### Imagen 1

Desalojo del campamento Silva Henríquez



Fuente: Memoria Chilena.cl.

Lo que lamentan los pobladores de la erradicación no es tanto alejarse del espacio habitado, ya que fueron trasladados a unos pocos kilómetros de donde se ubicaba el campamento, pero sí la intencionalidad del régimen de destruir su organización comunitaria, en base a una serie de allanamientos por carabineros y militares su-

mado al ingreso de militantes de la recién fundada Unión Demócrata Independiente,<sup>1</sup> que posibilitaron el traslado de familias, en pequeños contingentes, a diferentes comunas de la zona sur de la capital, “disgregaron toda esa gran colmena”, dice Claudia, mientras Marco lo retrata así:

Y después, en diciembre, empezaron a salir los camiones con la gente para distintos lados, para Maipú, para Los Morros, El Ombú, que es como la columna vertebral del campamento, empezó a salir la gente cuando estaban los terrenos. (Marco, poblador).

Para Cristian esta acción se asemeja al imaginario de los “campos de concentración” del régimen nazi, camiones militares subiendo a familias enteras con sus medietas incluidas, en medio de la noche, dejándolas en terrenos baldíos, únicamente demarcados. Para Berta, en cambio (que no vivió durante esos años en el campamento, pero habla por su madre, que lo hizo), la erradicación es comprendida como “natural” en relación a las soluciones habitacionales para los pobres, “el lugar que nos dieron” y el campamento es significado como un espacio “problemático, por el sector donde estaba, era peligroso, había que cruzar unos peladeros, era difícil llegar, en ese tiempo incluso había violaciones) pero reconoce que aun así este habría sido “muy organizado”.

Así, independientemente de las diferentes significaciones, los pobladores de Estrecho de Magallanes se sienten identificados en torno a una experiencia común: la de habitar el campamento y desarrollar diversos repertorios de acción asociados a potenciar la vida comunitaria, cuestión que habría sido intencionalmente desarticulada por la erradicación de las familias hacia distintos lugares. Al consultar a Claudia sobre qué caracteriza a los pobladores de la villa, dice: “Somos luchadores [...] la gente lucha día a día, está la gente que estudia, que trabaja, que hoy se está organizando de nuevo, la gente que tiene que rescatar lo que perdió, lo que nos han quitado”, lo que habla de una identificación con ese momento de la historia del campamento, pero ¿qué les han quitado? Es lo que veremos en palabras de los propios pobladores en el próximo apartado.

## **LA VILLA ESTRECHO DE MAGALLANES: ¿UNA IDENTIDAD ERRADICADA?**

La villa es una de las tantas creadas a partir de la política de erradicaciones en la comuna de La Pintana, en el sector El Castillo (Barría, Llanos y Gálvez, 2010). Se

<sup>1</sup> Partido Político de Derecha, colaborador del régimen dictatorial, destacado por su intervención en campamentos y poblaciones. Lo relevante de la UDI está relacionado con un tipo de trabajo que promueve el emprendimiento individual, para la superación de la pobreza, en desmedro de la asociatividad y prácticas clientelares. (Ver, por ejemplo, Arriagada, 2008).

encuentra próxima a la población Ignacio Carrera Pinto por el poniente, la población Batallón Chacabuco y Santiago del Nuevo Extremo por el oriente, la población Jorge Alessandri II por el sur y la villa El Ombú (en sus etapas I, II y III) al sur poniente, esta última también proveniente del Campamento Silva Henríquez. Todos estos conjuntos habitacionales comparten el haber sido erradicados desde diferentes lugares de la ciudad hacia lo que podríamos considerar un área de homogenización social (Dávalos, 2008).

**Mapa 1**  
Sector El Castillo, Villa Estrecho de Magallanes



Fuente: googlemaps.

La solución habitacional de la dictadura, como ya adelantáramos, consistió en la entrega de terrenos parcialmente demarcados y sin condiciones básicas de urbanización. El contraste, en todo caso, es que a partir de ese momento los pobladores se convirtieron en propietarios de dichos terrenos. La experiencia reciente de repertorios de acción colectiva en el campamento y el incremento de las carencias materiales habría llevado a los pobladores de la villa a (re)organizarse rápidamente, en función de lograr condiciones mínimas de habitabilidad. Aquí, nuevamente, la proximidad espacial será clave para el desarrollo de la organización. Claudia plantea que esta era necesaria para “defender lo que teníamos en ese instante, que no era nada, pero que era nuestro”, Así, mediante una serie de alianzas con ONG<sup>2</sup> de la época y ahorros colectivos, los pobladores lograron urbanizar básicamente la villa y edificar sus viviendas. Del mismo modo, se habría desarrollado un “plano reivindicativo” (Dubet *et al.*, 2016) de la acción, relacionado con la negociación entre dirigentes y autoridades municipales para conseguir condiciones mínimas de vialidad.

De igual forma, se produjo cierta continuidad del plano comunitario de la acción poblacional (Dubet *et al.*, 2016). Berta pone énfasis en las navidades y aniversarios del campamento, cuando se cerraban los pasajes y se realizaban actividades re-

<sup>2</sup> Las Organizaciones No Gubernamentales fueron un actor clave en la canalización de la actividad política de sectores de izquierda durante el periodo dictatorial y los años posteriores.

creativas y culturales. Del mismo modo, se elegían delegados de pasaje y continuaron las guardias de pobladores, en razón del aumento de la delincuencia. Marco, que también habría realizado guardias, lo plantea así:

Acá [en la villa] hubo un tiempo de los robos, los domésticos [ladrones del interior de la villa], y cuando nosotros empezamos a tomar cartas en el asunto ya como que se calmó un poco, porque de repente llegaban unos *hueones* y si los pillábamos, los colgábamos en los postes, ahí después se calmó un poco. (Marco, poblador).

## LA VILLA: FRONTERAS Y PROBLEMAS

Según Marco, la delincuencia emergió desde las poblaciones aledañas: “la gente del sector donde vivimos nosotros es buena, pero si tu vai pa allá pa adentro [otras poblaciones del sector] te cuelgan, te cuelgan”. Con relación a esto, dice Claudia: “En todas partes, cuando hay erradicaciones, hay de todo, hay gente trabajadora, gente problemática... vecinos que vienen con malos hábitos”.

Los pobladores reconocen que su nueva locación habría generado problemas con los residentes de otras villas y poblaciones. Marco retrata que las instancias de encuentro fueron catalizadoras de conflictos: “no nos teníamos buena con los vecinos de al frente [población Ignacio Carrera Pinto], las cosas nunca terminaban bien, hacíamos partidos de fútbol y terminábamos sacándonos la chucha [golpeándonos]”.

Lo mismo sucede en relación al narcotráfico. Marco cuenta: “aquí la droga empezó a llegar pero llegó de ahí adentro, empezó a correr, a correr hasta que llegó a la villa”. Asimismo, Berta, que vivió de allegada en la Población El Castillo, una de las primeras creadas dentro del sector, manifiesta:

Las otras poblaciones me da pena verlas ahora, las otras poblaciones son más peligrosas que esta, porque hay tráfico toda la noche, balacera todos los fines de semana. Acá no es tan peligroso porque tenemos el consultorio que está siempre con gente y carabineros afuera, no deja de ser peligroso, pero al nivel que es en otras poblaciones, más acá arriba.

Como planteábamos anteriormente, los actos de enunciación construyen un punto de vista desde donde el espacio es representado (Segura, 2006:6). En ese sentido, tanto el *adentro* como el *arriba* van configurando una particular visión acerca de los problemas que atraviesa el sector y sus responsables son *los otros*, las otras poblaciones. Este tipo de representaciones van dando sentido al espacio habitado y son generadoras de identidad desde el principio de diferenciación y el estatus.

En este plano, el punto de vista de Marco resulta revelador: “yo llegué aquí [Villa Estrecho de Magallanes] que es ‘La Pintana chica’, que entre paréntesis era lo me-



jorcito de vecinos que había, para allá [otras poblaciones del Castillo] está la mierda”, haciendo referencia a la cercanía de la Villa con la comuna en general y las diferencias que, según él, existirían entre poblaciones.

## **ADENTRO DE LA VILLA: RESIGNACIÓN Y RESILIENCIA ORGANIZATIVA**

Independientemente de las interpretaciones que hacen los pobladores acerca del origen de los problemas, donde quedan expresadas de paso las significaciones que estos hacen en relación al espacio habitado, Estrecho de Magallanes comparte con otras poblaciones de El Castillo problemáticas en torno a la proliferación de actividades ilícitas como delincuencia, pandillas juveniles, narcotráfico y consumo de drogas.

En el afán de explicar esto hacia dentro de la villa surge nuevamente la identidad común en torno al campamento y la vida pública, se establecen diferencias entre los pobladores históricos que llegaron con las primeras familias erradicadas a la villa y quienes se han avecindado en ella. Berta plantea que:

Hay muchos que han comprado acá y han echado a perder la población, que no llegaron acá con el campamento y es diferente porque la gente del campamento toda se conocía, acá nosotros conocemos mucha gente del campamento, pero ya se ha perdido todo eso imagínate que yo paso encerrada en mi casa.

Del mismo modo, dice Claudia: “son gente de afuera que no quieren el barrio”.

Según los pobladores, el desarrollo de actividades ilícitas se inició al interior de la villa coincidentemente con la crisis en la organización comunitaria, que llevó a los vecinos a alejarse del espacio común habitado pasando por alto los problemas. Dice Berta: “ahora cada uno se la arregla [...] antes se organizaba uno”. En ese mismo sentido Claudia, plantea que:

Había necesidades que cubrir, la educación de los hijos [...] que teníamos que terminar con la pobreza [...] Yo tenía que salir a ganarme la vida, porque yo quería que mis hijos tuvieran mejor vida de la que habíamos tenido nosotros [...]. Fuimos dejando la organización.

Según los pobladores, delincuentes y traficantes habrían tomado la villa. Cristián dice:

Acá hay balaceras todos los días, peleas, robos, hace poco nos robaron todos los materiales del taller, pero la gente no se mete, los problemas están naturalizados, ya nadie se impacta porque alguien muere, ya no podemos ni salir a comprar el pan.

Berta coincide con él: “da pena cuando matan a alguien, pero ellos se lo buscan, mueren en su ley”.

Hacia el interior de la villa, son los jóvenes quienes resultan estigmatizados y sindicados como causantes de los problemas., Berta lo plantea de la siguiente manera:

La juventud que hay ahora no me gusta, si la generación nueva es la que tiene echado a perder todo esto, [entre] 14 y 20 años [...] Antiguamente los lolos que estaban chiquititos ahora están grandes, ya tienen otra mentalidad, ya quieren ser más choros, ya no son igual que antes. Los hijos de las personas que tienen mi edad ya no son niños como los que eran más chicos. Ahora los jóvenes que tienen menos de 14 años, pura drogadicción. (Berta, pobladora).

Y esto puede comprobarse en un recorrido rápido por las calles de la villa, donde abundan jóvenes consumiendo y vendiendo pasta base, amedrentando a los transeúntes o pidiendo *peaje*<sup>3</sup> a las personas que retornan del trabajo. De la misma forma, el temor es catalizado en la juventud, demostrando una fragmentación identitaria entre padres e hijos. Marco dice:

Es que mira eso [de la delincuencia] iba aumentando por generación, entre el 90 y el 2000, había pandillas de cabros chicos, y cogoteaban en la esquina y son decididos, llegaban y te decían “que te pego un balazo” y lo pegaban. (Marco, poblador).

**Imagen 2**  
mural de la villa



Fuente: Elaboración propia.

<sup>3</sup> Se conoce coloquialmente como el acto de pedir dinero mediante amedrentamiento.

Auyero (2007) ha planteado que son precisamente los habitantes más jóvenes de los barrios relegados, víctimas de la marginación, quienes encuentran una manera de contrarrestar, aunque sea simbólicamente, su real vulnerabilidad por medio de la imposición del tono de la vida pública (2007:16). También, una serie de investigaciones ha dado cuenta de cómo los jóvenes de barrios populares se han convertido en el chivo expiatorio de los problemas delictivos que afectan a los barrios de relegación (Ver, por ejemplo: Tsukame, 2017).

Si bien dirigentes y pobladores reconocen que el consumo y venta de drogas y la delincuencia en la villa serían uno de los grandes problemas, tienden a justificarlo en razón de la falta de oportunidades que existirían en el sector, a raíz de la segregación y exclusión laboral y territorial de las que son objeto:

Es muy fácil caer [en la droga] cuando uno no tiene trabajo. Y si uno se atreve en un día ya gana cincuenta lucas y con eso llenai el refrigerador y al otro día ya tienes resuelto el problema del alimento, y después te das un gusto. (Cristián, dirigente social).

Antes yo pensaba que la droga venía por un tema de familia, pero no fue así, también es un tema de oportunidades. Qué van a hacer los jóvenes, si estás metido aquí en el centro de la perdición no se puede, el entorno juega mucho en contra. (Berta, pobladora).

Los pobladores reconocen que la solución a estos problemas no vendrá desde las instituciones, aprendizaje obtenido a través de eventos cotidianos que dan cabida a una desesperanza aprendida:

Pero carabineros [policía] no sale cuando hay balaceras, por su seguridad. Deberían estar para proteger, pero no lo hacen. Yo he visto carabineros acá que se dan de la mano con los traficantes. Yo no tengo confianza en carabineros de acá de la comuna, del sector del Castillo, no me dan seguridad. (Berta, pobladora).

Aquí estamos como bien dejados de la mano de dios con respecto a la muni, de hecho, en un comentario que hicieron, el alcalde, dijo "de Santa Rosa pa acá no me interesa mucho", porque parece que él es del sector de allá [centro de La Pintana]. (Marco, poblador).

Así visto, y a pesar de la desconfianza en las instituciones y la desesperanza hacia el futuro, algunos grupos de vecinos de la villa se organizan en la actualidad para recuperar el eje social comunitario que otrora orientó las formas de acción colectiva de los pobladores. En ese sentido, han surgido iniciativas, como el taller de zancos y malabarismo que dirige Cristian, además de la presencia territorial de organizaciones comunitarias, como la fundación Gesta, parte de la congregación marista. Ambos estarían enfocados en la promoción de organizaciones comunitarias, principalmente de jóvenes, puesto que, reconocen, resultan los más estigmatizados en la villa y el sector El Castillo.

De la misma manera, han proliferado instancias de articulación, surgidas desde la villa hacia otros sectores del Castillo, el “Carnaval El Castillo”, creado en 2013, aspira a la recuperación de los lazos entre vecinos y la vida pública, pero estableciendo un discurso férreo de autonomía y autogestión frente a las instituciones del Estado, precisamente gatillado por la desconfianza en estas. Durante el desarrollo del “pregón por la paz”, un “pasacalle” con conjuntos musicales, organizado a causa de la muerte de unos jóvenes en medio de riñas de pandilla, Cristian dice: “queremos recuperar la calle [...] es para que los vecinos vuelvan a salir a la calle, para que se termine el miedo, y de los narcos y de las balaceras”.

### Imagen 3

Pregón por la paz



Fuente: Elaboración propia.

Los dirigentes reconocerían la importancia del espacio público como eje fundamental en la interacción de los vecinos. En ese sentido, el soporte anterior que constituyó a la villa Estrecho de Magallanes como “una de las más organizadas durante la dictadura” y los primeros años de la transición opera como aprendizaje en los pobladores. Así, por ejemplo, lo señala Claudia, a propósito de los problemas del barrio: “la única manera de acabar con el narcotráfico es con organización, porque el carabinero no da confianza [...] Mi idea es que haya más organización, que los delincuentes y los narcos vean que ocupamos nuestra villa”.

De igual manera, durante una entrevista Cristian dice:

Para mí, el carnaval es una excusa para reunirnos en torno a una instancia que divulga la cultura, la alegría y que, al menos por una tarde, nos abre un espacio seguro para decir lo que pensamos, demostrando nuestra convicción contra la violencia y la miseria en que nos tienen sumidos.

De esta forma, si bien podemos rastrear un aprendizaje en torno a los repertorios anteriores que orientaron la acción colectiva de los pobladores de Estrecho de Magallanes, también es cierto que dichas acciones se inscriben en las nuevas dinámicas de construcción organizativa. Siguiendo a Svampa (2010), estas expresiones se caracterizarían por la acción directa y lo público como constructor de identidad, donde se establecen acciones mucho más territorializadas y comunitarias que podrían generar instancias de articulación o reivindicación en el futuro.

## APROXIMACIONES FINALES

La política de erradicaciones y la apuesta por destruir las instancias de identificación y acción colectiva de la dictadura deben ser leídas como una acción deliberada en favor de la exclusión. En ese sentido no caben dobles juicios. Lo perverso de su planificación habla de una ruptura en los avances que el Estado logró con los pobladores durante el siglo XX, por medio de sucesivas disputas por el derecho a habitar la ciudad (Garcés, 2002) y el afán integrador de los gobiernos precedentes.

Para los pobladores de Estrecho de Magallanes, el campamento Silva Henríquez significó mucho más que una ocupación de terreno. Por medio de él construyeron relaciones sociales, organización comunitaria y dignidad. En un modelo que desde siempre ha tendido a la marginación de los sectores populares, los pobladores construyeron un *nosotros* colectivo que resultó intencionalmente desarticulado. Indudablemente la proximidad territorial y las carencias fueron nuevamente escenario prolífico para intentar recomponer esos lazos; sin embargo, tuvieron que debatirse con la promoción de la superación individual de las carencias y las nuevas oportunidades que ofrecía el modelo de desarrollo.

Parecería que las identidades en el mundo poblacional se debaten cada vez más en las pequeñas significaciones para dar sentido al hogar y el umbral, espacialmente hablando. De esta manera, si bien los habitantes del sector El Castillo comparten en general los mismos problemas, la construcción simbólica de fronteras facilita a los pobladores darle sentido al espacio habitado. El problema que se presenta, en todo caso, es la posibilidad de actuar colectivamente ante enemigos poderosos, como son el estigma territorial que pesa sobre el territorio y la proliferación de actividades ilegales como el narcotráfico.

Del mismo modo, al interior de la villa, si bien se reafirma la identidad a partir de la experiencia de acción colectiva del Campamento, surgen fronteras en torno a los

pobladores históricos y nuevos y, particularmente, con los jóvenes, quienes parecerían ser, al menos en el discurso, los más propensos a participar en actividades ilícitas, como el consumo de drogas, el narcotráfico y la delincuencia.

Ante la desesperanza de que la villa quede sumida en estos problemas y la desconfianza en las instituciones se antepone nuevas dinámicas de acción colectiva que apuestan a la recuperación del espacio público y la autonomía para sobreponerse a los problemas y retomar lo que con orgullo los pobladores afirman: el haber sido una de las poblaciones más organizadas en plena dictadura militar. El desafío es trascender en un espacio desfavorable, superando la estigmatización y la fragmentación.

Las interrogantes que surgen tienen relación con el foco de la investigación, que en este caso estuvo relacionada casi exclusivamente con los pobladores históricos. Si bien esto ayuda a comprender el significado que otorgan al proceso de erradicación, queda abierta la puerta para estudios posteriores a modo de contrastar generacionalmente los quiebres en la identidad y sus nuevas expresiones en los jóvenes de la villa.

Finalmente, coincidimos con Brugué *et al.* (2002) en que la exclusión social no se encuentra inscrita de manera fatalista en el destino de ninguna sociedad, sino que será siempre susceptible de ser abordada desde la acción colectiva, las políticas públicas y la práctica institucional. En ese sentido, el desafío es reconstruir los puentes que otrora el Estado y los pobladores edificaron en función de construir una ciudad menos desigual y más inclusiva. ■

## Referencias bibliográficas

ANGELCOS, Nicolás y Miguel Pérez, "De la 'desaparición' a la reemergencia: continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, N° 5, 2017, pp. 94-109.

ARRIAGADA, Evelyn, *Neopopulismo y clientelismo en la derecha chilena. La inserción local de la UDI en una comuna popular del Gran Santiago*. Tesis para optar al título profesional de Antropóloga. Santiago: Universidad de Chile, 2008.

AUGÉ, Marc, *El sentido de los otros. Actualidad de la antropología*. Barcelona: Paidós, 2008.

AUYERO, Javier, "Introducción: Claves para pensar la marginación". En: Loïc Wacquant, *Parias urbanos: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial, 2007, pp. 9-32.

BARTH, Fredrik, *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

BAUMAN, Zygmunt, *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós, 2004.

BRUGÉ, Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats, "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas". *Revista Internacional de Sociología, Tercera época*, N° 33, 2002.

CALDERÓN, Rodrigo y Alejandra Lazo, "La proximidad en las prácticas de movilidad cotidiana en el barrio El Castillo en la Comuna de La Pintana, periferia de la ciudad de Santiago de Chile", *Revista Geográfica del Sur*, Vol. II, 2011.

CORTÉS, Alexis, "El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad", Vol. 40, N° 119. Santiago de Chile: EURE, 2014.

DÁVALOS, Francisca, *Cambios y dinámicas sociales producto del desplazamiento forzado. Una mirada al delito desde los territorios de la segregación: el caso de El Castillo*. Tesis para optar al grado de antropólogo social, Universidad de Chile, 2008.

DE RAMÓN, Armando. "La población informal: poblamiento de la periferia de Santiago de Chile.1920-1970". *Revista EURE* Vol. XVII, N°50, 1990, pp. 5-17.

DEWALT, Kathleen y Billie Dewalt, "Participant observation". En: Russell Bernard, H. (ed.), *Handbook of methods in cultural anthropology*. Walnut Creek: AltaMira Press, 1998.

DUBET, Françoise, Eugenio Tironi, Vicente Espinoza y Eduardo Valenzuela, *Pobladores. Luchas sociales y democracia en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2016.

DURÁN, María, *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*. Santiago: Ediciones SUR, 2008.

ERLANDSON, David, Edward Harris, Barbara Skipper y Steve Allen, *Doing naturalistic inquiry: A guide to methods*. Newbury Park, CA: Sage, 1993.

ESPINOZA, Vicente, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, Colección de Estudios Históricos. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1988.

GARCÉS, Mario, *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002.

GIMÉNEZ, Gilberto, *La cultura como identidad y la identidad como cultura*. Instituto de Investigaciones Sociales. México: UNAM, 1998.

GONZÁLEZ, Eduardo, "El proceso de acción colectiva según Charles Tilly". *Ecuador Debate*, N° 87, Centro Andino de Acción Popular, 2012, 51-72.

GUBER, Rosana, "Identidad social villera". *Enía*, N° 32, julio a diciembre 1984. Olavarría, 1984.

GUROVICH, Alberto, "La Pintana: la ciudad interminable". *Revista del colegio de Arquitectos C.A.* N° 57, 1999.

HARDY, Clarisa, *La ciudad escindida: los problemas nacionales y la región metropolitana*. Santiago: Programa Economía del Trabajo, 1989.

HARVEY, David, *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI Editores, 1979.

HEISENHARDT, Kathleen. "Building Theories from Case Study Research". *Academy of Management Review*, 14 (4), 1989, pp. 532-550.

ICAZA, Ana y Alfredo Rodríguez, "Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990". *Revista Proposiciones*, N° 22, 1993, pp.138-172.

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA, Estudio Plan Regulador Comunal de La Pintana: Memoria explicativa. Secretaría Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, 2008.

LEAL, Jesús, "Sociología del espacio: el orden espacial de las relaciones sociales". *Política y Sociedad*, N° 25, 1998, pp. 21-36.

LUNECKE, Alejandra, "Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana". *Revista INVI*, N° 74, Vol. 27, 2012, pp 287-313.

MÁRQUEZ, Francisca, "Resistencia y sumisión en sociedades urbanas y desiguales: poblaciones, villas y barrios populares en Chile". En: *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Colección Clacso-CROP. Bogotá: Biblioteca Universitaria. Ciencias Sociales y Humanidades, 2008.

MARSHALL, Catherine y Gretchen Rossman, *Designing qualitative research*. Newbury Park, CA: Sage, 1989.

MARTÍNEZ, Piedad, "El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica". *Revista Pensamiento y Gestión*, N°20, 2006, pp.165-193.

MELUCCI, Alberto, "Capítulo I: Teoría de la acción colectiva". En: *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El colegio de México, 1998, pp. 25-54.

MORALES, Eduardo, Susana Levy, Adolfo Aldunate y Sergio Rojas, *Erradicados en el Régimen Militar: una evaluación de los beneficiarios*. Documento de trabajo programa Flacso Chile, N°448, 1990.

ROBLEDO, Juana, "Observación Participante: Acceso al campo". *Nure investigación*, N°40, 2001.

ROSALES, María, *Pobrezas y riquezas de La Pintana*. Santiago: IULA Sacdel, 2003.



ROYO, Manuela, *La lucha por la vivienda: El movimiento social de pobladores ayer y hoy (1900-2005)*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Historia. Santiago: Universidad de Chile, 2005.

SEGURA, Ramiro, "Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial: un acercamiento etnográfico". *Cuadernos del IDES*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2006.

SEPÚLVEDA, Rubén, "Política habitacional: Evolución, propuesta, desafíos", Aravena, S. y A. Sandoval (eds.), Santiago: En: *Política habitacional y actores urbanos*. Ediciones SUR, 2008.

SEREMI DE VIVIENDA Y URBANISMO, Santiago Nueva Extremadura "Historias de una población". Programa Recuperación de Barrios, 2010.

SVAMPA, Maristela, "Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina". *Working Papers. One World Perspectives*. Alemania: Unikassel Versitat, 2010.

TAYLOR, Steven y Robert Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. Barcelona: Editorial Paidós, 1992.

TIRONI, Eugenio, "¿Pobreza=frustración=violencia? Crítica empírica a un mito recurrente". Working paper #123. Mayo. Kellogg Institute, 1989, pp. 1-40.

TRAVERSO, Gianna, *Historia y configuración socio-espacial del sector El Castillo, comuna de La Pintana. Aproximación al Ghetto en el estudio de la geografía social*. Memoria para optar al título profesional de geógrafa. Santiago: Universidad de Chile, 2006.

WACQUANT, Loic, *Parias urbanos: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

YIN, Robert, "Applications of Case Study Research". *Applied Social Research Methods Series*, Vol. 34, Newbury Park, CA: Sage, 1993.



# PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN ARGENTINA Y EL FINANCIAMIENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003 - 2009)

*Vanesa P. Ciolli*

IEALC-Conicet

## RESUMEN

El artículo analiza el principal programa de transferencias monetarias condicionadas de Argentina entre 2003 y 2009 –el Plan Familias por la Inclusión Social–, implementado mediante un ciclo de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es comprender por qué las políticas sociales asumieron dicha modalidad en la etapa posterior a la crisis de 2001 y por qué fueron vehiculizadas mediante el financiamiento de instituciones financieras internacionales. Para alcanzar dicho objetivo, se desarrolla un análisis interpretativo basado en análisis documental. De ello se concluye que la participación de la mencionada institución propició, por un lado, la reingeniería del aparato estatal en el sector de las políticas sociales, orientada al conocimiento riguroso de la población para su focalización, y, por el otro, el cambio en el tipo de interpelación estatal hacia la población receptora, en virtud de su regulación.

**Palabras clave:** políticas sociales - Banco Interamericano de Desarrollo - transferencias monetarias condicionadas - Plan Familias - pobreza

## ABSTRACT

This article analyzes the main program of conditional cash transfers in Argentina between 2003 and 2009: the Plan Familias por la Inclusión Social implemented through a financing cycle provided by the Inter-American Development Bank. The purpose is to understand the reason behind social policies having taken that stance after the 2001 crisis, and why they were implemented through financial assistance by international financial institutions. In order to reach that purpose, the article develops an interpretative analysis based on document analysis. This leads to conclude that the participation of the said organization promoted, on the one side, the state apparatus' reconstruction vis-a-vis the area of social policies to get a steady knowledge about the population, to its focalization; and, on the other side, changed

the state interpellation's type to the social policies receptors in order to regulate them.

**Keywords:** social policies - Inter-American Development Bank - conditional cash transfer programs - Plan Familias - poverty

---

Recibido: 25/09/2018 Aceptado: 16/01/2019

---

## INTRODUCCIÓN

Durante los primeros años del siglo XX en América Latina, se consolidó un tipo específico de política socio-asistencial: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). En Argentina, ello se plasmó en la creación del Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), que contó con el apoyo de un ciclo de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) iniciado en 2003.

El objetivo del artículo es comprender por qué en dicha etapa las políticas sociales asumieron la forma de PTMC y por qué las instituciones financieras internacionales (IFI) vehiculizaron los PTMC mediante la asistencia técnica y financiera a los Estados nacionales. Se advierte que, aunque se trata de procesos históricos de largo alcance que no se inician ni concluyen con el PFIS en Argentina, su caracterización y análisis aporta elementos que permiten dar cuenta de estos interrogantes.

El artículo propone como tesis principal que la implementación de un PTMC de escala nacional en Argentina –como lo fue el PFIS– significó la instauración de un *nuevo contrato social* entre el Estado y los sujetos sociales receptores directos de las políticas sociales. Ello formó parte de la transformación del *equilibrio inestable* entre las fuerzas sociales que se había construido como respuesta inmediata a la crisis de 2001. Este nuevo contrato social fue posible gracias al financiamiento del BID, que implicó la reconfiguración tanto del aparato estatal en el área de las políticas sociales como de la interpelación a los sujetos receptores, en el marco de la reconstrucción del papel del Estado en la reproducción de la hegemonía capitalista en el país.

Dichas tesis implican una reflexión interpretativa basada en los resultados de una investigación acerca del papel desempeñado por el BID en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas sociales del Estado nacional argentino entre 2003 y 2009. La construcción de la evidencia empírica se basó en el análisis documental (normativas nacionales, manuales operativos internos y materiales de difusión del Estado nacional; propuestas de préstamos aprobados por el BID, contratos, planes de adquisiciones y rendiciones; información estadística y financiera

publicada por organismos nacionales e internacionales). Los datos se analizaron mediante codificación temática en base a una matriz analítica compuesta por tres dimensiones: institucional-operativa, entramado de actores intervinientes y conceptual-ideológica. El recorte temporal se extiende desde el 2003 –cuando comienza el ciclo de financiamiento del BID que derivó en el PFIS– hasta el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en octubre de 2009.<sup>1</sup> Sin embargo, el artículo propone una relectura crítica de la evidencia empírica que la trasciende, para dar lugar a miradas alternativas de una realidad que es objeto de discusión académica en el campo de las políticas sociales. Es por ello que dicha reflexión interpretativa no pretende ser excluyente ni concluyente, sino que busca proponer nuevos interrogantes para ampliar el diálogo.

El artículo comienza con un repaso sistematizado de la literatura acerca de los PTMC en América Latina. Posteriormente se describen las características y el contexto de surgimiento del PFIS, evidenciando la participación del financiamiento del BID. Luego se analiza la adecuación del aparato estatal y se ofrece una interpretación del papel de los PTMC en la interpelación estatal a los sujetos receptores. Por último, las conclusiones ensayan respuestas a los interrogantes planteados con el fin de aportar al análisis de los PTMC a partir del caso argentino.

## APORTES Y DEBATES EN TORNO A LOS PTMC EN AMÉRICA LATINA

Desde la última década del siglo XX se multiplicaron los programas y recursos destinados al subconjunto de políticas sociales, que Danani (2004) define a partir de su intervención en la distribución secundaria del ingreso, es decir, por operar directamente en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población más allá del “circuito de la distribución del ingreso directamente derivado del proceso de producción” (Danani, 2004: 11).

En dicho marco, Midaglia distingue el desarrollo de *tres oleadas* en América Latina, la tercera de las cuales corresponde al despliegue de “megaintervenciones de alcance nacional centradas en las TCR [Transferencias Condicionadas de Renta]” (Midaglia, 2012: 82). En un escenario continental atravesado por impugnaciones –diversas, polisémicas y contradictorias– a la hegemonía neoliberal (Svampa, 2012; Thwaites Rey y Ouviaña, 2016), los PTMC fueron implementados tanto por gobiernos identificados con el neoliberalismo como por aquellos que se asumieron como críticos o alternativos.

<sup>1</sup> Si bien la AUH presenta algunas continuidades relativas a la lógica de los PTMC, los cambios normativos que introdujo transformaron características significativas del sistema de protección social nacional.

Los PTMC consisten en la entrega de dinero a los hogares identificados como su *población objetivo*, bajo la condición de que desarrollen un conjunto de actividades constatables por las autoridades. Dichas condicionalidades estuvieron mayoritariamente vinculadas a ciertos parámetros de alimentación y a la asistencia a instituciones educativas y sanitarias del grupo familiar (especialmente los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas).

Motivados por el masivo alcance que en distintos países han tenido los PTMC, han proliferado estudios orientados a analizar un conjunto amplio de dimensiones. A continuación se sintetizan los tópicos y conclusiones más recurrentes de la vasta literatura al respecto.

En primer lugar, si bien existen tanto estudios de caso como análisis comparados, hay coincidencia en afirmar el carácter regional de los PTMC (Arza y Chahbenderian, 2014; Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; Cecchini y Madariaga, 2011; Ibararán, Medellín, Regalia y Stampini, 2016; Lavinás, 2014; Levy y Schady, 2013; Lo Vuolo, 2011; Midaglia, 2012; Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012; Robles, Rubio y Stampini, 2015; Zarazaga, 2015). Durante la década del noventa existieron antecedentes, pero el primer programa nacional de este tipo data de 1997, a partir del Programa Oportunidades, en México. Sin embargo, fue en los primeros años del siglo XXI que adquirieron rasgos específicos, se expandieron y consolidaron como dispositivos hegemónicos de tratamiento de la cuestión social en la región.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio formulados en 2000 por la Organización de Naciones Unidas (ONU), el BID asumió el liderazgo regional en la promoción de los PTMC. Entre 1997 y 2015, veintitrés países de América Latina y el Caribe implementaron PTMC, de los cuales veintiuno fueron financiados por el BID mediante préstamos y asistencia técnica (BID, 2015; Cecchini y Atuesta, 2017).

Un segundo aspecto ampliamente analizado fue la articulación conceptual e ideológica de los PTMC con la teoría del capital humano (Brown, 2016; Dallorso, 2013; Lo Vuolo, 2011; Sandoval, 2015). Esta proveyó de un marco conceptual para la elaboración de un peculiar diagnóstico acerca de las causas de la pobreza y el desempleo tras la implementación del paradigma neoliberal. La teoría de capital humano –desarrollada por la escuela neoclásica de la economía– explica las heterogeneidades en las remuneraciones del factor trabajo a partir de las diferencias en su calidad y productividad (Dallorso, 2013). Becker (1983), uno de sus principales exponentes, considera la educación y la capacitación como *inversiones* de los individuos para mejorar sus niveles de ingresos a futuro –en función de una evaluación de costo-beneficio–. Desde este punto de partida, las inversiones en capital humano refieren a todos aquellos factores capaces de mejorar la calidad y la productividad de los trabajadores, quienes asumen individualmente su costo para obtener un beneficio futuro.

Las IFI retomaron la teoría de capital humano para explicar la pobreza como resultado de la escasa inversión de las familias en la mejora de sus condiciones de productividad. De este modo, en el contexto de desempleo estructural se asumió una explicación por el lado de la oferta de mano de obra y no de su demanda, cuyo resultado fue la reducción de procesos socioeconómicos de carácter estructural a un análisis a nivel individual, microsocioal, desvinculado del conjunto de la sociedad. Ello explica que el monto de las transferencias se estableciera en niveles inferiores a los salarios mínimos, de manera tal de no *desincentivar* la reinserción en el mercado laboral (Pérez y Brown, 2015).

Este marco conceptual fue reapropiado de manera ecléctica incluso por espacios políticos que se proclamaron opositores al régimen neoliberal y que reivindicaron la responsabilidad estatal frente a la pobreza, bajo la idea de *inclusión social* (Ciolli, 2016).

En tercer lugar, se analizaron las condicionalidades desde al menos tres puntos de vista. Por un lado, desde la reivindicación del papel del Estado como garante de los derechos humanos y el consecuente reconocimiento de los sujetos receptores de las políticas como portadores de derechos, se cuestiona que los derechos sociales sean transformados en requisitos para acceder a la garantía de subsistencia (Campos, Faur, y Pautassi 2007; Pautassi, 2010). A su vez, se evidencian las deficiencias en los sistemas públicos educativos y sanitarios indispensables para el cumplimiento de tales condicionalidades (Lavinias, 2014; Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 2004; Robles *et al.*, 2015; Zaga Szenker, 2009). Por otro lado, se reconoce que las condicionalidades constituyeron un factor estratégico para la legitimidad política de estos programas frente a los sectores sociales que no participaban de ellos, ya que se articula con la lógica meritocrática (Adelantado, 2017; Barba Solano y Valencia Lomelí, 2011; Sandoval, 2015). Desde otra mirada, se polemizó con el papel de la condicionalidad como productora de determinadas conductas socialmente deseables en los sujetos receptores (Adelantado, 2017; Ciolli, 2016; Lo Vuolo, 2011; Sandoval, 2015). Para Lo Vuolo (2011) este sesgo paternalista del Estado promueve relaciones heterónomas. Mientras que Sandoval (2015) cuestiona la responsabilización de la población receptora, tanto por su contenido moralizante como por su inadecuación a las condiciones de vida de la población. Asimismo, se destacan las críticas al reforzamiento de la naturalización del papel de la mujer como responsable del cuidado familiar (Campos *et al.*, 2007; Pautassi y Zibecchi, 2011; Zibecchi, 2014).

En quinto lugar, desde el BID y la Cepal se publicaron informes que tienden a evaluar positivamente el desempeño de los PTMC (BID, 2015; Cecchini y Atuesta, 2017; Levy y Schady, 2013). Desde este lugar, destacan que la amplia cobertura de población se produjo con niveles de inversión relativamente bajos: "A nivel regional, en 2015 el 0,33% del PIB ha sido invertido en PTC" (Cecchini y Atuesta, 2017: 29).

Este rasgo fue criticado por quienes plantearon que ello no indica eficiencia sino que es producto del bajo monto de las transferencias (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2011; Lo Vuolo, 2011).

Más allá de los aspectos analizados, el debate del campo académico latinoamericano sobre los PTMC giró en torno a la identificación de continuidades y rupturas con las políticas sociales de matriz neoliberal. Para Midaglia, el alcance de los PTMC constituyó un “leve giro político e ideológico en el tratamiento de la pobreza” (Midaglia, 2012: 82) al considerar que el Estado asume la responsabilidad de las condiciones de vida de la población, a partir de lo cual plantea su carácter dual. Sin dejar de señalar sus limitaciones estructurales, Danani y Hintze (2011) y Danani (2013) caracterizan las políticas sociales argentinas desarrolladas a partir del 2003 (que incluye PTMC) como parte de un proceso de contrarreforma que disputó el sentido de las políticas al neoliberalismo. De modo contrario, Lavinás (2014) enfatiza la existencia de una raíz neoliberal en los PTMC, en tanto contribuyen al proceso de financiarización y mercantilización como herramientas para el manejo del riesgo. La categoría de *gestión del riesgo* fue definida por Murillo como el “control de la pobreza, o mejor, de los riesgos que los pobres encarnan para el orden internacional” (Murillo, 2006: 28). Desde una mirada próxima, Dallorso (2013) sugiere que los PTMC no están destinados a suprimir la pobreza sino a regularla.

En suma, este debate no saldado aportó elementos de caracterización de las políticas sociales en la región que significaron avances relevantes en la construcción de conocimiento. Sin embargo, aún queda abierta la pregunta respecto de los factores que explican la vigencia de este tipo de programa en el contexto histórico particular. Por supuesto que la respuesta no es unívoca, pero a continuación se busca aportar elementos para la reflexión a partir del análisis del caso argentino.

## **LOS PTMC EN ARGENTINA: EL PLAN FAMILIAS Y LA PARTICIPACIÓN DEL BID**

La trayectoria de los PTMC en Argentina se encuadra en las características regionales mencionadas, pero presenta algunos rasgos específicos a partir del contexto político argentino. Con el fin de comprender dichos rasgos, a continuación se caracteriza el período posterior a la crisis de 2001 como una etapa de reconstrucción del papel del Estado en la reproducción de la hegemonía capitalista y se analizan las políticas sociales desplegadas. Asimismo, ello se articula con el papel desempeñado por un ciclo de financiamiento del BID orientado a la implementación del Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS) y a la desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (PJyJHD).



El concepto gramsciano de hegemonía permite comprender la dominación capitalista como un *equilibrio inestable entre consenso y coerción* a partir de la relación de fuerzas entre sujetos sociales antagónicos en un momento histórico determinado. La dimensión consensual demanda la capacidad de las clases dominantes de ejercer la *dirección intelectual y moral* de la sociedad mediante la construcción de un *sentido común* que favorece la aceptación del *statu quo* por parte de las clases subalternas. Se trata de la construcción de una determinada visión del mundo en los sujetos sociales, que se manifiesta en formas de pensar, sentir y actuar acordes a la reproducción del *statu quo* (Gramsci, 2003). Pero el concepto de hegemonía advierte que la construcción de sentidos sociales se sustenta sobre ciertos elementos materiales o concretos. Así, la hegemonía se constituye en el cemento de las relaciones sociales vigentes (Thwaites Rey, 2007).

El Estado es el articulador de la hegemonía, ya que aparece como el lugar privilegiado donde se construyen las mediaciones y se materializan las relaciones de fuerzas cambiantes, en *equilibrios inestables* (Gramsci, 1984; Piva, 2009; Thwaites Rey, 2007).

La crisis argentina de 2001 puede ser caracterizada como la confluencia *inorgánica* de reacciones masivas divergentes frente a las consecuencias del régimen de convertibilidad, que “significaron el estallido de la contradicción entre necesidades del proceso de valorización y sus necesidades de legitimación” (Piva, 2012: 435). La yuxtaposición de manifestaciones tanto organizadas (en particular por los movimientos de trabajadores desocupados) como espontáneas expresó de modo peculiar la crisis de representación política, dando lugar a la consigna “que se vayan todos”.<sup>2</sup> Si bien resulta discutible afirmar que se trató de una crisis de la hegemonía capitalista (u *orgánica*), los sectores subalternos lograron alterar la relación de fuerzas y configurar un nuevo escenario para imponer compromisos y concesiones de las clases dominantes (Gramsci, 1984), durante el período de normalización institucional posterior.

En el campo de las políticas sociales esto se materializó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (PJyJHD), creado en 2002, que amplió el alcance de la población receptora (alcanzó a 2.000.000 de familias) e incorporó la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en distintas etapas de la formulación e implementación. En este escenario, la capacidad estatal para articular la reproducción hegemónica asumió una dinámica reactiva, ya que, junto a la ampliación del

---

<sup>2</sup> La conflictividad social provocó la renuncia del presidente constitucional Fernando de la Rúa, el 20 de diciembre. En los siguientes días se sucedieron tres presidentes provisionales, hasta que la Asamblea Legislativa Nacional eligió a Eduardo Duhalde el 2 de enero de 2002. Allí se inició un período de normalización institucional hasta la convocatoria a elecciones presidenciales por sufragio universal. Néstor Kirchner asumió el 25 de mayo de 2003.

alcance de las políticas sociales, acudió a acciones de represión abierta frente a las presiones de los movimientos de desocupados.<sup>3</sup>

Los antecedentes más significativos de programas nacionales que brindaron transferencias monetarias bajo contraprestaciones o condicionalidades pueden encontrarse a mediados de la década del noventa en el Plan Trabajar –creado en 1996– y, luego, en el mencionado PJyJHD. Ambos estuvieron financiados parcialmente por el Banco Mundial y gestionados en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Sin embargo, fue en 2005 cuando el reordenamiento de las políticas sociales brindó un lugar destacado a un nuevo PTMC cuyas características se encuadraron en la tercera oleada de políticas sociales latinoamericanas (Midaglia, 2012). Este se denominó Plan Familias por la Inclusión Social y fue ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) a partir del 12 de mayo de 2005 (Resolución N° 825/2005 del MDS).

El componente principal del PFIS fue la transferencia de ingresos no remunerativos mensuales de un monto inferior al salario mínimo y vital (proporcional a la cantidad de hijos e hijas y embarazadas de la familia) a los hogares que formaban parte del Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH)<sup>4</sup> y del PJyJHD (que fueran clasificados como *inempleables*). También se incorporó a familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, con personas a cargo de hasta 19 años de edad, y a las mujeres embarazadas. Respecto de las transferencias monetarias, el cambio más relevante que propone el PFIS es que las beneficiarias son las familias y no las personas consideradas como jefas de hogar y, en virtud de ello, se establece el pago de montos diferenciales según la cantidad de hijos. Por su parte, la condicionalidad para tener derecho a percibir lo que el MDS llamó *beneficio* fue la presentación de “los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes” (Resolución N° 825/2005). Asimismo, como advierte un informe publicado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la mencionada Carta Compromiso supone la renuncia a tener “derecho a reclamo alguno” en caso de que “por distintas circunstancias” deje de ser receptor/a” (Campos *et al.*, 2007: 19). Los componentes secundarios no condicionales incluyeron apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria.

Al igual que sus semejantes, el PFIS fue impulsado por el BID, mediante un ciclo de financiamiento para “la reducción de la pobreza” (BID, 2003b, 2003a, 2004, 2005, 2009), que sumó un total de 3.950 millones de dólares aprobados entre 2003

<sup>3</sup> El 26 de junio de 2002, Darío Kosteki y Maximiliano Santillán –jóvenes militantes de Movimientos de Trabajadores Desocupados– fueron asesinados intencionalmente por la policía en ocasión de un piquete. Inmediatamente, amplios sectores de la sociedad manifestaron su repudio. A pocos días, el entonces presidente interino, Eduardo Duhalde, adelantó el llamado a elecciones presidenciales.

<sup>4</sup> Creado en 2002 como un componente dentro del “Programa de Atención a Grupos Vulnerables” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

y 2009 (Tabla 1). En el presente artículo se sostiene que, si bien el PFIS fue creado en 2005, las acciones financiadas por el BID durante 2003 y 2004 constituyeron condiciones de posibilidad para su implementación. Es por ello que los cinco préstamos son comprendidos como un ciclo.

**Tabla 1**  
Préstamos para la reducción de la pobreza del BID al Estado nacional argentino aprobados entre 2003 y 2009

Denominación del programa	Abreviatura	Año aprobación	Monto aportado por el BID*	Monto contraparte local*	Plazo de ejecución	Presidencia
Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza	P-BID 2003a	2003	1500	Sin cuantificar	5 meses	Eduardo Duhalde
Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (II)	P-BID 2003b	2003	400	Sin cuantificar	2 meses	Néstor Kirchner
Programa sectorial social "Argentina avanza"	P-BID 2004	2004	500	Sin cuantificar	22 meses	Néstor Kirchner
Programa apoyo al "Plan familias"	P-BID 2005	2005	700	300	29 meses	Néstor Kirchner
Programa apoyo al "Sistema de protección e inclusión social de Argentina"	P-BID 2009	2009	850	10	49 meses**	Cristina Fernández de Kirchner

\* Cifras expresadas en millones de dólares.

\*\* El 97% de los desembolsos se efectuaron en los primeros 18 meses (2009 y 2010).

Fuente: Elaboración propia en base a contratos e informes del BID.

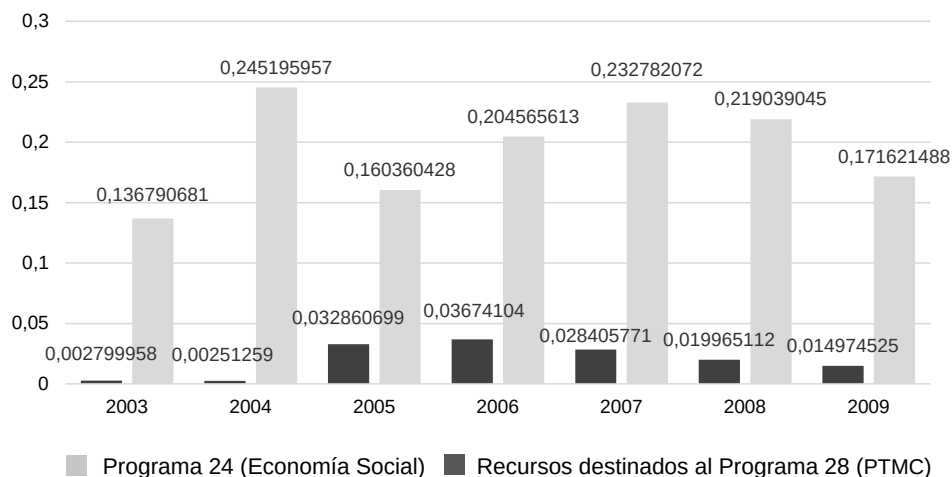
Los dos primeros programas se otorgaron con carácter de emergencia a poco más de un año del estallido social de diciembre de 2001. En aquel contexto, el BID priorizó el financiamiento a la Argentina por sobre el resto de los países de la región, lo cual fue una situación inédita, ya que previamente el país era ubicado dentro de los países con mejores indicadores sociales de la región (BID, 2005). En 2003 estos programas canalizaron el 53,6% de los fondos del BID aprobados para inversión social. Durante esta etapa, los préstamos del BID apuntaron a priorizar el gasto social<sup>5</sup> a partir

<sup>5</sup> Con *gasto social*, el BID se refiere al segmento del presupuesto de la administración pública nacional destinado a erogaciones en infraestructura, equipamiento, insumos y otros recursos materiales, financieros y humanos requeridos para brindar bienes y servicios a la población que no

de la selección de un conjunto de programas focalizados al tiempo que se propiciaba el establecimiento y vigencia de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional orientados a restituir las condiciones de endeudamiento de Argentina. Con el tercer préstamo del 2004, el BID asumió enfáticamente la desactivación del PJyJHD, que en aquel momento era el programa asistencial de mayor alcance. Los últimos dos préstamos se concentraron en la consolidación del PFIS como eje de la política social.

La mayor parte del ámbito académico en el país ha desconocido o subestimado este aspecto en virtud de destacar el carácter endógeno y original de las políticas sociales del entonces gobierno nacional. Esto puede explicarse tanto por la efectiva existencia de otros programas sociales novedosos –como lo fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”– como por el enfático discurso gubernamental contra la influencia de las IFI en las políticas nacionales durante los gobiernos previos. Sin embargo, la Figura 1 muestra que las iniciativas vinculadas a los PTMC tuvieron mayor peso presupuestario que aquellas destinadas a la promoción de la economía social.<sup>6</sup>

**Figura 1**  
Participación del PMO y el PFIS en el gasto del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2009)



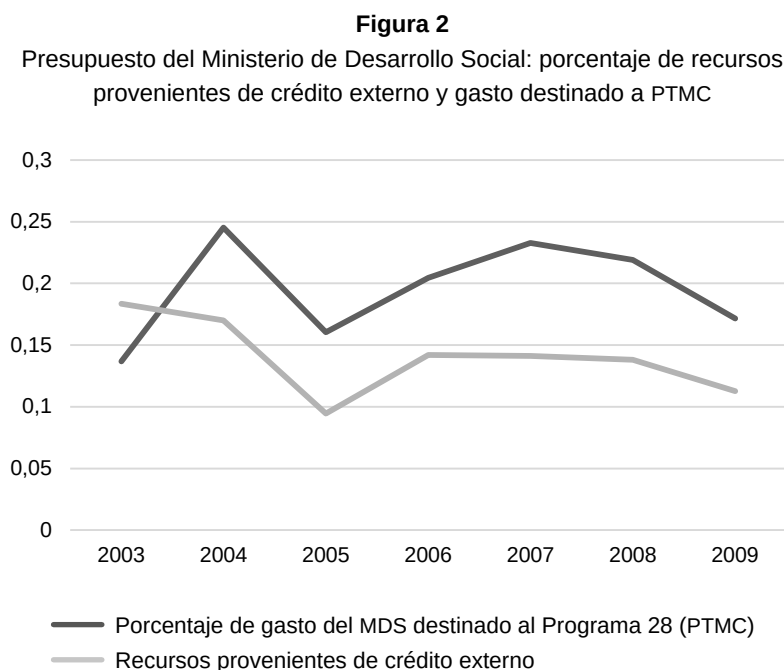
Notas: (1) El Programa 24 del MDS se denominó “Promoción del Desarrollo Social y Productivo”, a partir de 2005 “Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local” y recién en 2006 “Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra”. Las erogaciones correspondientes al PMO en los años previos provenían de este componente presupuestario; (2) El Programa 28 del MDS se denominaba “Atención a grupos vulnerables” (incluyendo al IDH) y a partir de 2006 pasó a llamarse “Familias por la Inclusión Social”.

Fuente: Elaboración propia en base a leyes de presupuesto nacional.

accede a ellos a través del mercado. Allí se incluyen los sistemas públicos de salud, educación, previsión y seguridad social y las políticas asistenciales.

<sup>6</sup> No obstante, las pensiones no contributivas continuaron canalizando la mayor parte del presupuesto del MDS.

Asimismo, la Figura 2 evidencia una correlación entre la evolución de los recursos provenientes de crédito externo y las erogaciones destinadas a PTMC respecto del presupuesto total del MDS. Aun en el caso en que la totalidad de los recursos provenientes del crédito externo hayan sido destinados a los PTMC, estos demandaron recursos del tesoro nacional para su implementación.



Fuente: Elaboración propia en base a leyes de presupuesto.

El proceso de desactivación del PJyJHD se encaró mediante el reempadronamiento de la población beneficiaria y su clasificación de acuerdo al criterio de empleabilidad. A partir de ello, se inició un proceso a través del cual la población clasificada como inempleable fue migrada paulatinamente al PFIS y la población empleable al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE).<sup>7</sup>

No obstante, como evidencian las Tablas 2 y 3 sobre la población cubierta por tales programas, la migración no fue masiva y el PJyJHD permaneció durante todo el período analizado con un carácter residual. Es decir, su vigencia fue prorrogada en sucesivas reglamentaciones con el fin de contener a la población que no había sido migrada y se crearon mecanismos para su encuadre dentro de la matriz socio-asistencial que se configuró a partir de los tres planes nacionales gestionados por el MDS y el SCyE del MTEySS –como fue la creación de un componente específico

<sup>7</sup> Institucionalizado por el Decreto N° 336 del 31 de abril de 2006 y reglamentado a través de las Resoluciones MTEySS N° 502/06 y SE N° 677/06.

dentro del PMO. Sin embargo, fue perdiendo su relevancia en la captación de recursos financieros, administrativos y técnicos. La mayor dificultad para concretar el proceso de migración residió en su modelo de gestión descentralizado. Debido a que los legajos de las personas receptoras del PJyJHD estaban en los municipios, estos debieron asumir la clasificación y migración de las personas beneficiarias en articulación con el MDS y el MTEySS.

**Tabla 2**  
Evolución de las familias receptoras del PFIS

	2005	2006	2007	2008	2009
Cantidad de familias destinatarias.	240.000	375.000	520.677	574.876	695.177
Cantidad de niños y niñas bajo programa.	661.347	1.035.475	1.528.065	1.767.808	1.988.922
Cantidad de familias traspasadas del PJyJHD.	9.800	149.352	300.000	375.438	398.927

Nota: valores tomados a diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a "Memorias del estado de la Nación" publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros y MDS (2009).

**Tabla 3**  
Población receptora de PTMC (2009)

Programa	Autoridad de aplicación	Cantidad de personas
PF	MDS	695.177
PJyJHD	MTEySS	486.607
SCyE	MTEySS	85.075
Total		1.266.859

Fuente: Elaboración propia en base a "Memorias del estado de la Nación" publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros y MDS (2009).

En el conjunto de América Latina, en cuanto a los PTMC de esta tercera oleada, aumentó la población cubierta (Cecchini y Atuesta, 2017; Midaglia, 2012), pero las Tablas 2 y 3 evidencian que en este caso el aumento de la cobertura del PFIS no compensó la disminución resultante del proceso de desactivación del PJyJHD iniciado. De este modo, el PFIS se desarrolló en el marco de una política no universal, sosteniendo un nivel de masividad importante, aunque menor al que tuvieron las iniciativas durante la crisis. La focalización apuntó a grupos poblacionales específicos, muchos de los cuales podían estar contemplados dentro de las pensiones no contributivas –que el MDS mantuvo durante todo el período–. No obstante, la diferencia sustancial con aquellas fue la regulación de las condicionalidades.

## REINGENIERÍA DEL APARATO ESTATAL

Una vez descriptas las características principales del PFIS, a continuación se expone una sistematización de los cambios en las estructuras y prácticas estatales en el campo de las políticas sociales, promovidos por el financiamiento del BID en el marco de la implementación del PFIS. Ello se basa en el análisis de documentos y normativa acerca de las operaciones de préstamos referidas y del PFIS.

Un rasgo común de los cinco programas del ciclo de financiamiento del BID –que atraviesa transversalmente objetivos, metas, acciones financiables y condiciones para los desembolsos– remite a la construcción o perfeccionamiento de los sistemas de información relativa tanto al proceso de diagramación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales como a las características de la población definida como destinataria, tal como se observa en la Tabla 4.

**Tabla 4**  
Tipo de acciones financiadas por los préstamos del BID

	P-BID 2003a	P-BID 2003b	P-BID 2004	P-BID 2005	P-BID 2009
Estabilización macroeconómica	X	X	X		
Protección presupuestaria del gasto social	X	X	X		
Diseño, reordenamiento y coordinación de políticas sociales	X	X	X	X	X
Desarrollo e implementación de sistemas de relevamiento y procesamiento de información sobre políticas sociales	X	X	X	X	
Desarrollo e implementación de sistemas de relevamiento y procesamiento de información sobre población beneficiaria de programas sociales	X	X		X	X
Determinación y aplicación de mecanismos de focalización	X	X	X	X	X
Desarrollo e implementación de herramientas de participación y control social	X				
Aplicación de mecanismos de bancarización de las transferencias			X	X	X
Transferencias a personas beneficiarias				X	X
Capacitación a personas beneficiarias				X	X
Auditoría de Objetivos del Milenio			X		
Difusión y promoción de los programas sociales				X	X

Fuente: Elaboración propia en base a propuesta y contratos de los préstamos e informes de ejecución presupuestaria, difundidos por el BID.

En primer lugar, un equipo de representantes del BID y del gobierno nacional recopiló información sobre todos los programas sociales existentes y se realizó una

selección de los “programas sociales prioritarios” (BID, 2003a; 2003b), cuyo presupuesto fue protegido mediante los tres primeros préstamos. Dentro de la priorización prevaleció la adecuación a los parámetros impulsados por el BID: “esta[r] explícitamente focalizados en atender población en situación de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y/o vulnerabilidad, o si sus criterios de focalización tienen una fuerte correlación con la pobreza” (BID, 2003a:16) y “exigir contraprestaciones asociadas con cualquier subsidio otorgado” (BID, 2004: 18).

Sobre dicha base, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner se reordenaron (a partir de adecuaciones, supresiones y reabsorciones) todos los programas sociales nacionales vigentes dentro de tres líneas: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) y el Plan Nacional Familias –dentro del cual se desarrolló el PFIS promovido por el BID–.

En segundo lugar, se diseñó un plan estratégico que incluyó la auditoría y ampliación de las capacidades de los sistemas de información y las bases de datos existentes. A partir de ello, un conjunto significativo de acciones estipuladas en los préstamos del BID destinados al área de políticas sociales apuntó a la readequación y ampliación del alcance de las bases de datos sobre la población receptora. De este modo, se integraron las bases de datos del Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (Sisfam) y el Sistema de Identificación Tributario y Social (Sintys) –ambos creados en 1998 en el marco de la “reforma y modernización del sector público” promovida por préstamos del Banco Mundial– y se creó el Registro Único de Beneficiarios.

En el marco del presente Préstamo, el Siempro/Sisfam cumple un papel importante al asegurar que los programas sociales lleguen efectivamente a los más pobres, que no se producen duplicaciones de beneficios y que no se continúa otorgando el beneficio a las familias cuando estas dejan de ser elegibles (BID, 2003b: 7).

Posteriormente, comenzó el relevamiento a través de la Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales (rebautizada por el MDS como “Las Familias Cuentan”) y el reempadronamiento de las personas beneficiarias del PjyJHD (y de otros programas). Para ello, debió compatibilizarse la definición de *vulnerabilidad* de las distintas políticas y programas.

En tercer lugar, en cumplimiento de una de las condicionalidades para el desembolso de los fondos del Programa “Argentina Avanza”, se firmó el Decreto N° 1506/2004. Este estipuló los requisitos y perfiles para determinar la empleabilidad de la población beneficiaria de los planes sociales y para identificar las partidas presupuestarias pertinentes. La empleabilidad fue definida como la capacidad de la



población adulta para gestionar un conjunto de activos que se ponen a prueba en el mercado de trabajo y cuya inexistencia constituiría un factor de vulnerabilidad.

De este modo, la combinación de los criterios de vulnerabilidad y empleabilidad fueron los ejes para la focalización del conjunto de las políticas sociales. A partir de ello, se buscó aplicar rigurosamente la focalización, corrigiendo las irregularidades existentes (no adecuación a los criterios, cambios en la situación de empleo o familiar, duplicaciones):

En esta operación se ha enfatizado la utilización de mecanismos de focalización, identificación de beneficiarios, registro unificado y otros, orientados a facilitar la salida automática de los beneficiarios una vez que pierden las condiciones de elegibilidad (BID, 2003b: 26).

La clasificación de la población receptora de políticas sociales asistenciales de acuerdo con dichos criterios se cristalizó en la división funcional entre dos ministerios. El MDS concentró la atención a la población clasificada como inempleable, mientras que la población empleable quedó bajo la responsabilidad del MTEySS, tal como se mostró en la Tabla 3.

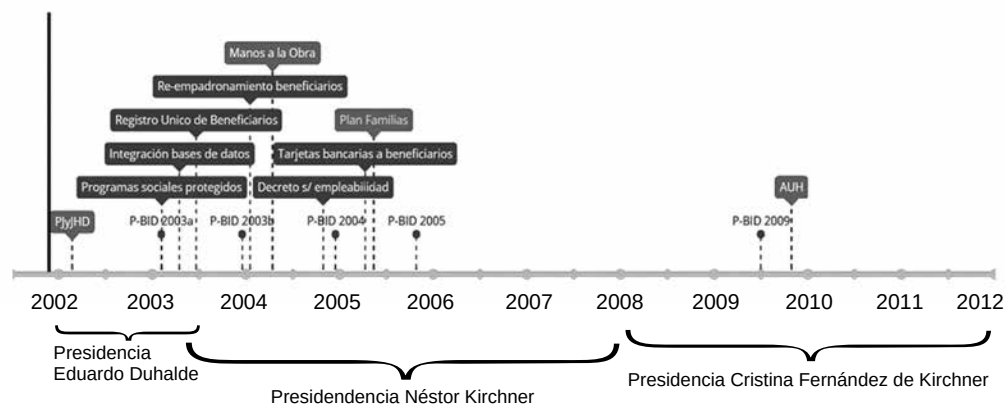
A su vez, el financiamiento del BID impulsó el pago de las transferencias por tarjeta bancaria, lo que constituyó el último eslabón de la cadena de acciones que generó las condiciones de posibilidad para el desembarco del nuevo PTMC: el PFIS.

Este tipo de acciones captaron un volumen significativo de los recursos del ciclo de programas del BID. La información sobre los montos totales destinados a cada una de las acciones no se encuentra disponible debido a las políticas de acceso a la información establecidas por el BID durante esos años. Sin embargo, pueden realizarse algunas estimaciones a partir de la información recopilada. Para los tres primeros préstamos, pueden analizarse sus metas de cumplimiento. Allí la transferencia de dinero a la población constituyó un aspecto marginal (ya que solo figura en el tercer préstamo y con un volumen acotado: cobertura de asignaciones a 100.000 jóvenes y 110.000 personas adultas mayores). Si se toman en cuenta los últimos dos préstamos (con información desclasificada), las transferencias a la población ocuparon un lugar más relevante, representando el 85% y el 63%, respectivamente. De este modo, es posible estimar que solo el 30% (1.200 millones de dólares) de los fondos de los programas se destinó directamente a la población. El resto se dirigió hacia metas orientadas a la transformación de las prácticas, de las herramientas y de las estructuras del Estado, entre las cuales el manejo de la información acerca de la población ha tenido una importancia sustancial. Su objetivo explícito fue mejorar los procesos de focalización, evitando prestaciones duplicadas o inadecuadas (BID, 2003b, 2003a, 2004, 2005, 2009).

La Figura 3 presenta cronológicamente las acciones llevadas a cabo con el fin de implementar cambios al interior del aparato estatal, propiciados por el ciclo de fi-

nanciamiento del BID en el área de políticas sociales iniciado en 2003. Ello permite evidenciar que dichos cambios constituyeron condiciones de posibilidad para la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas, denominado PFIS en 2005.

**Figura 3**  
Línea de tiempo sobre ciclo de políticas articuladas al PFUS



Estallido de la crisis

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo expuesto, es posible concluir que: i) si bien hubo especificidades locales, el BID desempeñó un papel clave a la hora de desarrollar las condiciones de posibilidad para el desarrollo de un PTMC de escala nacional en Argentina; ii) el BID impulsó acciones que fueron evaluadas y planificadas a partir de los aprendizajes obtenidos de sus predecesoras, encadenando entre sí los cinco préstamos mencionados en un ciclo cuyo punto de llegada fue el PFIS; iii) lejos de ser intervenciones puntuales, parciales, marginales y fragmentadas de las lógicas de funcionamiento del área de las políticas sociales, terminaron siendo un elemento *regulador* de acciones cada vez más abarcadoras, propiciando una reingeniería del aparato estatal en el sector; iv) dicha reingeniería apuntó a un conocimiento riguroso y exhaustivo de esa población con el fin de focalizar las iniciativas estatales orientadas al tratamiento del problema de la pobreza.

## INTERPELACIÓN ESTATAL A LOS SUJETOS RECEPTORES

A partir de la exposición del proceso de reingeniería institucional desarrollado en el marco de la implementación de un programa de transferencias monetarias condicionadas, a continuación se desarrolla un análisis interpretativo respecto de sus re-

percusiones en el modo en que el Estado interpela a la población receptora de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso.

Las políticas sociales, a la vez que brindan protección o asistencia a un determinado segmento poblacional, construyen los parámetros de normalidad, el perfil moralizador y los rasgos de ciudadanía. Ello torna muy difusas las fronteras entre prácticas compensatorias y disciplinadoras (Krmptotic, 2004). Es aquí donde reside un aspecto relevante de la mencionada dimensión consensual de la hegemonía.

Desde este marco teórico es posible recuperar el concepto de *interpelación ideológica* desarrollado por Althusser (2002) para dar cuenta del papel que las estructuras ideológicas desempeñan en el modo en que se establece la relación entre las condiciones materiales de existencia y la representación que de ella se hacen los sujetos. Esta se materializa mediante aparatos ideológicos orientados a construir sujetos que en sus prácticas reproducen el sistema de dominación vigente (Althusser, 2002). No obstante, la interpelación es un proceso social situado históricamente, en consecuencia, forma parte de las relaciones entre fuerzas sociales.

Por ello, la identificación de los modos en que el Estado interpela a los sujetos receptores de los PTMC que se presenta a continuación no implica su traducción unívoca e inmediata en las prácticas sociales de dichos sujetos. Vale aclarar que analizar su incidencia en las representaciones y prácticas sociales de las personas receptoras requiere un tipo de abordaje metodológico que excede el alcance de la presente investigación. Sin embargo, analizar los modos en que se reconfigura la interpelación estatal constituye una contribución a la hora de reflexionar acerca del papel del Estado en la construcción hegemónica.

En primer lugar, tal como se ha mencionado, los conceptos de vulnerabilidad y empleabilidad resemantizaron la definición de pobreza para seleccionar a la población destinataria de los programas sociales.

Por un lado, la población empleable fue aquella que contaba con capacidades para integrarse al mercado de trabajo formal o de generar actividades cuentapropistas en un contexto de expansión relativa de la demanda de mano de obra. Hacia ella se dirigieron el Seguro de Empleo y Formación en la órbita del MTEySS y un conjunto de políticas laborales orientadas a restituir los derechos a los empleados formales. Por otro lado, la población pobre inempleable fue aquella que no alcanzaba los umbrales aceptables de capacidades y requisitos para el mercado laboral. Hacia ella se orientaron las políticas sociales asistenciales. Este segundo grupo poblacional se subdividió en dos subgrupos: en uno permanecieron las personas receptoras puras de asistencia, hacia las cuales se dirigieron las políticas de transferencias monetarias condicionadas como el *PFIS* y las pensiones no contributivas. En el segundo subgrupo se ubicaron las personas receptoras mediatizadas por el desarrollo de alguna actividad laboral a través del apoyo estatal a microemprendi-

mientos socioproductivos que se desplegaron en circuitos alternativos al mercado de trabajo formal. Así, estas últimas son consideradas como potenciales emprendedoras, ya que desde el gobierno se analizó que las causas de su condición de desempleo obedecían a los límites estructurales del mercado laboral resultante del proceso de desindustrialización.

Sin embargo, el resultado del proceso de clasificación es que el par empleado/desempleado, que daba cuenta de la posición de una persona en una estructura socioeconómica objetiva, se trasladó al interior del propio sujeto a través del par empleable/inempleable. Es decir, la condición de empleo de cada persona pasó a estar determinada por la capacidad o el capital humano acumulado individualmente. Ello supuso considerar el desempleo como una falencia en la oferta de fuerza de trabajo y no en su demanda. Así se expresa en los documentos de los préstamos:

El programa también amplía el concepto de creación de capital humano con la premisa que la adquisición de destrezas para la vida (life-skills) es un paso fundamental para complementar las estrategias laborales y educativas así como el desarrollo familiar y comunitario (BID, 2005a: 5).

En consecuencia, se establece una tendencia a desacoplar la situación individual de las relaciones sociales de producción y de la configuración de sujetos colectivos, propiciando la construcción de un sujeto *des-clasado*.

Tal como analiza Merklen (2005), durante las últimas décadas del siglo XX las instituciones financieras internacionales problematizaron la cuestión social en términos de pobreza, lo cual trajo aparejado un tipo de intervención institucional escindida del tratamiento de sus causas. El autor afirma que esta redefinición de las formas de intervención social contribuyó a formar una nueva politicidad en las clases populares. En dicho sentido, Grassi (2003) señala que el rasgo central de las políticas sociales argentinas durante la década del noventa fue la desconexión entre las condiciones de vida y las condiciones de trabajo.

Sin embargo, a medida que el desempleo aumentaba y las condiciones de vida se degradaban de manera generalizada, surgieron espacios de socialización a nivel barrial o territorial que significaron la reunificación en la práctica de aquello que se buscó fragmentar mediante programas y discursos: la articulación de las condiciones de vida del conjunto de la población trabajadora. Ello dio lugar a nuevas formas de *politicidad* popular, cuyo resultado más novedoso fue la emergencia de los movimientos de personas trabajadoras desempleadas (MTD), cuya inscripción identitaria combinó la recuperación de la identidad trabajadora y la reivindicación del derecho al trabajo con el despliegue de estrategias de organización comunitaria y repertorios de acción directa desde el territorio (Piva, 2012; Svampa y Pereyra, 2003, 2004). A partir de ello, uno de los ejes de conflictividad social durante el período

previo y posterior al estallido social del 2001 fue el desempleo como fenómeno estructural, pero esto no estuvo escindido de la demanda de soluciones inmediatas frente al hambre.<sup>8</sup>

A partir de allí, durante el período de normalización institucional posterior a la crisis, las políticas sociales fueron presentadas a partir de los objetivos de la inclusión social y la recuperación de la dignidad del trabajo. En ese marco, los MTD se constituyeron en interlocutores ineludibles a la hora de operativizar las políticas sociales en los territorios.

Sin embargo, la reclasificación de la población a partir de su *empleabilidad*, que comenzó a implementarse a partir del ciclo de financiamiento del BID, apuntó a restituir un tipo de interpelación fragmentadora entre personas desempleadas (recientes) y pobres (estructurales), cuya confluencia había reforzado el desarrollo de una identidad común en los MTD, expresando modalidades de organización social disruptivas.

En segundo lugar, debe destacarse que el 64% de las personas perceptoras del PjyJHD eran mujeres (Arcidiácono, 2012), que durante la crisis asumieron un papel protagónico, tanto en la movilización callejera como en las actividades productivas y comunitarias desarrolladas en el marco de las organizaciones sociales territoriales. Ello fue propiciado por el tipo de politización no tradicional que se gestó a nivel territorial.

No obstante, a la hora de clasificar a la población a partir del criterio de *empleabilidad*, las mujeres madres y/o jefas de hogar fueron consideradas como población *inempleable por default* y, consecuentemente, destinatarias del PFIS. Este parámetro se basó en el documento de la estrategia de reducción de la pobreza del BID, en el cual ser mujer jefa de hogar fue concebido como un factor de “desigualdad estructural en la distribución de los activos” (BID, 2003c: 6).

Asimismo, el mencionado informe del CELS señaló que en la operatoria del PFIS “la titular del subsidio debe ser la madre [...], si el titular del PJJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales” (Campos *et al.*, 2007: 19).

A partir de ello, la interpelación fragmentadora mencionada previamente se vio profundizada por otra interpelación que reforzó la naturalización (histórica) de la fragmentación entre hombres y mujeres respecto de sus capacidades, condiciones (activos) y conductas esperables. En el contexto argentino, ello constituyó un desincentivo institucional explícito a la participación de las mujeres en las organizaciones

---

<sup>8</sup> Es preciso señalar que el repertorio de acciones y demandas de los distintos MTD no fue homogéneo; para un análisis de sus rasgos comunes y divergentes, Svampa y Pereyra (2004a, 2004b) y Ciolli (2017).

sociales y comunitarias y, consecuentemente, una interpelación estatal orientada a su *retorno* al hogar.

En tercer lugar, esto tuvo una expresión operativa en el PFIS y el proceso de desactivación del PJyJHD. La diferencia sustancial entre ambos fue la modalidad de contraprestación. El PJyJHD era considerado un programa de empleo y las contraprestaciones debían estar orientadas a la reinserción en el mercado laboral –tales como terminalidad educativa y capacitación– y a la participación en proyectos productivos o en servicios comunitarios. Mientras que el PFIS apuntó al refuerzo de la institución familiar, ya que las conductas exigibles y los espacios de sociabilidad se reorientaron al ámbito doméstico. Dicho rasgo puede interpretarse como un tipo de interpelación *desmovilizadora*<sup>9</sup> de aquellas personas receptoras de la asistencia estatal.

Como se ha mencionado previamente, el proceso de desactivación del PJyJHD fue inconcluso y este se mantuvo durante el período, aunque con un carácter residual. Dicha residualidad se evidenció en la desconexión entre buena parte de los espacios de organización comunitaria con las instancias operativas de gestión del programa, lo que significó que se diluyeran las responsabilidades en la provisión de espacios para (y en el control de) dichas contraprestaciones. De este modo, en buena medida la población que permaneció percibiendo ingresos por vía del PJyJHD vio limitados sus espacios de inserción comunitaria para desarrollar las contraprestaciones requeridas, al tiempo que se relajaron las instancias de control correspondientes.

En cuarto lugar, otra modalidad de interpelación sobre la formas de sociabilidad de los sujetos receptores de las transferencias monetarias estuvo vinculada al cambio en el entramado de participantes de las políticas (Ciolli, 2017). El PJyJHD estaba gestionado por el MDS, pero descentralizaba tareas –como la selección de beneficiarios y la asignación y control de las contraprestaciones– en gobiernos subnacionales, MTD y organizaciones comunitarias. Por su parte, el PFIS centralizó todas las etapas de implementación en el MDS, con el apoyo de la Unesco y las universidades nacionales –en el diseño y desarrollo de los talleres de capacitación– y el PNUD –en la coordinación del monitoreo–. De este modo, el PFIS apartó formalmente a las organizaciones sociales de su operatoria<sup>10</sup> y, como con-

<sup>9</sup> Debe mencionarse que este proceso se desplegó en el marco de una disminución relativa en la participación y en la capacidad de movilización de los MTD y organizaciones territoriales, propiciada por el mejoramiento de los índices de empleo y de actividad económica (Piva, 2012). De este modo, es incorrecto afirmar que ello se debe al tipo de diseño del PFIS. Sin embargo, ello no quita que el PFIS se haya orientado hacia un tipo de movilización desmovilizadora.

<sup>10</sup> Ello no significa que la gestión de las políticas sociales desarrollada por el MDS haya prescindido del vínculo con las organizaciones sociales; por el contrario, se crearon nuevas modalidades formales e informales de articulación. Sin embargo, en el modelo de gestión del PFIS –a partir del financiamiento del BID– prevaleció el distanciamiento con estos actores colectivos territoriales.

trapatida, construyó los Centros de Integración Comunitaria (CIC) a lo largo del territorio nacional, que significaron una nueva forma de presencia territorial del Estado nacional.

En quinto lugar, el acceso a ingresos mínimos como garantía de subsistencia y a servicios de educación y salud se constituyeron en requisitos exigibles, que se presentaron bajo la forma de una *relación contractual*. Este modo de concebir las políticas sociales implicó la asignación de responsabilidades bien definidas (aunque no del todo explicitadas), tanto para los individuos receptores como para el Estado. Mientras que el Estado estuvo llamado a “promover la inclusión social y el capital humano de los pobres” (BID, 2003a: 1–2), su responsabilidad concreta se plasmó en la transferencia de dinero y el control del cumplimiento de las condicionalidades. Por el otro lado, el compromiso asumido individualmente por las personas receptoras consistió en acudir y/o hacer que sus hijos e hijas acudieran a controles de salud y a instituciones educativas.

En suma, el PFIS desarticuló las políticas sociales del período de normalización institucional y, mediante sus características institucionales, operativas y simbólicas, desplegó un tipo de interpelación estatal sobre la población receptora orientada a la *gestión del riesgo social* y su *regulación*, en virtud de reconstruir el papel del Estado en tanto articulador de la reproducción de la hegemonía capitalista en el país. Ello se enmarcó en una nueva transformación del *equilibrio inestable* entre las fuerzas sociales, donde el Estado nacional recuperó la iniciativa política en el campo de las políticas sociales.

A partir de lo expuesto, puede interpretarse que la apelación a la forma reificada de un *nuevo contrato social* contribuyó a la reconstrucción del consenso por vías alternativas a la represión abierta. En este caso, no se trataba del peligro a la seguridad que implicaba el *estado de naturaleza* de individuos ingobernados, sino de un *estado de desigualdad naturalizado* que en Argentina había eclosionado en la crisis del 2001. El contrato apuntaba a propiciar la desarticulación del conflicto social para restablecer la sostenibilidad de dicha desigualdad. Es decir, para garantizar la seguridad de los distintos sectores sociales: unos mantenían sus posiciones dominantes, mientras otros consentían su condición subalterna a cambio de la asistencia estatal. La otra peculiaridad de este contrato –que garantizaba al mismo tiempo la gobernabilidad y la desigualdad– es que el Estado se constituía en una de las partes y no solo en el garante último. Ello, por un lado, actualizó la particularización del problema de la pobreza como un problema de los propios pobres, sellando su aparente separación del devenir del resto de los estratos sociales. Lo que resulta novedoso es que este tipo de interpelación estatal propiciada por el PFIS se desplegó de manera simultánea a un discurso gubernamental centrado en el cuestionamiento y la contraposición al papel de las instituciones financieras internacionales en los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales. Por otro la-

do, el mencionado contrato contribuyó a la relegitimación del Estado a partir de su acercamiento y su contención de los problemas cotidianos.

## CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se analizó un programa de transferencias monetarias condicionadas implementado en Argentina entre 2003 y 2009 –el Plan Familias por la Inclusión Social–, mediante un ciclo de cinco programas de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Dicho análisis estuvo enmarcado en la caracterización del contexto argentino como una etapa de reconstrucción del papel del Estado en la reproducción de la hegemonía capitalista en el país, luego de la crisis de 2001.

El análisis interpretativo propuesto permite ensayar una respuesta al primer interrogante: ¿por qué en dicha etapa las políticas sociales asumieron la forma de PTMC? Los cambios institucionales, operativos y simbólicos introducidos por el PFIS en las políticas sociales pueden ser interpretados como contribuciones a la transformación del *equilibrio inestable* entre las fuerzas sociales que se había construido como respuesta inmediata a la crisis de 2001, durante el período de normalización institucional. El PFIS –en tanto forma específica de gestión del riesgo social– recreó la forma reificada de un *nuevo contrato social* entre el Estado y los sujetos sociales receptores directos de las políticas sociales, orientado a restablecer el consenso de los sectores sociales subalternos, que habían protagonizado los conflictos sociales durante la crisis y luego de ella.

Esta reflexión permite abordar el segundo interrogante: ¿por qué el BID desarrolló su intervención a través del financiamiento al Estado nacional? El ciclo de asistencia financiera y técnica del BID al Estado nacional apuntó a la reconfiguración de la fisonomía del aparato estatal en el área de las políticas sociales y de las interpelaciones estatales a los sujetos sociales receptores de los PTMC, bajo la mencionada lógica contractual. Ambas dimensiones –establecidas en los contratos de los préstamos– se orientaron a incorporar un conjunto de criterios conceptuales y procedimientos operativos aparentemente técnicos y neutrales en los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales, que tuvieron repercusiones en las formas de construir los diagnósticos sobre la pobreza y el papel del Estado en su tratamiento. Su eje significó actualizar la autonomización de la pobreza como un problema de la propia población que la sufre y no de la sociedad en su conjunto. Con ello, el BID contribuyó a reforzar el papel del Estado en la reproducción de las mediaciones que configuran el fundamento de su poder para mantener el orden social.

En función del marco teórico trabajado, aquí se interpreta que la capacidad hegemónica de los Estados –incluso con un gobierno con lógicas de acción y discursos



contestatarios al papel de las IFI– es una condición de posibilidad para garantizar las condiciones para la acumulación capitalista a escala planetaria. Ello se expresó en la necesidad de alterar un determinado equilibrio entre las fuerzas sociales que presentaba el riesgo de impugnar las relaciones de dominación existentes. Por este motivo, luego de la crisis de 2001 el BID priorizó el financiamiento a la Argentina con el fin de consolidar el papel del Estado en la construcción de herramientas capaces de expresar materialmente la idea de representación del interés general. En ese sentido, las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, bajo la modalidad de PTMC, ocuparon un lugar central.

El recorrido planteado permite poner en discusión el propio concepto de políticas sociales que se redefinió a partir de los PTMC. A partir del análisis del PFIS, se evidencia que el Estado intervino sobre las condiciones de vida y reproducción de la vida de la población, pero no solo operando sobre la distribución y redistribución social (secundaria) del ingreso (Danani, 2004), sino también –y con mayor contundencia– operando sobre los propios sujetos. Desde este lugar, la política social quedó, por su propia lógica, encerrada en este dilema: entre la aceptación de la desigualdad y la construcción ilusoria de salidas que no rompieron la escisión entre política social particularizada y estructura socioeconómica.

Las respuestas ensayadas no se presentan como conclusiones cerradas, sino como una búsqueda abierta de nuevos interrogantes para contribuir al diálogo y la reflexión teórica acerca de la naturaleza de los programas de transferencias monetarias condicionadas en un contexto determinado. ■

## Referencias bibliográficas

- ADELANTADO, José, "Reestructuración de los Estados de Bienestar: ¿Hacia un nuevo paradigma?". Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, N° 97, 2017.
- ALTHUSSER, Louis, *La filosofía como arma de la revolución*. México: Siglo Veintiuno, 2002.
- ARCIDIÁCONO, Pilar, *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- ARTESE, Agustín, "Los usos del concepto hegemonía. Discusiones y aportes para su relectura a partir del Cuaderno 22", *Actas I Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata: a diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2017, pp. 1164-1180.
- ARZA, Camila y Florencia Chahbenderian, "Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile". Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, 2014.
- BARBA SOLANO, Carlos y Enrique Valencia Lomelí, "Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas". En: Barba Solano, Carlos y Néstor Cohen (eds.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2011, pp. 195-224.
- BECKER, Gary, *El capital humano*. Madrid: Alianza, 1983.
- BID, Argentina. *Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza. (AR-0295) Propuesta de Préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003a.
- , Argentina. *Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza II. (AR-0296) Propuesta de préstamo de emergencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003b.
- , Argentina. *Programa sectorial social: Argentina avanza (AR-0290). Propuesta de préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- , Argentina. *Apoyo al programa Familias (AR-L1006). Propuesta de préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- , *Informe anual 2005*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- , Argentina. *Programa de apoyo al sistema de protección e Inclusión social de Argentina - Fase I (AR-L1098). Propuesta de préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.
- , *Estudios de casos comparativos. Evaluación del apoyo institucional del BID a los programas de transferencias monetarias condicionadas en tres países de ingreso medio-bajo*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- BROWN, Brenda, *Sistema de Protección Social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina 2003-2013*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2016.

CAMPOS, Luis, Eleonor Faur y Laura Pautassi, *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007.

CECCHINI, Simone y Bernardo Atuesta, *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: Cepal-Naciones Unidas, 2017.

CECCHINI, Simone y Aldo Madariaga, *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal-Naciones Unidas; ASDI, 2011.

CIOLLI, Vanesa, *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social*. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires 2016.

-----, "Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009". *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1(1), 80-108, 2017.

DALLORSO, Nicolás, "La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas", *Estudios Sociológicos*, Vol. XXXI, N° 91, 2013, pp. 113-139.

DANANI, Claudia, "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social". En: Coraggio, José Luis y Claudia Danani, *Política social y economía social: debates fundamentales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira-Fundación OSDE, 2004, pp. 9-38.

-----, "El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 22(2), 2013, pp. 145-170.

DANANI, Claudia y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1984.

-----, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

IBARRARÁN, Pablo, Nadín Medellín, Ferdinando Regalia y Marco Stampini, *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

KRMPOTIC, Claudia, "El derecho a la asistencia y la política de protección social en la construcción de un nuevo orden local-global". En: Mendicoa, Gloria (ed.), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR. Opciones para el debate*. Buenos Aires: Espacio, 2004, pp. 101-123.

LAVINAS, Lena, "Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI: Los programas de transferencias monetarias condicionadas", *Desarrollo Económico*, Vol. 54, N° 212, 2014, pp. 3-34.

LEVY, Santiago y Norbert Schady, "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, Nº 2, 2013, pp.193-218.

LO VUOLO, Rubén, "Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano", *Revista Internacional de Pensamiento Político - I Época*, Nº 6, 2011, pp. 193-222.

LO VUOLO, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez, *La pobreza... de la política de la pobreza*, Centro Interdisciplinario para el estudio de las Políticas Públicas. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004.

MIDAGLIA, Carmen, "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado", *Nueva Sociedad*, Nº 239, 2012, pp. 79-89.

MURILLO, Susana, "Del par normal-patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social". En: *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2006, pp. 11-23.

PAUTASSI, Laura, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.

PAUTASSI, Laura y Carla Zibecchi, "Tensiones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina. ¿Quién pensó en el cuidado?". En: Rico, María Nieves y Carlos Maldonado Valera (eds.), *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011, pp. 153-162.

PÉREZ, Pablo y Brenda Brown, "¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal", *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 1, Nº 2, 2015, pp. 94-117.

PIVA, Adrián, "Hegemonía, lucha de clases y estado", *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, Nº 6, 2009, pp. 111-132.

-----, *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos, 2012.

REPETTO, Fabián y Fernanda Potenza dal Masetto, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Argentina*. Santiago de Chile: ONU-Cepal-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo-Gíz, 2012.

ROBLES, Marcos, Marcela Rubio y Marco Stampini, *¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

SADER, Emir, *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso-CTA, 2008.

SANDOVAL, Benjamín, "Tensiones entre la condicionalidad del Oportunidades y las ideas de responsabilidad y reciprocidad que le subyacen", *Estudios Sociológicos XXXIII*, Nº 97, 2015, pp. 2-28.

SVAMPA, Maristella, "Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina", *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, Nº 32, 2012, pp. 15-38.

SVAMPA, Maristella y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2003.

----, "La política de los movimientos piqueteros", *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Nº 15, 2004.

THWAITES REY, Mabel, "Legitimidad y hegemonía. Distintas dimensiones del dominio consensual". En: *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

THWAITES REY, Mabel y Hernán Ouviaña, "Tensiones hegemónicas en la Argentina reciente". En: Oliver, Lucio (ed.), *El Estado ampliado en América Latina y el Caribe*. México: UNAM, 2016, pp. 114-136.

ZAGA SZENKER, Daniel, *Programa Familias por la inclusión social: un análisis comparado*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2009.

ZARAZAGA, Rodrigo, "Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja", *Desarrollo Económico*, Vol. 54, Nº 214, 2015, pp. 333-356.

ZIBECCHI, Carla, "Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza. El caso de los Programas de Transferencias Condicionados en Argentina", *Estudios Feministas*, Vol. 22, Nº 1, 2014, 91-113.



# DIFERENCIACIÓN SOCIAL Y SEGREGACIÓN EDUCATIVA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ASUNCIÓN

Luis Ortiz, ICSO - Kevin Goetz, ICSO - Colin Gache, ISTHME

## RESUMEN

El artículo ofrece una propuesta analítica que considera el *espacio urbano*, con sus formas y estructuras, no como una simple plataforma de importancia secundaria, sino como un hecho social total. Desde la perspectiva de observación socioespacial que constituye la ciudad, se busca comprender las intensidades y los sentidos de dos fuerzas mayores que intervienen simultáneamente en el sistema educativo. La primera tiene que ver con las dinámicas sociales en curso y con la consiguiente configuración espacial que adquiere la ciudad (aumento de la clase media, trayectorias residenciales, valores asignados a las diferentes zonas y barrios de la ciudad, modificación de los modos de desplazamiento, entre otros), mientras que la segunda tiene que ver con las características y tendencias que discurren en el dispositivo educativo. Las evoluciones del conjunto dinámico que constituye el dispositivo educativo obedecen necesariamente a mecanismos colectivos e institucionales. El análisis apunta a dar cuenta de las relaciones entre los grupos sociales del territorio para moldear el sistema educativo en función de sus intereses diferentes y divergentes.

**Palabras clave:** Paraguay - desigualdad - segregación - área metropolitana - dispositivo educativo

## ABSTRACT

The article offers an analytical proposition that considers the urban space, with its forms and structures, not as a simple platform of secondary importance but as a total social fact. From the perspective of socio-spatial observation that constitutes the city, we seek to understand the intensities and the senses of two major forces that intervene simultaneously in the educational system. The first has to do with the social dynamics under way and with the resulting spatial configuration that the city acquires (increase of the middle class, residential trajectories, values assigned to the different zones and neighborhoods of the city, modification of the modes of displacement, among others), while the second has to do with the characteristics

and trends that occur in the educational system. The evolutions of the dynamic set that constitutes the education system necessarily follow collective and institutional mechanisms. The analysis aims to account for the relationship between social groups in the territory to shape the educational system according to their different and divergent interests.

**Keywords:** Paraguay - inequality - segregation - metropolitan area - educational system

---

Recibido: 29/12/2018 / Aceptado: 19/02/2019

---

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo exponer los hallazgos de un estudio sobre educación y desigualdad en el área metropolitana de Asunción (Paraguay), junto con algunas reflexiones sobre las características y las tendencias de la desigualdad educativa en el principal sistema urbano paraguayo.

La educación paraguaya, a nivel general, atraviesa un proceso crítico, con serias deficiencias de enseñanza y aprendizaje. Se apuntaló la cobertura desde los años noventa del siglo XX, pero el desarrollo de las competencias mínimas requeridas en lectura-escritura, matemática y ciencias ha atravesado una regresión inusitada. El rendimiento escolar de las cohortes de la década de 2010 no solo no ha experimentado una progresión respecto de las de las anteriores décadas, sino que incluso ha tenido resultados más deficientes. Según las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, como el Snepe, el Tercer y PISA-D, se visualiza que esta situación es la consecuencia de una reforma educativa que priorizó el acceso (masificación), pero que no previó y no implementó un sistema de desarrollo de las competencias académicas, misión esencial de la educación, más aun en la era actual.

En lo que respecta a la manifestación territorial de este proceso crítico del sistema educativo, las transformaciones del dispositivo educativo metropolitano asunceno dan cuenta de que los problemas de eficacia escolar responden necesariamente a mecanismos colectivos e institucionales. Asimismo, existe un esquema de gobernanza que configura el sistema pero que no coincide siempre y necesariamente con las instancias públicas de decisión y regulación. Por lo tanto, el control que ejercen los diferentes grupos y actores sociales del territorio para moldear el dispositivo educativo según sus intereses es clave. De este modo, el actor público-institucional es solo uno de los actores de un sistema educativo marcado por la complejidad y el conflicto.



El área geográfica de análisis es inmensa y concentra casi el 40% de la población paraguaya: el distrito de Asunción y el departamento Central se extienden sobre 2.500 km<sup>2</sup> y cuentan con cerca de 3.000.000 de habitantes (Dgeec, 2016). Sin pretensión de exhaustividad en el alcance espacial, el estudio se estructuró en torno a la definición de *espacios típicos* que concentran componentes representativos de los procesos de transformación urbana: ejes viales de expansión y de diversificación socioeconómica, zonas históricamente marginadas, espacios intersticiales segregados, entre otros.

Desde una perspectiva socioespacial, se buscó comprender las intensidades y los sentidos de dos fuerzas mayores que intervienen simultáneamente en el sistema educativo: 1. las dinámicas sociales y la consiguiente configuración espacial de la ciudad (aumento de la clase media, trayectorias residenciales, valores asignados a las diferentes zonas y barrios, modificación de los modos de desplazamiento, entre otros) y, 2. las características y tendencias de reorganización del dispositivo educativo.

## **BASES TEÓRICAS PRELIMINARES**

En el análisis del territorio que este estudio delimita como el área metropolitana de Asunción (AMA), se parte de algunas tradiciones teóricas con respaldo en evidencias empíricas que abordan, por una parte, la dimensión social de la educación y la lógica de construcción y reproducción de las desigualdades sociales en el proceso educativo y, por otra, la dimensión territorial de la educación, echando luz sobre los factores físicos, funcionales y sociales que se hallan en la base del sistema educativo.

Para la teoría del espacio social, de Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, las desigualdades de acceso y desempeño en la educación responden a estructuras de disposición de recursos y oportunidades, entre las cuales una es específicamente gravitante, a saber, el capital cultural, en sus dotaciones jerárquicamente diferenciadas. En términos de Bourdieu y Passeron, la *violencia simbólica* es el mecanismo tácito y disimulado que vehiculiza la reproducción social en el seno del sistema educativo, operando como la imposición de una arbitrariedad cultural, pero de manera no percibida. Su eficacia se refleja en las actitudes y aptitudes de los sujetos en aceptar esa arbitrariedad cultural transfigurada en cultura general a través de la institución escolar. La legitimidad de esta se constata en la aceptación de los procesos de selección, evaluación y resultados, imputados a atributos individuales (“ideología del don”) y no como efecto sistemático de la estructura de clases por medio de múltiples mediaciones que actualizan las desigualdades de origen (Bourdieu y Passeron, 1996).

En la perspectiva de François Dubet y Danilo Martuccelli, este proceso, sin embargo, se define y se redefine a partir de una experiencia de los agentes en el proceso educativo. Los procesos en aula, las relaciones entre estudiantes y docentes, la actitud de los primeros hacia sus estudios, la implementación del currículum, el trabajo escolar, así como el nivel de compromiso de las familias con el proceso educativo, ayudan a comprender los sentidos y los márgenes de maniobra de los que disponen los sujetos para emprender trayectorias que enfrentan los mecanismos estructurales de reproducción (Dubet y Martuccelli, 1998).

La construcción de diferencias sociales en el territorio donde actúa el sistema educativo no toma la forma de un proceso mecánico en el que la educación y su diferenciación es reflejo de las desigualdades, sino que se implican mutuamente. Como indica Agnès Van Zanten,

Existe entre los establecimientos que comportan públicos diferentes, desigualdades de acceso a los saberes que son todos importantes, pero más difíciles a aprehender, que las generadas por la desigual distribución en el territorio de las filiales, las opciones y los medios materiales y humanos de enseñanza. La diferenciación, sobre todo cuando ella traduce refuerzo de las desigualdades, puede conducir a la exclusión y la auto-exclusión de ciertos grupos que se alejan fuertemente de las ventajas materiales, simbólicas, modelos y valores promovidos desde el (los) centro(s). Si la integración de las “periferias” se hace siempre a través de una relación de dominación, la más grande supremacía de los intereses de los grupos más próximos del centro puede contribuir al debilitamiento e incluso a la crisis de los lazos sociales y políticos al interior del sistema público y del Estado mismo (Van Zanten, 2001, p. 78).

Por otra parte, el dispositivo educativo refuerza los procesos de afirmación de las desigualdades sociales también en los espacios privilegiados de urbanización de la aglomeración asuncena. En efecto, se constatan *corredores* de urbanización que incluyen *territorios periféricos* aledaños a Asunción donde se genera la oferta educativa, tanto pública como privada. En clave de Franck Poupeau y Jean-Christophe François, el proceso de urbanización se territorializa también en función del sistema educativo, adquiriendo el carácter de un proceso de fragmentación social y segmentación espacial cuando las familias movilizan estrategias de *distanciamiento social* respecto de ciertos establecimientos educativos y de ciertas zonas de la ciudad que, en una lógica socioespacial, diferencia, jerarquiza y fragmenta el espacio urbano donde el dispositivo educativo responde según el volumen de capital del que dispone su público (Poupeau y François, 2008).

La impronta de los sectores acomodados, sean las clases medias y las clases superiores en el delineamiento del sistema educativo, cumple un papel central en las características que este adquiere, en especial en su contribución a las desigualda-

des sociales en el territorio. Como indican Guillermina Tiramonti y Sandra Ziegler, respecto de la educación de las élites, sus estrategias de escolarización responden, por una parte, a la elección del establecimiento educativo según sus capacidades adquisitivas, de modo de incluir la escuela en sus espacios de sociabilidad de clase; por otra parte, responden al uso del espacio urbano bajo la lógica del distanciamiento socioespacial, de modo de inscribir sus circuitos de movilidad y sus espacios de interacción como exclusivos y excluyentes (Tiramonti y Ziegler, 2008, p. 27). Como refiere Van Zanten:

La mirada puesta sobre los otros “diferentes de uno” no está solamente influenciada por la posición genérica de los padres sino también por el origen, la trayectoria y la posición sociales que generan poderosos “efectos de disposición”. En un contexto de [...] competencia aguda por un número limitado de plazas socialmente deseables y de pérdida de confianza en el papel regulador del Estado, los miembros de clases medias e incluso de fracciones de las clases superiores, tienden globalmente a intentar proteger sus logros individuales de “cierre” respecto de las clases populares (Van Zanten, 2009, p. 28).

La indiferencia social y la ineficiencia institucional habilitan, por lo tanto, la producción de desequilibrios urbanos que son propios de la actuación del mercado. Resultado de este proceso, la relación entre los centros económicosociales y la periferia se traduce en segregación. La desigualdad educativa se expresa en una inequidad espacial, donde el acceso y el desempeño están asociados a las condiciones de desplazamiento, uso e interacción con la institución educativa en el territorio. Las clases desfavorecidas adolecen de una alta distancia social y espacial de los establecimientos educativos calificados. Por ello, el etiquetaje escolar está en correlación con el etiquetaje socioespacial y da lugar a la *segregación escolar*.

Sobre la base de un espacio urbano discontinuo y marcado por la desigualdad, esta “gubernamentalidad” del territorio se configura como el imperativo de gestionar la población donde el control se ejerce sobre las instituciones y sobre las subjetividades. Según Silvia Grinberg, de esto se trata, en el campo educativo, la *política de escolarización*.

Muchas agencias gobiernan, tanto en el sector público como privado y, por supuesto, siempre se ha esperado que los individuos se gobiernen a sí mismos y sus subordinados. Esto es significativo, porque en relación con cualquier problema específico, siempre es posible identificar una diversidad de gubernamentalidades existiendo en cualquier punto dado del tiempo, disperso alrededor de la vida política organizada. Hablar de políticas de escolarización supone dar cuenta de esas gubernamentalidades; esto es, de esas formas heterogéneas, difusas, contradictorias, yuxtapuestas que se articulan en el gobierno de la población y que, por este motivo, solo son captables en estado fragmentario. Se presentan como

un puzzle imposible de armar, al que siempre le va a faltar una pieza (Grinberg, 2009, p. 83).

Este estudio se apoya en la producción interdisciplinaria de conocimiento en torno a los procesos de urbanización. La globalización, el crecimiento acelerado de las ciudades, así como la agudización de las desigualdades y de los procesos segregativos han sido objeto de un interés creciente por parte de la economía (Veltz, 1999), la sociología (Davis, 2004) y el urbanismo (Mangin, 2009), que se esfuerzan en describir, interpretar y explicar los procesos sociales que configuran los espacios urbanos.

## ENCLASAMIENTOS SOCIALES Y JERARQUIZACIÓN TERRITORIAL

El desafío de identificar los vínculos entre la organización del *dispositivo educativo* del área metropolitana de Asunción, por una parte, y las dinámicas socioespaciales que se manifiestan en el extenso conglomerado, por otra parte, habilita la hipótesis de que dicho dispositivo actuaría como vector de la reproducción de las desigualdades sociales, manteniendo o reforzando las rugosidades que dividen la sociedad y el espacio urbano. Necesariamente, los diferentes establecimientos educativos del área geográfica analizada mantienen entre ellos lazos sistémicos. Efectivamente, el carácter atractivo o repulsivo de uno u otro establecimiento está vinculado a la dinámica de los demás establecimientos del sistema, dándose una interdependencia entre escuelas y colegios del área metropolitana de Asunción.<sup>1</sup>

La principal aglomeración urbana del Paraguay está marcada por fuertes segmentaciones en la distribución de los grupos sociales. Al respecto, es de notar que dichas dinámicas socioespaciales permanecen prácticamente inexploradas en el concierto de las ciencias sociales paraguayas. El estudio de las reconfiguraciones de la sociedad en el espacio del área metropolitana de Asunción exige nuevos esquemas de interpretación: no son válidos aquí los esquemas de interpretación predominantes y que refieren a la ciudad industrial, cuya organización seguía un modelo característico y cuanto menos sencillo de tipo “centro-periferia”.

La extensa área urbana de Asunción adquiere patrones singulares de evolución, que hay que identificar y dar a conocer. Algo es seguro: la intensificación de los procesos de segregación socioespacial imprime una configuración urbana cada vez más compleja que no responde a patrones sencillos y fácilmente identificables: mucho más heterogéneos, estos toman la forma de la piel de leopardo (Veltz, 2012). Dis-

<sup>1</sup> Respecto de la noción de interdependencia entre establecimientos ver: Catherine Barthou y Brigitte Monfroy, “Un análisis sistémico de la segregación entre colegios: el ejemplo de la ciudad de Lille”, *Revue française de pédagogie*, N° 156, Lyon, 2006.

tinguiéndose de la mayoría de las capitales del subcontinente, el área metropolitana de Asunción no ha experimentado procesos afirmados de industrialización, lo que no impidió que se produjera un sostenido proceso de tercerización de la economía urbana, que a su vez imprimió sus propias jerarquizaciones y rupturas espaciales.

## LA DIFERENCIACIÓN SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA

El territorio en el que se asienta la ciudad de Asunción y los municipios adyacentes comprende un vasto espacio urbano que, en los últimos decenios desde finales del siglo XX, fue concentrando la población del país, los centros administrativos y las principales empresas y unidades económicas de los sectores secundario y terciario, respectivamente, que fueron ganando terreno a nivel nacional.

La atracción migratoria rural-urbana que caracterizó a la aglomeración asuncena durante el auge del proceso de urbanización iniciado en la década de 1970 no hizo más que reforzar su condición de centro económico y politicoadministrativo. El acelerado proceso migratorio del que ha sido objeto dicha área geográfica durante décadas estuvo asociado a una intensa convergencia de múltiples sectores sociales en un mismo espacio. Inicialmente reducida, la huella urbana de la principal ciudad del país ha ido expandiéndose sin regulación alguna hasta convertirse en la urbe hipertrofiada que se conoce en la actualidad. Así, como en ningún otro lugar del país, el área metropolitana de Asunción se ha convertido en el espacio donde la estructura social está más diversificada y exhibe mayor complejidad, lo que otorga a esta urbe de más de dos millones de habitantes una posición definidora de las tendencias de la estructura social y de los cambios sociales.

En el período de veinte años que va de 1997 a 2016, se constatan variaciones en la forma de la estructura social de Asunción, que dan cuenta de algunos rasgos de la sociedad capitalina en cuanto constituye el asiento de procesos sociales y espaciales, así como habilita y restringe la configuración del dispositivo educativo en la región.

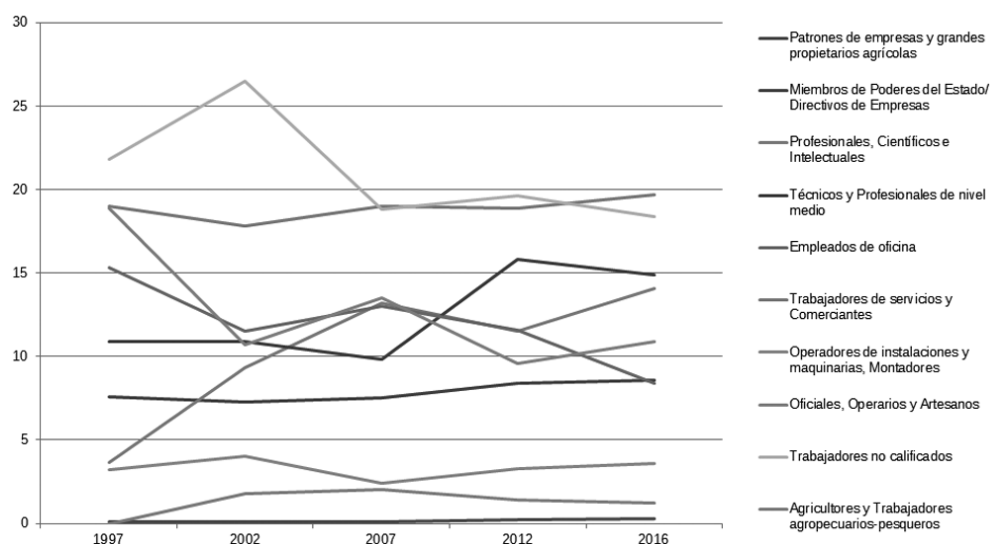
Como se observa en el Gráfico 1, las categorías superiores experimentaron un incremento de su peso relativo en la estructura sociodemográfica, aunque en proporciones diferenciadas. Por una parte, los patrones de empresas y grandes propietarios agrícolas aumentaron levemente, así como lo hicieron en baja proporción los miembros de los poderes del Estado y los directivos de empresas. Por su parte, los profesionales, científicos e intelectuales acrecentaron considerablemente su peso en la estructura social, en especial entre 1997 y 2007, periodo en el que el aumento respondió al impulso propio de la masificación del sistema educativo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Es necesario indicar que estas tres categorías socioocupacionales, exponentes de las clases superiores de Asunción, tienen pesos sociodemográficos diferentes: los de más baja proporción

**Gráfico 1**

Población de 15 años y más según las categorías socio-ocupacionales en Asunción



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares, período 1997-2016, Dgeec.

Por otra parte, las categorías intermedias atravesaron procesos sociodemográficos disímiles: por una parte, los técnicos y profesionales de nivel medio aumentaron su peso en la estructura social (especialmente entre 2007 y 2012), mientras que los empleados de oficina disminuyeron levemente; por su parte, los trabajadores de servicios y comerciantes aumentaron levemente en el período; los operadores de instalaciones y maquinarias descendieron tenuemente en el transcurso de los dos decenios en cuestión.

Finalmente, las categorías inferiores presentan tendencias a la baja en su peso relativo en la estructura social. En primer lugar, los oficiales, operarios y artesanos disminuyeron casi a la mitad en el período, es decir, experimentaron una caída importante entre 1997 y 2016; en segundo lugar, los trabajadores no calificados también disminuyeron en el período pero con una caída menos leve en su peso estructural; finalmente los agricultores y trabajadores agropecuarios de bajo peso de por sí –cuyas principales actividades tienen lugar en el área metropolitana de Asunción– disminuyeron marcadamente en el período hasta alcanzar apenas poco más del 1% de la población económicamente activa.

Los cambios de la sociedad asuncena se caracterizan, en primer lugar, por la estagnación de las categorías superiores de las clases dominantes (propietarios, in-

son los primeros, sin alcanzar siquiera el punto porcentual, seguido de los segundos, que oscilan entre el 4% y el 5%, mientras que los terceros pasan de cerca del 4% al 14% en el período.

versionistas y altos cuadros directivos), lo que supone una ínfima variación del peso sociodemográfico de los sectores de la burguesía nacional en la estructura social capitalina. En segundo lugar, se constata el aumento del peso relativo de categorías sociales involucradas en el trabajo intelectual cuya condición de posibilidad está directamente asociada a la masificación del sistema educativo y que supone su compromiso en actividades directivas o de gestión, tanto académicas, administrativas, comerciales como financieras. Las fracciones bajas de las clases medias, así como todas las categorías sociales de las clases sociales desfavorecidas, disminuyeron su peso relativo en la estructura social. Estos cambios indican una reestructuración social en la cual cobran fuerte peso ciertos perfiles, otrora disminuidos, de las clases medias.

Estas tendencias dan cuenta de una transformación morfológica de la estructura económica de la capital, con una orientación marcadamente terciaria y de debilitamiento del sector secundario. El rasgo de *clase media* de la ciudad de Asunción tiene implicaciones en las características del sistema educativo, con orientaciones de la demanda, así como de la oferta hacia la gestión privada.

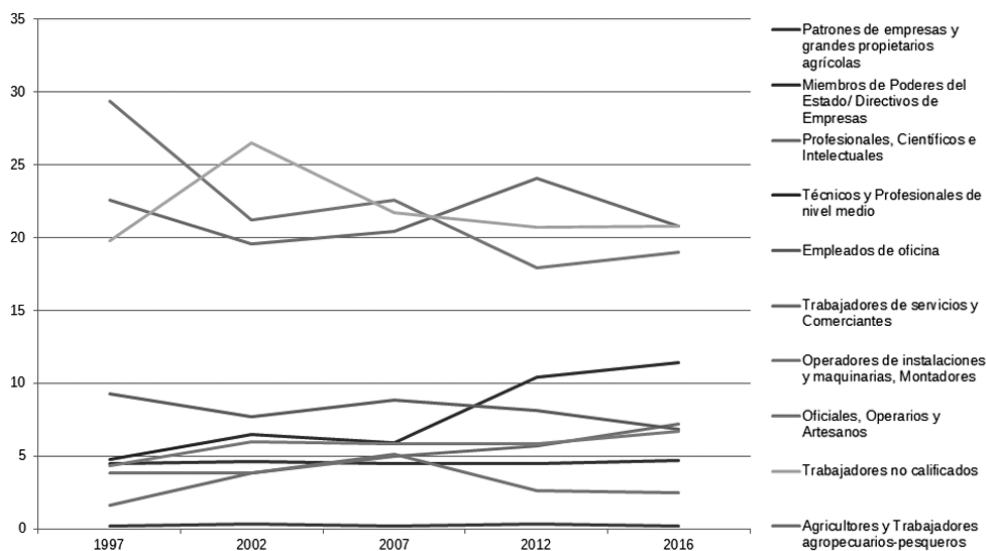
En lo que concierne al departamento Central, la composición de la estructura social cobra en algunos sectores un cariz similar al de la capital, pero se expresa de forma marcadamente diferente en otros. Como se observa en el Gráfico 2, las dos primeras categorías de las clases superiores, a saber, la de los patrones de empresas y grandes propietarios agrícolas así como la de los miembros de los poderes del Estado y los directivos de empresas, experimentaron una estagnación en el período; en cambio, la tercera categoría, es decir, la de los profesionales, científicos e intelectuales, ha visto acrecentarse su peso relativo.

Por otra parte, entre las categorías intermedias –de menor peso relativo que en la capital– los técnicos y profesionales de nivel medio acrecentaron su proporción sociodemográfica; los empleados de oficina también disminuyeron su peso relativo en el período mientras que los trabajadores de servicios y comerciantes lo mantuvieron aunque con variaciones a la baja entre 1997 y 2002, con un aumento entre 2002 y 2012, para descender nuevamente, en el 2016, al peso inicial del período; los operadores de instalaciones y maquinarias descendieron levemente en el período de los dos decenios en cuestión.

La proporción de los sectores sociales desfavorecidos en la estructura social del departamento Central es superior que en Asunción, pero de modo similar los oficiales, operarios y artesanos disminuyeron su peso relativo en el período; por el contrario, la tendencia de los trabajadores no calificados fue la inversa entre la región y la capital, ya que, mientras que en Asunción dicho sector disminuyó su peso relativo en más de tres puntos (de 21,8% a 18,4%), en Central aumentó levemente (de 19,8% a 20,8%); asimismo, los agricultores, pescadores y trabajadores agrícolas,

con mayor proporción demográfica en Central que en Asunción –dado que en dicho departamento las actividades agropecuarias tienen asiento en el territorio– disminuyó su peso relativo en el período.

**Gráfico 2**  
Población de 15 años y más según las categorías socio-ocupacionales  
en el Dpto. Central



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares, período 1997-2016, Dgeec.

Si bien, en ambos dominios geográficos, la tendencia de la estructura social fue la disminución de las categorías sociales asociadas a la estructura productiva del sector secundario, la diferencia entre uno y otro fue que las categorías sociales desfavorecidas asociadas a las actividades informales disminuyeron en Asunción mientras que se incrementaron levemente en Central. Asociado a esto, la reducción en dicho departamento de las categorías ligadas a las actividades agropecuarias –región que alberga los sectores de las *nuevas ruralidades*– da cuenta en su conjunto de las condiciones de reproducción de la pobreza en el área metropolitana por la incapacidad de la estructura económica de asegurar las formas de trabajo fuera de la precariedad.

En el afán de entender las tendencias de las clases sociales en el área metropolitana de Asunción en términos de sus respectivos desempeños en el sistema educativo, los niveles de escolaridad por categoría socioocupacional expresan los grados de acceso a esas oportunidades educativas, las que constituyen vectores claves del acceso a otras oportunidades en la sociedad de mercado.



En Asunción, como se comprueba en el Gráfico 3, las diferencias de escolarización y las tendencias son disímiles entre las clases, quedando en evidencia lo que ya se constataba en el acápite anterior: que las fracciones intermedias de las clases dominantes apuntalan su peso relativo en la capital del país. En efecto, de las tres categorías, la de los patrones de empresas y propietarios agrícolas –con altos niveles de escolaridad– disminuyen levemente en su haber credencialista con una disminución de sus años de estudio en el lapso de veinte años, al contrario de los miembros de los poderes públicos y cuadros directivos de empresas, que aumentan levemente, en especial desde 2007, así como la tendencia de los profesionales, científicos e intelectuales a la alza en el primer quinquenio del período analizado y su mantenimiento, en los tres quinquenios siguientes, en los más altos niveles.

Las clases medias, por su parte, tienden al aumento de sus credenciales. En el período de 1997-2016, los técnicos y profesionales de nivel medio, que poseen escolaridad media superior entre las tres categorías de las clases medias, aumentaron levemente: de 13 a 14 años de media de estudios; los empleados de oficina aumentaron también, pasando de 12 a 13 años, mientras que los trabajadores de servicios y comerciantes aumentaron de 9 a 11 años de media de estudios, mientras que la categoría de operadores de instalaciones y maquinarias mantuvieron su media relativamente baja de años de estudio en el período en cuestión (entre 9 y 10 años aproximadamente).

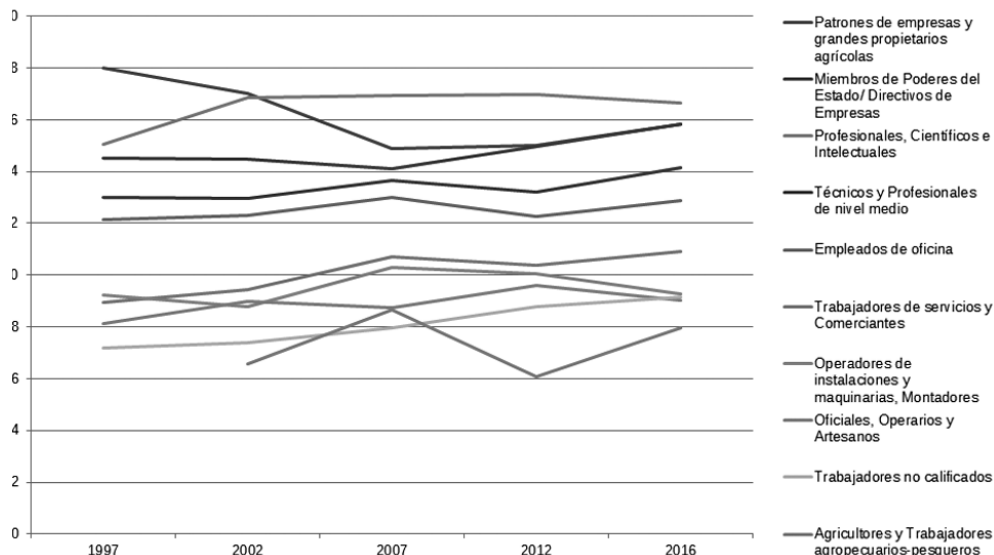
La tendencia a la alza de todas las categorías de las clases desfavorecidas fue levemente diferente entre los oficiales, operarios y artesanos quienes, en su media de años de estudio, aumentaron de 8 a 9 años en el período, a diferencia de los trabajadores no calificados, cuyo aumento fue de 7 a 9 años, es decir, un aumento de dos años de estudio; finalmente, la categoría escolarmente más relegada, a saber, los agricultores, trabajadores agrícolas y pesqueros, aumentaron también, aunque levemente, de 7 a 8 años de estudio, conservando igualmente el más bajo nivel de escolaridad entre todas las fracciones de las clases desfavorecidas.

Las implicaciones de los indicadores descritos son de tres órdenes. La primera es que la tendencia generalizada de todas las clases sociales en la sociedad asuncena desde 1997 es el incremento de la escolaridad, resultado de la extensión del sistema educativo (masificación educativa). La segunda implicación es que las diferencias medias en años de escolarización dan cuenta de una definida desigualdad social en el proceso educativo, es decir, la apropiación diferenciada de las oportunidades educacionales está asociada a la posición estructural de los grupos que no presenta solución de continuidad en el tiempo. La tercera es que las categorías más aventajadas en capital cultural presentan tendencias –a la alza– relativamente estables en sus patrones de escolarización como clase, mientras que las categorías más desfavorecidas presentan tendencias variables, dado que atraviesan por

ciclos irregulares en sus economías que los lleva en ciertas etapas a sostener su proceso de escolarización mientras en otros a interrumpir su curso.

**Gráfico 3**

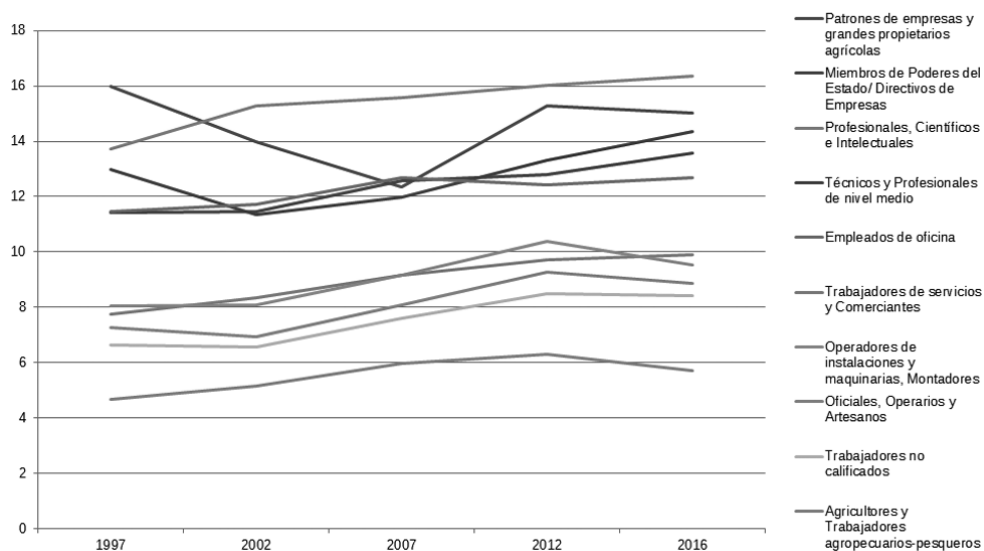
Años de estudio según las categorías socio-ocupacionales en Asunción



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares, período 1997-2016, Dgeec.

**Gráfico 4**

Años de estudio según las categorías socio-ocupacionales en el Dpto. Central



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares, período 1997-2016, Dgeec.

En el departamento Central, según el Gráfico 13, los rasgos del proceso educativo de las clases sociales, en los veinte años desde 1997, expresan la complementariedad con los de Asunción. Por una parte, al igual que en la capital, la escolarización de los patrones de empresas y propietarios agrícolas presenta ciclos variables, de descenso primero, aumento después y estagnación al final; en contrapartida, los miembros de los poderes del Estado y los directivos de empresas –de menor media de años de estudio que los primeros– experimentan tendencias estables al alza; a su vez, la categoría de profesionales, científicos e intelectuales aumentan de modo estable su escolaridad, y esta es la que cuenta con mayores niveles medios de estudio en el período.

Por otra parte, la categoría superior de las clases medias, a saber, los técnicos y profesionales de nivel medio, experimentaron en el primer quinquenio una caída de sus años de escolarización para repuntar luego sostenidamente y superar incluso a los altos directivos del Estado y de las empresas; los empleados de oficina, en cambio, tuvieron en el período una tendencia de escolarización al alza –quedando empero por debajo de los primeros–; los trabajadores de servicios y comerciantes, de menor escolarización relativa, acrecentaron su años de estudio, al igual que los operadores de instalaciones y maquinarias, aunque en estos se entrevé una leve tendencia a la baja en los siguientes años.

Finalmente, en Central las categorías sociales desfavorecidas no atraviesan tendencias oscilantes de escolarización como en Asunción, pero sí experimentan una relativa estagnación desde el año 2007, lo que indica que las condiciones sociales y las expectativas relacionadas al proceso de escolarización no padecen alteraciones que afecten los últimos niveles de oportunidades educativas alcanzados.

La característica principal en Central es que la diferencia en la posesión de credenciales, expresadas en años de escolarización, es más pronunciada según las clases sociales (específicamente entre clases dominantes con las clases medias por un lado y las clases desfavorecidas por el otro) que en Asunción, donde el contínuum de las categorías sociales no presenta una brecha de años de estudio marcada.

En ambos dominios geográficos, empero, la brecha más definida entre las categorías con mayor posesión de escolaridad y aquellas de menor se establece entre las dos categorías superiores y las dos categorías inferiores de las clases medias, consonante con las características socioeconómicas de los sectores: los primeros, a saber, los técnicos y profesionales de nivel medio así como los empleados de oficina, se implican en ocupaciones de mayor similitud con las de las clases dominantes (trabajo intelectual) mientras que los segundos, a saber, los trabajadores de servicios y comerciantes así como los operadores de instalaciones y maquinarias, se dedican a ocupaciones que comparten similitudes con las de las clases desfavorecidas o sea que involucran mayor trabajo manual y menor intelectual.

## ESTRUCTURA SOCIAL Y ESTRUCTURA RESIDENCIAL

La relación entre la estructura social y las configuraciones de los espacios residenciales en el área metropolitana de Asunción no se expresa nítidamente como un continuo de zonas socioeconómicas claramente distinguibles unas de otras, sino más bien como una red de superposiciones socioespaciales, sin zonificación definida, pero en un proceso de constante cambio que permite coleccionar ciertas regularidades.

Pierre Veltz (2012) plantea la idea de una tendencia a la intermitencia socioespacial de los procesos de urbanización en términos de la estructuración del hábitat, tanto por la superposición en la distribución geográfica de las zonas de residencia según las clases sociales como por los servicios socialmente valorizados.<sup>3</sup> A este respecto, la ciudad de Asunción atraviesa por procesos que explican, desde el inicio del siglo XXI, la estructuración metropolitana del sistema urbano y del uso social del espacio.

Si se trata de entender el conjunto de un proceso de demandas de bienestar y respuestas tanto del poder público como del mercado, resulta indicativo de los procesos de tramitación así como de adecuación de unas y otras en las acciones emprendidas por los sectores privilegiados de la sociedad, debido a que disponen inmediatamente de los recursos que les permiten aprovechar las oportunidades ligadas a la capacidad adquisitiva y adaptarse a los escenarios propicios que les permite definir y significar sus hábitats. Este rasgo propio de las clases dominantes les permite anticiparse a las transformaciones que suceden en la ciudad, identificando las ofertas y los espacios que les permitan afincarse y establecer zonas de residencia y de dominio simbólico. Como este proceso involucra a muchos sujetos de la misma clase social, la ocupación y redefinición del espacio urbano es por definición social.

La primera de las características de dicho proceso es la progresiva migración de familias de clases privilegiadas, en especial de nuevas cohortes, a alledaños al distrito capitalino de Asunción, debido a la limitación creciente de edificación residencial horizontal propia del hábitat que dispone de estructuras habitacionales con patios internos, estilo propio de las clases superiores y de las fracciones altas de las clases medias. Este patrón se restringe paulatinamente, debido no solo al decremento en Asunción de la superficie habilitada para el "loteamiento" residencial, es decir, barrios con cierre social, sino también por el aumento de los precios inmobiliarios —en proporción inversa a la dimensión de los terrenos—. De este modo, quedan los antiguos barrios tradicionales de alto valor económico (y simbólico) tales como Las Carmelitas, Villa Morra, Las Mercedes, entre otros, donde las antiguas familias, de alcurnia asuncena, permanecen y se suceden por herencia. Concomitantemente se construyen nuevas zonas "residenciales", de alto valor socioeconómico, pero en

<sup>3</sup> El autor utiliza la expresión metafórica de "leopardización".

espacios urbanos diferentes, otrora despoblados. Propia de este proceso es la voluntad de distanciamiento espacial respecto de los demás sectores, en especial de las clases desfavorecidas, las cuales, si bien se anclan residencialmente en zonas subvaloradas en la ciudad –en algunos casos marginales–, ensanchan sus esferas de desenvolvimiento social en el territorio urbano, dándose con más regularidad un compartir el espacio urbano debido a su visibilidad. La expansión de las zonas *exclusivas* en municipios del área metropolitana de Asunción tiene como propósito configurar procesos excluyentes del hábitat urbano, por la instalación y concentración espacial, no tanto de los servicios funcionales (electricidad, saneamiento, telefonía), sino de los sociales (educación, salud, recreación), que hacen parte de los *paquetes* habitacionales que las empresas del mercado inmobiliario ofrecen a las clases privilegiadas y que generan procesos de configuración del hábitat altamente segregativos, que refuerzan la exclusión.

Con las mutaciones de la estructura económica y el aumento de las ocupaciones volcadas al trabajo intelectual, las demandas habitacionales conllevaron ofertas de diferentes niveles, adaptadas a los públicos diversificados de las clases medias. Entre estas se desarrollan procesos, en parte de escape hacia zonas alejadas del centro capitalino en los municipios adyacentes a Asunción, en parte de emulación en zonas otrora de perfil socioeconómico desfavorecido para convertir sus hábitats en espacios atractivos y valorizados. En este sentido, el concepto de *centro* se reformula y cobra la forma de multipolaridad territorial de nuevas centralidades:

De hecho, el centro de las ciudades fue históricamente un punto de nucleación de actividades comerciales y administrativas, hasta el momento en que la expansión urbana creó “nuevos centros”, diversificando y estratificando el consumo entre los diversos barrios. La deslocalización y la descentralización de actividades en el centro histórico no impidió que continuara como lugar paradigmático de atribución de sentidos, sea relacionado al prestigio perdido, sea asociado a la búsqueda de dinamización (Barreira y Barreira, 2016, p. 19).

Por una parte, la revalorización de zonas y barrios otrora típicos de clases medias conlleva una redefinición del hábitat de las fracciones altas de esas clases –de elevados niveles de capital cultural y de acceso reciente a niveles más elevados de capital económico–, cuyos hábitats se asientan especialmente en los barrios Las Mercedes, Ciudad Nueva u otros. Por otra parte, el proceso de estructuración dispersa de *nuevos barrios* constituidos por estructuras habitacionales verticales (edificios de mediano y gran porte) en correlación con los denominados *dúplex*, es decir, viviendas estandarizadas construidas en serie (dos o tres unidades) que ocupan terrenos de dimensión estándar (360 m<sup>2</sup> aprox.) y que se caracterizan por la baja disponibilidad de espacios con patio. En general, estos nuevos estilos se insertan en barrios otrora *modestos*, tales como los establecidos en torno al lado sur de la avenida Eusebio Ayala, el barrio Santísima Trinidad, el barrio San Vicente, en-

tre otros, donde se constata la construcción de residencias funcionales de diseño arquitectónico, pero sin impronta suntuosa. Esta tendencia se expande en los municipios adyacentes a Asunción en el área metropolitana, en zonas de baja densidad demográfica, con la diferencia de la dispersión de los servicios sociales y funcionales, por lo tanto, de su menor disponibilidad relativa como en las zonas exclusivas de las clases dominante.

La característica principal de las clases dominantes en su afincamiento residencial es la tendencia a la segregación residencial, habida cuenta de la concentración de los recursos urbanos en hábitats construidos y definidos para el efecto. Las zonas residenciales comparten un factor común entre sectores de las clases dominantes antiguas y las emergentes: su afincamiento recurrente en las adyacencias de los grandes ejes viales que conectan el centro de la capital con las principales áreas de entrada-salida del área metropolitana, aunque los proyectos de urbanización son también efecto de valoración subjetiva. En este sentido, los ejes son concurridos y atractivos, pero no son obligadamente ejes estructurantes e ineludibles del tránsito a escala metropolitana. Concomitantemente, las clases dominantes despliegan lógicas de movilidad espacial en el territorio metropolitano configurando "circuitos de desplazamiento".

Por otro lado, la característica principal de las clases medias es buscar instalarse –sobre todo entre sus fracciones altas– en torno a los ejes viales principales, aunque establecen sus hábitats en función de los costos-beneficios propios de las posibilidades que la oferta y la demanda inmobiliaria establecen, lo que empuja a las fracciones medias e inferiores de esas clases a afincarse en los intersticios de esos ejes, adoptando estrategias de escape de las adyacencias de zonas *populares* –no sin involucrar grandes esfuerzos–, emulando estilos de vida de las clases dominantes y haciendo parte activamente en la producción social de los barrios como espacios susceptibles de transformación de sus estructuras espaciales y de significación de su posición social y simbólica en el espacio urbano (Gonçalves, 1988). Este es el caso del barrio Loma Pytã, que se ubica próximo al Jardín Botánico de Asunción, en la frontera entre el distrito de Asunción y el de Mariano Roque Alonso. Está posicionado sobre el promontorio que constituye la primera terraza aluvial del Río Paraguay, con orientación suroeste/noreste y se acaba sobre el arroyo Itay, que constituye también el límite administrativo con Luque. El barrio creció particularmente después de la construcción del Puente Remanso y de la Transchaco. Se fortaleció aún más cuando se construyó el tramo vial de la ruta N° 3 entre Emboscada y San Estanislao. De este modo, la zona beneficia del dinamismo de los importantes flujos que atraviesan el barrio y que corresponden también a las actividades portuarias cercanas.

En un marco completamente diferente, las clases desfavorecidas de Asunción continuaron ocupando los resquicios espaciales desvalorizados de la ciudad (baña-

dos), por tratarse de zonas vulnerables ambientalmente, así como por la baja dotación de servicios calificados, funcionales y sociales. Históricamente la ocupación de esos espacios estuvo marcada por constituir refugios para grupos migrantes del interior del país, en especial de zonas rurales recónditas, que buscaron acceder a las oportunidades mínimas que podía ofrecer la ciudad capital en términos de empleo y educación. Asimismo, la lógica de atracción basada en redes sociales (de parentesco o de vecindad en las localidades de origen) es correlativa de la lógica de expulsión de población por la expansión de los sistemas productivos agropecuarios ligados a la exportación, que requieren de más superficie y que son ambientalmente dañinos.

Este tipo de hábitat es propio de las zonas ribereñas de la capital (en el norte, centro y sur de la ciudad), que entre todas comparten la condición de hallarse alejadas y confinadas respecto de los ejes de entrada y salida, donde están las zonas residenciales y donde se desarrollan las principales actividades del mercado formal de trabajo. Las márgenes ribereñas del río Paraguay son el resultado de un proceso mucho más antiguo de segregación socioespacial que en el caso de los espacios intersticiales marginados, descritos más arriba. Efectivamente, la situación de exclusión de las márgenes ribereñas data de inicios del siglo XX, cuando el centro de la actividad urbana del entonces pequeño conurbado asunceno se circunscribía en el centro histórico. En la actualidad, los bañados Norte y Sur de Asunción han visto profundizarse su condición de relegación y de marginación respecto de las dinámicas urbanas que experimentan el distrito capitalino y su extensa área conurbada. A pesar de su proximidad al centro histórico de Asunción, la condición de exclusión que hunde a los bañados no les permite vincularse con el resto de la ciudad si no es a través de una condición periférica. Además, cabe destacar que estas porciones rezagadas del espacio urbano se presentan como unas de las menos equipadas en términos de servicios básicos (alcantarillado sanitario, electricidad, calles). Asimismo, la incapacidad de un barrio o sector de la ciudad de vincularse con el exterior siempre es un sustrato fértil para el desarrollo de dificultades socioeconómicas.

Se entiende estas situaciones como territorios y poblaciones locales excluidos, o sea que quedan fuera de las relaciones comerciales modernas, de los beneficios del comercio globalizado y del crecimiento económico, permaneciendo alejados de la perspectiva de lograr el necesario desarrollo. Se está frente a una falta de equidad territorial que se expresa en las formas de marginación de políticas, planes y programas de desarrollo, con la consecuente dependencia del poder público, con sus lógicas y temporalidades. Los territorios excluidos cuentan con una funcionalidad básica y mínima, que permite el asentamiento de población dedicada a actividades de subsistencia y a algunos servicios públicos primarios. La conectividad y la accesibilidad desde estos territorios y hacia ellos son generalmen-

te deficientes y hay incluso localidades completamente aisladas (Tolero y Romero, 2006). Es exactamente la situación que están experimentando los bañados Norte y Sur de Asunción: allí los servicios públicos en general –y los establecimientos educativos en particular– no parecen erigirse como instituciones que apunten a revertir esta situación.

Sin embargo, aunque se han mantenido y reforzado las precarias condiciones de vida de sus habitantes, los bañados Norte y Sur de la capital han ido afirmándose en su proceso de construcción territorial y urbana. Efectivamente, estos sectores de la ciudad continúan evolucionando con altos niveles de crecimiento demográfico, incluso mayores que los del resto del municipio de Asunción. Asimismo, mientras la población de Asunción se estabiliza alrededor de los 540.000 habitantes, la población de los bañados sigue aumentando a ritmos altos (25% de crecimiento entre 2002 y 2012).

Otra modalidad de hábitat propio de las clases desfavorecidas son los asentamientos urbanos que se instalan en los municipios adyacentes a la capital, en zonas de baja densidad, que se desperdigan en los *intersticios* de los principales ejes viales y en contacto con barrios de perfiles sociales diferenciados: en algunos casos colindan con zonas emergentes de clases medias con edificios y dúplex que se ensanchan con planes urbanos que los encubren y marginan; en otros casos, colindan temporalmente con zonas de urbanización acelerada de clases privilegiadas, que buscan expulsarlos por mecanismos de mercado, empujándolos a ceder en venta sus terrenos (en general ocupados informalmente) e instalando en el alrededor dispositivos de servicios (establecimientos educativos, centros asistenciales privados, clubes sociales, entre otros) que vuelven altamente costosa la satisfacción de las necesidades básicas a nivel local y disuaden a los pobladores de intentar toda interacción.

Este es el caso del extenso espacio intersticial en el límite de la franja noreste de la aglomeración asuncena, equidistante entre la ruta Transchaco (que se convierte en la ruta General Elizardo Aquino, pasando el acceso del Puente Remanso) y la nueva ruta entre Luque y San Bernardino. Desde inicios de la década de 2010, este sector conurbano de la metrópolis cuenta con conexiones asfaltadas que lo enlazan a la ruta General Aquino, así como al centro de Luque (por ejemplo, la avenida San José). Por sus condiciones periféricas y el número elevado de asentamientos existente en la proximidad, la magnitud de la matrícula educativa y el número de establecimientos educativos fue creciendo en un doble sentido: incremento de la población escolar en los establecimientos de gestión pública sin el aumento de establecimientos de este tipo de adscripción y, por otra parte, el incremento de establecimientos privados que acogen progresivamente a la población de clases medias de las zonas. Este es el caso de los barrios Isla Aranda e Itapúa, donde se hallan el colegio Simeón Riveros y el colegio San Francisco respectivamente.



Las zonas referidas pueden caracterizarse por constituir espacios de transición rural-urbana, tratándose en todo caso de una zona en proceso de urbanización. A mediados de los años 2000, en estos barrios predominaban las fincas rurales y los hogares estructuraban la vida cotidiana a partir de granjas o de pequeños talleres de artesanía, donde se confeccionan sombreros de material *karanday*. Desde inicios de 2010, la estructura social preexistente, conformada esencialmente por granjeros y artesanos, inició un proceso de reestructuración a partir de cambios socioeconómicos.

En la actualidad, numerosos habitantes de la zona son funcionarios públicos, asalariados en las empresas comerciales (supermercados, tiendas, entre otros), empleados de bancos y financieras o de frigoríficos o que trabajan en el mercado de Abasto Norte como empleados o pequeños comerciantes, entre otras ocupaciones. El desarrollo de comercio y de servicios de la ciudad de Limpio es un vector gravitante de atracción. A los habitantes otrora residentes en otros municipios pero que recurren a realizar sus actividades en Limpio y paulatinamente a instalar allí su residencia, se les atribuye el apelativo de gente nueva, habida cuenta de que se instalaron recientemente en el lugar, conduciendo a una modificación de la estructura social tradicional. En consonancia con estos procesos, se puede constatar la instalación y expansión de los asentamientos precarios donde residen hogares de escasos recursos y que, en una elevada proporción, fueron resultado de programas habitacionales ante la demanda de grupos migrantes rurales-urbanos o bien de grupos urbanos desplazados de zonas en que la urbanización fue elevando el costo de vida para esos habitantes. En efecto, en estos asentamientos, numerosos hogares reciben asistencia del Estado, entre otros, de los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad.

Estas zonas conforman un sistema urbano con aquellas zonas colindantes en las que están algunos barrios capitalinos que albergan sectores residenciales de clases desfavorecidas y sectores de clases medias, que implica su relativa baja valorización y que afecta la pretensión de estas últimas de proyectar sus estrategias de escape y emulación. Este sistema es característico del sistema urbano asunceno metropolitano, que alberga procesos de diferenciación social y procesos de segmentación del espacio que desembocan en lógicas de exclusión social.

En suma, la estructura social tiene con la estructura residencial una implicación mutua, no determinista, según la cual las estrategias y representaciones en la estructuración del hábitat por los diferentes grupos no necesariamente reflejan una causalidad de clase. Existe más bien una correspondencia, habida cuenta de que ciertos esquemas habitacionales generan, en un momento dado de la historia social de la ciudad, posibilidades y expectativas de acceso a la vivienda según la experiencia y la disposición de distintos tipos de capitales de los grupos.

La identificación de los espacios, el cálculo y la planificación, la previsión de la conexión con los ejes viales y sistemas de servicios, el sentido de anticipación a la valorización (o desvalorización), entre otros, dependen de la oferta diversificada y de las representaciones colectivas, de modo que los grupos, desigualmente dotados de recursos y oportunidades, eligen o bien se dejan elegir por las tendencias que les son plausibles.

En Asunción se constata el avance de un esquema dicotómico de los hábitats: mientras que tienden a engrosarse las zonas pauperizadas de la ciudad, las clases medias se despliegan ampliamente en el espacio urbano, padeciendo más o menos intensamente el aumento generalizado de los precios inmobiliarios, fenómeno que a menudo los obliga a instalarse lejos de los centros de empleo. Al mismo tiempo, las clases dominantes se apropian de nuevos espacios exclusivos con una clara intención de afincamiento, lo que instaura rupturas y nuevas modalidades de segregación socioespacial.

## LOS USOS SOCIALES DEL DISPOSITIVO EDUCATIVO

El dispositivo educativo designa el conjunto de establecimientos escolares desplegado en el territorio del área metropolitana de Asunción. Incluye los equipamientos construidos y el material pedagógico físico, pero también los efectivos humanos de la administración y del cuerpo docente que los componen. De este modo, entran también en consideración criterios cualitativos tales como el nivel de enseñanza, la disciplina, el prestigio, entre otros. La oferta educativa es diversa, creció y se modificó en el tiempo en relación directa con los espacios del desarrollo urbano, así como las mutaciones sociales y económicas. Estos cambios pueden ser generales en una macroescala o específicos en ciertas zonas, dentro de una lógica local. De este modo, el dispositivo educativo remite también a la concretización de estrategias de diferentes actores, sean de la oferta pública o privada o bien desde los diferentes sectores de la sociedad. Las representaciones de los distintos actores influyen sobre los decisores de la oferta educativa e inciden sobre la distribución del dispositivo educativo en el territorio.

En el área metropolitana asuncena se juega una determinada configuración del desempeño educativo por lo territorial en la magnitud en que el proceso académico está articulado en tres factores centrales en que sociedad y espacio convergen: i. una estructura social que establece las fronteras socioeconómicas de usos del sistema educativo, ii. una estructura de oferta y demanda educativa a nivel metropolitano, iii. un espacio geográfico que *habilita* a las familias un margen de movilidad, desigual, en función de la estructura social y de la accesibilidad del dispositivo educativo.

**Imagen 1**

Establecimientos escolares bajo estudio y sus espacios urbanos en el AMA



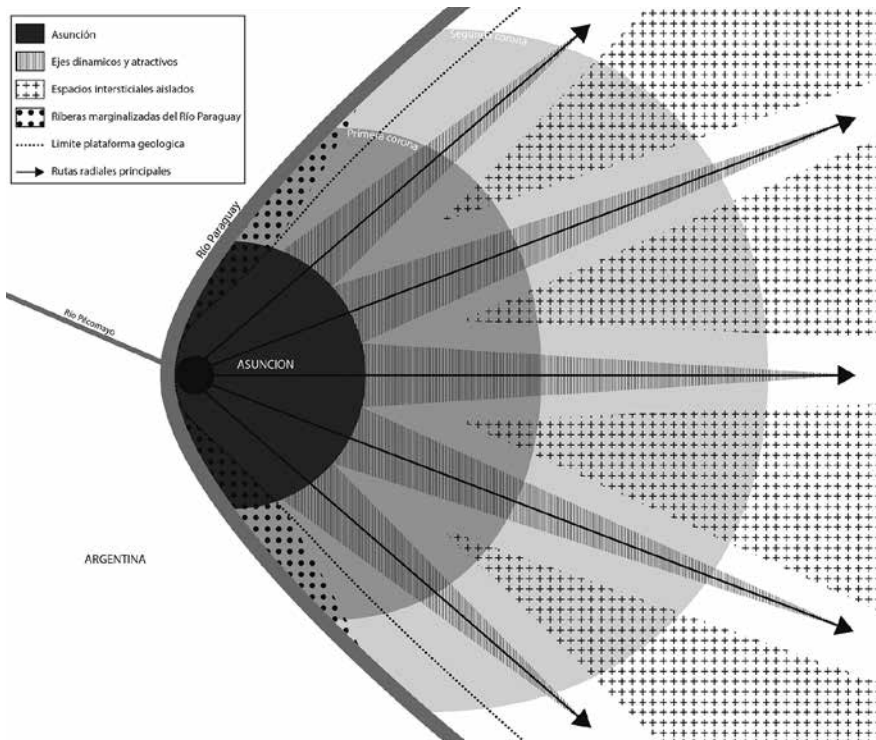
Fuente: Elaboración propia.

La experiencia social y la distancia geográfica de los hogares respecto del establecimiento educativo establecen diferencias en las experiencias sociales y representaciones de la educación. Por una parte, la concurrencia al establecimiento constituye una experiencia de interacción con la lógica institucional. Por otra parte, implica una movilidad en el territorio urbano, generando en la vida cotidiana –durante largo tiempo– los hábitos y esquemas de desplazamiento en la ciudad. Cuanto más alejado el destino, la extensión del desplazamiento conlleva experiencias de espacialidad y trayectos, con representaciones espaciales de ubicación y recorridos.

Este punto es la clave de la experiencia social del territorio urbano en el uso del servicio educativo, pues la distancia constituye un condicionamiento para el desplazamiento según las necesidades. Conforme las necesidades objetivas tales como la concurrencia al puesto de trabajo o la consulta o internación en los servicios asistenciales son ineludibles, otras necesidades se convierten en objetivas en tanto su uso comporta un retorno material o simbólico para los sujetos.

Como se refirió más arriba, la concurrencia a la escuela para todos los sectores sociales está connotada como una obligación moral en los primeros años de escolarización –específicamente hasta el sexto grado de la educación escolar básica–, lo cual empieza a cambiar de sentido según dos factores: en primer lugar, las posibilidades objetivas de las familias de sostener a sus hijos en el sistema educativo en los siguientes ciclos y niveles; en segundo lugar, según las expectativas subjetivas sobre el retorno de la educación en la vida práctica de las personas. Como se pudo constatar en otro trabajo (Ortiz, 2012), conforme la ubicación de las familias en los diferentes niveles de las jerarquías sociales, las posibilidades objetivas y las expectativas subjetivas varían, habiendo una disonancia entre las necesidades inmediatas de la reproducción o las necesidades mediatas de la movilidad social.

**Imagen 2**  
Configuración socio-espacial del área metropolitana de Asunción



Fuente: Elaboración propia.

A partir de las zonas de observación definidas para este estudio –definidas como espacios a través de los cuales explicar y comprender los modos en que los diferentes grupos sociales acceden al dispositivo educativo que se configura y adapta en función de las estrategias implícitas o explícitas que movilizan–, se desmarcan tres *espacios urbanos típicos*, jerarquizados, que resumen las configuraciones socioespaciales urbanas que tienen lugar en el área metropolitana asuncena y sobre los cuales se delimitan sus usos sociales: i. los enclaves aislados, ii. los espacios intersticiales y, iii. los ejes dinámicos.

La complejidad de la experiencia social en torno al sistema educativo implica una demarcación de perfiles de escolarización propios de las clases sociales en la estructura social del área metropolitana de Asunción, cuyas dinámicas se manifiestan en uno o más espacios urbanos típicos. A modo de esquematizar la regularidad de los procesos educativos, se plantea un esbozo de las principales intersecciones entre los tipos de escolarización y los espacios urbanos típicos, con la advertencia del carácter tipológico para delimitar la generalidad, aunque sin exhaustividad. El primer tipo, la *escolarización de proximidad espacial*, tiene lugar tanto en los enclaves aislados como en los espacios intersticiales, con menos frecuencia en los ejes dinámicos. El segundo tipo, la *escolarización de movilidad social*, es predominante en los espacios intersticiales y en los ejes dinámicos. El tercer tipo, la *escolarización de proximidad social*, tiene lugar con énfasis en los ejes dinámicos, con baja frecuencia en los espacios intersticiales.

## LA ESCOLARIZACIÓN DE PROXIMIDAD ESPACIAL

Para las clases sociales desfavorecidas del área metropolitana asuncena, la proximidad del establecimiento educativo es un aspecto crucial. El desplazamiento no implica un costo financiero, ya que no solo los ingresos son magros, sino que no se asume como posibilidad el pago del traslado ni otros gastos relacionados a la escolarización.

En el caso de las familias de estas clases, la experiencia escolar de los hijos las empuja a buscar un establecimiento público de proximidad para la escolarización, de modo de integrar el desplazamiento en el *presupuesto no planificado* de los hogares y que la concurrencia a la escuela, además de otros costos propios de la educación, no signifiquen una *inversión perdida* cuando muchos jóvenes de dichas familias deben abandonar su proceso educativo para insertarse en el mercado de trabajo o para ingresar temprano en las actividades de reproducción, paternidad y cuidado. En este sentido, ese presupuesto no involucra solo los factores económicos sino también los simbólicos, entre ellos, la tensión entre expectativas y riesgos.

Para los hogares de economía precaria, los limitados recursos destinados a la educación así como el insuficiente acompañamiento parental son señales para sus hijos de que no es crucial *tomarse en serio los estudios*. La experiencia social de estas familias es la evidencia de que las expectativas educativas no constituyen un factor natural del proceso escolar sino que depende de las condiciones asociadas a la estructura social.

En el barrio Loma Pytâ, sobre la ruta Transchaco, se halla la Escuela Básica Carlos Antonio López, que es, a su vez, contigua al Colegio Vicente Mongelós, ambos de gestión pública. El conjunto educativo se estableció en 1953: poco poblado, relativamente alejado de Asunción y sin servicio de autobuses, el barrio requería de una escuela básica para evitar desplazamientos extensos, razón por la que su fundación fue llevada a cabo por familias de clases medias de aquel período. Con el desarrollo de Asunción a lo largo del eje vial, el perfil de los alumnos y de sus hogares se acercaba al de la clase media. Cuarenta años más tarde, se instalaron nuevos establecimientos de gestión privada como San Agustín, María Auxiliadora, María Serrana y luego La Esperanza, donde estos sectores migraron en el marco de los procesos de diferenciación social.

La Escuela Básica Carlos Antonio López ofrece formación elemental en los primeros dos ciclos de la educación escolar básica (EEB), que suman seis años de estudio y cuenta con unos 585 matriculados, mientras que el Colegio Vicente Mongelós imparte formación del tercer ciclo de la educación escolar básica y de la educación media (EM) y cuenta con aproximadamente 375 matriculados por turno, es decir, aproximadamente 1200 estudiantes para los tres turnos que atiende en total. La oferta de bachilleratos en el colegio es un tanto similar a la que proponen los establecimientos privados. Por el turno mañana, el colegio propone dos: el de Ciencias Sociales y el de Contabilidad. Por la tarde, ofrece tres: Ciencias Sociales, Administración de Negocios y Salud Pública. Finalmente, por la noche, solo ofrece el bachillerato de Ciencias Sociales. Según la vicedirectora del establecimiento, durante las inscripciones tienen muchos pedidos: "llora la gente para entrar, amanece formando fila incluso bajo la lluvia" (Jacqueline Zarza, vicedirectora, Colegio Vicente Mongelós, barrio Loma Pytâ - Asunción, 18 de octubre de 2016). El Colegio Vicente Mongelós alberga una media de setenta estudiantes por curso en la educación media.

De este modo, se verifica que la presión demográfica ejercida sobre esta institución sigue latente, a pesar de que los colegios privados ganen terreno. En efecto, los establecimientos privados reciben otro tipo de público. Los establecimientos de gestión pública ubicados sobre los ejes dinámicos de la aglomeración irradian sobre un área geográfica relativamente extendida, aunque esto se deba en parte a que sus egresados escolarizan en el mismo lugar a sus hijos, a pesar de vivir alejados de dichos centros educativos. En general, los estudiantes provienen del barrio de Loma Pytâ de Asunción (cerca de la mitad), mientras que una proporción impor-

tante proviene de la ciudad: M. Roque Alonso, Limpio (en especial de la compañía Piquete Cué), Villa Hayes, Emboscada y de otros municipios de área metropolitana de Asunción. La mayoría de los alumnos viene en autobús. Una situación particular en los establecimientos públicos visitados sobre el eje Transchaco es la procedencia de estudiantes de origen social en extremo desfavorecido, provenientes del tradicional barrio asunceno de Santísima Trinidad, que cuenta con algunos sectores donde se concentran viviendas precarias, como es el caso del asentamiento La Amistad. Si bien los padres de esos hogares podrían optar por enviar a sus hijos a los establecimientos más cercanos, algunos de ellos prefieren enviarlos a otros más alejados, como la Escuela Carlos A. López y el Colegio Vicente Mongelós, para que puedan trascender su barrio y “tener contacto con otra clase de gente”. Para estos hogares de barrios pauperizados y enclavados (no directamente sobre los ejes dinámicos), el hecho de que sus hijos asistan a un centro educativo que beneficia desde una posición geográfica central representa un valor en sí mismo, en especial para evitarles lidiar cotidianamente con los problemas y dificultades de la localidad de residencia (“que no se queden cerca del vicio”).

El perfil socioeconómico de los jóvenes varía según el turno al que acuden. Los del turno de la mañana provienen de hogares con mayor capacidad adquisitiva, los del turno de la tarde cuentan con condiciones mínimas mientras que los del turno de la noche conforman los sectores más desfavorecidos de la estructura social del establecimiento. En general, las familias de estos últimos se dedican al comercio informal o a la recolección y reciclaje de residuos. Muchos niños de hogares con menores recursos se escolarizan por la tarde, porque a la mañana permanecen como *encargados* de sus casas y se dedican a cuidar de sus hermanos menores. Los colegios de gestión pública, como el Vicente Mongelós, verifican el desplazamiento de sus estudiantes por medio de los servicios de transporte colectivo o bien a pie, para los que residen en las inmediaciones.

Los *espacios intersticiales* marginados son el resultado de los procesos segregativos que se han ido desarrollando en la aglomeración durante las décadas de 2000 y 2010. Estos encarnan particularmente la multiplicación de los asentamientos, espacios relegados a menudo informales. Situados en una posición periférica, se hallan en espacios situados entre los grandes ejes dinámicos de la ciudad, más precisamente en aquellos sectores de la aglomeración urbana que están alejados de las vías principales de tránsito. En este marco, los hogares instalados padecen de niveles limitados de movilidad, lo que reduce su acceso y conexión con el resto de la ciudad. Estos sectores de la población no solo sufren una menor oferta de transporte público, sino que cuentan en menor grado con medios individuales de transporte respecto del resto de los hogares del Gran Asunción. En estas zonas de la ciudad, la oferta educativa se presenta como una oferta de proximidad que difícilmente logra atraer estudiantes más allá de los límites de esos espacios relegados.

Menos móviles, los hogares no tienen otra alternativa que escolarizar a sus hijos en los establecimientos cercanos, debiendo adecuarse a una escueta oferta local que a su vez padece de una fuerte presión demográfica y que solo puede ofrecer una escasa gama de posibilidades en términos de turnos horarios, de especializaciones y de diferenciación social del público. De este modo, la escolarización de los jóvenes que habitan los espacios intersticiales del Gran Asunción se hace por *default*. Definitivamente, en estas zonas se constata un cierto hermetismo que se traslada a las entidades educativas.

La escuela y el colegio que llevan el mismo nombre, a saber, Simeón Riveros, se hallan instalados en el mismo predio, pero en edificios diferentes, sobre la avenida San José. Uno y otro no son ajenos a las recomposiciones sociales que experimenta el barrio. Al respecto, cabe destacar la importante presión demográfica que experimentan dichos establecimientos. Mientras que en el nivel inicial y básico (primer, segundo y tercer ciclo de la educación escolar básica) se tienen unos 711 matriculados, en el nivel medio el establecimiento cuenta con unos 345 matriculados. La oferta de bachilleratos se compone de Ciencias Sociales (un turno por la mañana y otro por la tarde) y Contabilidad (un único turno por la tarde). No obstante, últimamente los establecimientos de gestión privada (o privada subvencionada) se han expandido en la zona, como los colegios Ñandejara, Santa Rita de Cassia, Asunción de María o San Roque, todos de instalación reciente y que responden a una demanda educativa diferenciada.

Si bien los establecimientos Ñandejara o Asunción de María están cerca de la ruta General Aquino (más conocida como Ruta N° 3), a proximidad del centro de Limpio, los demás colegios de gestión privada o privada subvencionada se localizan a proximidad de la avenida San José, que se convierte en una nueva vía estructuradora, al unir el centro de Luque y la Ruta N° 3. Al respecto, desde un período reciente se instala con más fuerza la idea de que la escolarización de los jóvenes en la educación privada es “mejor” que la educación pública. Por lo tanto, la mayoría de los estudiantes inscriptos en el conjunto de establecimientos Simeón Riveros es de la zona de Isla Aranda y proviene de hogares cuya mayoría son de clases desfavorecidas y algunas de clases medias. Los padres se desempeñan como albañiles, vendedores ambulantes, empleadas domésticas o trabajan en la elaboración de artesanía con un material llamado *karanday*. Los jóvenes escolarizados en el colegio Simeón Riveros provendrían, entonces, de aquellas familias que no perciben ingresos suficientes para escolarizar a sus hijos en los nuevos establecimientos de gestión privada. La mayoría de los jóvenes que culminan la educación escolar básica en la escuela Simeón Riveros se trasladan al colegio homónimo adyacente. Aquellos jóvenes que desean continuar un bachillerato diferente que no se halle disponible en el establecimiento (por ejemplo, Salud o Informática), deben trasladarse a otra entidad que ofrezca la educación media.



**Imagen 3**

Escuela Simeón Riveros, Limpio



Fuente: Fotografía propia, 2016.

Los asentamientos de la zona son cinco, de conformación reciente (desde el año 2008 aproximadamente): La Piedad, R. Carlos, Manduarã, Dos de Noviembre, María Auxiliadora y Divino Niño Jesús, todos situados en la localidad denominada Itapúa mi, en el límite de los distritos de Luque y de Limpio.

En lo que concierne a los espacios enclavados en las riberas del Río Paraguay, sus condiciones específicas se traducen en situaciones educativas particulares. En el bañado Norte, el Colegio San Vicente de Paul, de gestión privada, se sitúa en el barrio Tablada Nueva, específicamente en la segunda franja, entre las zonas de uso industrial y residencial. El establecimiento fue fundado en el año 1979 y en principio no se hallaba en su emplazamiento actual, sino a orillas del río. Las constantes inundaciones obligaron a trasladar el colegio definitivamente en el año 1982, cuando tuvo lugar una inundación de particular magnitud. La propietaria del establecimiento es la congregación de hermanas vicentinas, que fue la que efectuó la gestión ante el entonces Ministerio de Educación y Culto, para lograr la transferencia de la escuela al predio en el que se halla instalada actualmente.

En un principio, la escuela era patrocinada por las hermanas vicentinas, quienes identificaron la necesidad imperiosa de instalar un centro educativo en la zona. Empezaron con el primer ciclo (primer y segundo grado, respectivamente) y luego la matrícula fue creciendo. Actualmente, el establecimiento ofrece clases hasta el noveno grado, es decir, hasta el tercer ciclo de la educación escolar básica. El Colegio San Vicente de Paul da cuenta de las dificultades socioeconómicas de los habi-

tantes del barrio. Siendo un establecimiento de gestión pública, se presenta como una de las únicas ofertas educativas a la que acuden los hogares más carenciados y vulnerables, especialmente provenientes del “bajo” o de las áreas inundables cercanas a río, más que de la zona de la avenida Artigas. El establecimiento, al concentrarse en la oferta de la educación escolar básica, se presenta como un dispositivo primario y de carácter local, sin alcanzar el carácter de establecimiento especializado (bachilleratos).

La generalidad de los niños y jóvenes inscriptos reside en el barrio, lo que denota un débil nivel de apertura, tanto de la escuela como del barrio, hacia el *exterior*. La condición socioeconómica de los hogares es de clases desfavorecidas y los padres se dedican principalmente al reciclaje, a la pesca y a la albañilería. Según el Registro Único del Estudiante (RUE), requerido por el Ministerio de Educación y Ciencia, los padres de los jóvenes cuentan en general con una escolarización que alcanza la educación primaria; pocos continuaron sus estudios en la educación secundaria y una ínfima proporción culminó su escolarización en este nivel.

El Colegio San Vicente de Paul cuenta con 348 matriculados en el año 2016, aunque llegó a contar con más de 600 matriculados, es decir, que el establecimiento está en un proceso de fuga de matrícula, lo que se explica por dos factores: la migración de los habitantes del barrio hacia otros asentamientos periféricos (Limpio, Luque, entre otros) y la incapacidad de gestión del establecimiento, cuyos servicios comparativos empuja a los hogares a elegir otros establecimientos de proximidad, en especial de gestión privada subvencionada.

Según información recabada en el establecimiento, de cada diez niños que se inscriben en la educación escolar básica, solo cuatro culminan la educación media. El resto sale progresivamente al mercado laboral, en especial una vez culminado el noveno grado. Un problema endémico es que muchas niñas quedan embarazadas en edad adolescente mientras que numerosos jóvenes caen en la adicción. Es corriente el carácter fragmentado o recompuesto de las familias: “De 100 niños, solo 15 viven con ambos padres, el resto tiene a sus padres separados. Además, hay muchas madres solteras quienes, para tener ingresos, envían a sus hijos a recolectar basura” (Norma García, directora, Colegio San Vicente de Paul, Asunción, 24 de noviembre de 2016).

En el bañado Sur, el Colegio San Cayetano, fundado en 1976, es gestionado por la organización no gubernamental *Fe y Alegría*, que pertenece a la orden religiosa de los Jesuitas del Paraguay. Esta organización tiene a su cargo numerosos establecimientos educativos en los bañados. El Colegio San Cayetano se sitúa en una de las principales vías del barrio del mismo nombre, que lo atraviesa de manera perpendicular respecto del sentido de los cursos de agua. Próximo a la escuela se halla un centro de salud donde funciona una unidad de salud de la familia (USF) y

una comisaría policial. Estos tres equipamientos indican que el lugar tiene un cierto carácter de centralidad. El colegio en cuestión ofrece formación principalmente en la educación escolar básica, aunque desde la década de 2010 ofrece también formación de educación media con un bachillerato en Administración de Negocios. No obstante, esta última oferta de nivel secundario se ve limitada a unos 30 estudiantes solamente y no resulta posible extender este cupo, a pesar de la fuerte demanda.

#### Imagen 4

Centro educativo San Cayetano, bañado Sur, Asunción



Fuente: Fotografía propia, 2016.

Los bajos niveles de retención, en especial a partir del tercer ciclo de la educación escolar básica, son notorios. En general, los niños asisten sin interrupción a clases desde el primero al sexto grado, luego el nivel de matriculación cae progresivamente. La escasa oferta en educación media es un factor determinante en este proceso. Los jóvenes que prosiguen sus estudios hasta la educación media deben acudir a otros establecimientos que ofrecen clases en horario nocturno. Esto se debe a las condiciones de vida de los habitantes del barrio, que trabajan desde jóvenes durante la jornada y tienen como alternativa asistir a clases al finalizar la jornada laboral. La mayoría de los establecimientos de educación media se hallan ubicados en el límite de la ciudad formal: el Colegio Comercio 4 (que funciona en el mismo local que la Escuela Roberto L. Petit), el Colegio Ignacio A. Pane y el Colegio San Pedro y San Pablo. Esto expresa el escaso número de la oferta educativa en la localidad.

Según las autoridades del establecimiento no pueden permitirse exámenes de ingreso a fin de no limitar el acceso de los jóvenes aspirantes.

A fin de cuentas, de diez chicos que empiezan en primaria, uno llega al bachillerato ofrecido por nuestro colegio, unos pocos van a otros colegios y la mayoría abandona su escolaridad (Wilma Mancuello, directora, Colegio San Cayetano, bañado Sur, Asunción, 28 de octubre de 2016).

Para los jóvenes escolarizados, el principal problema identificado es la ausencia de acompañamiento familiar que favorezca su rendimiento escolar.

## **LA ESCOLARIZACIÓN DE MOVILIDAD SOCIAL**

En el área metropolitana de Asunción, la experiencia en torno a la educación de las clases sociales medias se caracteriza por el compromiso con el proceso educativo y la valorización de la institución educativa. Desde el punto de vista territorial, la proximidad del establecimiento no constituye un problema de orden mayor –aunque tiene su peso relativo–, sino que se inserta en una lógica de cálculo de costo-ganancia en el sentido de que la movilización de los recursos económicos y sociales redundan en un proyecto de acumulación de los beneficios en ambos órdenes. La movilidad geográfica es un costo financiero incluido en el presupuesto familiar de las clases medias y forma parte de sus inversiones para, además de participar y fortalecer sus redes sociales –diversas actividades extralaborales y extraescolares–, concurrir al conjunto de actividades escolares que no se limitan a las académicas, sino también a las que promueven en los jóvenes la identificación con sus coetáneos de la misma condición social (identidad de clase) y la identificación con el establecimiento que se erige como emblema de la identidad de clase.

Las familias de estos sectores sociales diversifican su demanda escolar en diferentes establecimientos del área metropolitana de Asunción, con la premisa de conjugar una distancia “manejable”, un costo “razonable” y una red social “valorizable”. La proximidad espacial para la escolarización constituye una variable importante; sin embargo, varía la concepción de distancia, debido a que las familias disponen de los recursos para desplazarse con más frecuencia en transporte público, así como de vehículos propios que los acercan a lugares plausibles y cómodos para la escolarización con el supuesto implícito de constituir también nichos de socialización y subjetivación que habiliten, de modo real o imaginario, la movilidad social. Con la representación, compartida por las familias de clases medias, de que la educación cumple un papel específico a este respecto, sus esfuerzos se ven justificados.<sup>4</sup> El presupuesto de las clases medias introduce la dimensión educacional como un aspecto relevante entre los gastos del hogar, considerándolos una inversión,

---

<sup>4</sup> Concepción marcadamente diferente para las familias de clases desfavorecidas para las que la institución educativa está, tanto espacial como socialmente, remotamente ubicada para este propósito.

siempre y cuando el proceso educativo de sus hijos desemboque en la inserción laboral formal y la matriculación en la educación superior. Tanto la experiencia laboral como la carrera universitaria conllevan el progresivo aplazamiento de los ciclos de nupcialidad y paternidad en los egresados.

### Imagen 5

Eco Colegio, Fernando de la Mora



Fuente: Fotografía propia, 2016.

Sobre la avenida Mariscal López, en el límite entre Asunción y Fernando de la Mora, se halla ubicado el Eco Colegio, con un edificio imponente que es visible para los transeúntes desde la intersección de dos principales avenidas. De reciente fundación y de gestión privada, el Eco Colegio presenta marcadamente el perfil de establecimiento que apunta a captar la matrícula de las clases medias. Mientras que el nivel de la educación escolar básica de dicho centro educativo se inició a principios de la década del 2000, el nivel de la educación media se instauró desde mediados de la misma década. El establecimiento cuenta con más de 700 matriculados, 200 de los cuales están inscriptos en la educación media. Un factor distingue particularmente al Eco Colegio de los establecimientos privados del eje de la ruta Transchaco: el origen socioeconómico de los alumnos es de clases medias con

predominancia de las fracciones altas. Esto se puede verificar a través del elevado monto de las cuotas, que incluyen el desayuno a partir del tercer ciclo de la educación escolar básica. La mayoría de los estudiantes acuden al establecimiento en automóviles particulares conducidos por los padres. La proveniencia de los estudiantes es predominantemente de la ciudad Fernando de la Mora, pero, en menor medida, provienen también de San Lorenzo, Luque o Capiatá.

La singularidad de la propuesta curricular apunta a desmarcarse de otros establecimientos de la zona. Es el caso de la oferta bilingüe español-inglés, que constituye uno de los principales atractivos institucionales. Además, en la educación media, la institución pone a disposición una oferta variada de bachilleratos: Ciencias Sociales, Informática, Administración de Negocios, Ciencias Básicas, Diseño Gráfico y Salud Pública. A pesar de esto, a partir del noveno grado varios estudiantes se orientan a otras especialidades de bachilleratos técnicos, por ejemplo, en Electromecánica, que les empuja a mudarse de establecimiento. Siendo el colegio de inauguración reciente, no apunta a constituir una oferta exhaustiva de especialidades, sino a concentrarse y distinguirse en algunas con amplia demanda.

Los hogares prefieren escolarizar a sus hijos en entidades de gestión privada porque las clases no se interrumpen frecuentemente, como es el caso en los establecimientos de gestión pública. Efectivamente, los establecimientos privados ostentan no solo una representación de seguridad y de disciplina, sino también de seriedad en la gestión del calendario, los horarios y el currículum. Así como en los colegios de gestión privada (o privada subvencionada) del eje Transchaco, el cuidado del ingreso y la organización del edificio caracterizan al Eco Colegio.

## LA ESCOLARIZACIÓN DE PROXIMIDAD SOCIAL

La experiencia educativa de las clases superiores se caracteriza por la formación de largo plazo tendiente a continuar la educación superior en carreras de alto perfil social y económico y que aseguren la inserción en nichos profesionales con demanda de formación calificada de alta productividad para el mercado de trabajo. El propósito es apuntalar una “educación de élite” (Tiramonti y Ziegler, 2008).

El criterio por el cual las familias de estos sectores sociales escogen sus establecimientos educativos es la proximidad social, es decir, deciden el colegio según las afinidades sociales y la convergencia de criterios de apreciación sobre los objetivos y las aspiraciones características de las fracciones de la clase a la que pertenecen. A diferencia de los hogares de clases medias, que buscan acceder a los círculos de las clases acomodadas, las familias de estos sectores buscan fortalecer sus esferas de socialización. Para este propósito, el derecho a la ciudad es ejercido como uso selectivo del espacio, de modo que los trayectos, lugares y horarios implican

contar con los medios para acceder y disponer de los recursos del espacio urbano. Esto, sin embargo, tiene un límite en la distancia social respecto de los espacios no identificados como los espacios *proprios*, de clase. Las delimitaciones del espacio urbano para estas clases están dadas por los circuitos de recorrido, con sus sitios y locales a los que concurren haciendo de los medios de movilidad y trayectos de desplazamiento un “marco de seguridad espacial” independientemente de las distancias y, por lo tanto, una familiaridad con un amplio espacio geográfico pero restringida a esos circuitos.

Análogamente a las familias de clases desfavorecidas que están condicionadas a sobrevivir y desenvolverse en espacios geográficamente restringidos, las familias de clases superiores construyen su relación con la ciudad a través de una movilidad cotidiana en espacios extensos –real o potencialmente–, pero restringidos a circuitos de desplazamiento y socialización que son configurados como circuitos de clase. En sus respectivas concepciones, los riesgos y las contingencias se hacen previsibles y manejables en la circulación dentro de esos circuitos.

El Colegio de la Asunción se ubica en el noreste del distrito de Fernando de la Mora, en el barrio denominado Laguna Grande, que forma parte de la comúnmente conocida Zona Norte del distrito. De carácter acomodado, la zona se distingue de la Zona Sur por el perfil socioeconómico de los hogares, superior a esta y a proximidad de la avenida Mariscal López. Situada sobre el eje en cuestión, numerosos son los barrios que han experimentado intensas y aceleradas transformaciones. Tras su paso por Asunción, la citada avenida se erige como vector de instalación de hábitats de las clases medias y superiores, tanto en el distrito de Fernando de la Mora como en el de San Lorenzo, hasta terminar su recorrido en el centro histórico de la capital.

El ambiente del barrio es característico de estos espacios en vías de reconfiguración social: se edifican residencias de amplias superficies, así como se expanden las viviendas de tipo dúplex, unidades habitacionales típicas de clases medias y de clases superiores. La infraestructura vial es de calidad regular, ya que las calles son predominantemente empedradas, con algunas que disponen de capa asfáltica. En la mayoría de los casos las viviendas, de *standing* medio y alto, cuentan con veredas construidas y el estilo edilicio denota un ambiente de protección, con pórticos altos y cerrados, que manifiestan la preferencia por el resguardo intimista de los interiores. La presencia de ciertas actividades industriales y la debilidad de estructuración vial dan cuenta de la marcada ausencia de planificación durante la evolución reciente del barrio.

De alguna manera, la historia del Colegio de la Asunción es concomitante con la trayectoria del barrio, en el sentido de que ambos adoptaron un proceso de traslado y de extensión desde Asunción. En efecto, desde hace dos décadas, las cla-

ses acomodadas se trasladan desde Asunción hacia ciertos distritos colindantes a la capital, entre los cuales se encuentra el barrio Laguna Grande, donde se ubica dicho establecimiento. Una multitud de servicios acompaña estos movimientos residenciales, adaptándose a una demanda exigente y privilegiada. El Colegio de la Asunción fue fundado en 1965 en la ciudad de Asunción y luego, en 1995, se trasladó a su sede definitiva en el distrito de Fernando de la Mora, aunque el proceso de instalación fue paulatino: se inició primero el traslado del nivel medio, luego el nivel escolar básico y finalmente el nivel inicial

### Imagen 6

Colegio de la Asunción, Fernando de la Mora



Fuente: Fotografía propia, 2017.

Con sus 405 matriculados, el Colegio de la Asunción constituye un establecimiento del área metropolitana asuncena de alta reputación y tiene un amplio radio de incidencia y atracción, con estudiantes provenientes no solo de la ciudad de Fernando de la Mora (la mayoría) y de Asunción, sino también de las ciudades de San Lorenzo, Luque, Lambaré e incluso de ciudades situadas fuera del departamento Central. Como es de esperarse, el nivel de la infraestructura y de los equipamientos del establecimiento es de notoria calidad, con espacios cuidados y mantenidos, lo que otorga un ambiente de confort, seguridad y bienestar a los estudiantes.



## CONCLUSIÓN

El área metropolitana asuncena se vuelve un sistema urbano complejo, con un crecimiento intenso y desordenado, así como un desarrollo económico y una distribución socioespacial marcada por la desigualdad. No obstante, el crecimiento demográfico y geográfico de la aglomeración se empezó a estabilizar a partir de la década de 2010, aunque se asistió a profundas reconfiguraciones espaciales con el surgimiento de nuevos procesos de polarización que jugaron un papel decisivo en la organización urbana metropolitana.

Las nuevas centralidades se expandieron de forma lineal y los ejes viales otrora de menor flujo empezaron a experimentar la congestión e incluso el colapso. Los ejes viales de entrada y salida de la capital fueron progresivamente constituyéndose en arterias donde se configuraban las actividades económicas estructuradoras con altos niveles de inversiones privadas que respondían a las demandas de las clases dominantes y las clases medias emergentes. En el mismo tiempo, fueron desarrollándose nuevos bolsones de pobreza, en particular en aquellas zonas y barrios poco equipados y de baja valoración inmobiliaria, reforzándose así su situación de intersticios urbanos, sitios donde tomó marcadamente lugar la expansión de los asentamientos precarios.

El desarrollo urbano asunceno generó una amplia pero difusa cobertura de establecimientos educativos, al igual que del resto de los equipamientos y servicios básicos urbanos. Frente al agotamiento del crecimiento demográfico y de la expansión del número de establecimientos, surgieron nuevas problemáticas para el desarrollo del dispositivo educativo en el área metropolitana asuncena. La prioridad para apuntalar el sistema educativo está en la transición de un enfoque cuantitativo a un enfoque cualitativo. Dentro de una perspectiva de planificación urbana y de control especulativo se impone el objetivo de reforzar ciertos polos y sectores de la aglomeración, con el fortalecimiento del equipamiento, de modo de generar nuevas centralidades y limitar la expansión del sistema urbano a partir de la densificación.

En el área metropolitana de Asunción se constata el avance de un esquema dicotómico de los hábitats: mientras que tienden a engrosarse las zonas pauperizadas de la ciudad, las clases medias se expanden en el espacio urbano, aunque a menudo lejos de los centros económicos, sociales y culturales. Por su parte, las clases dominantes se apropian de nuevos espacios exclusivos, intensificando las rupturas y la segregación socioespacial. El sistema educativo se transforma paulatinamente en función de este proceso de movilidad y uso del espacio, traduciéndose en un modelo segregado en la medida en que cada perfil de establecimientos responde a su público socialmente definido. Esto es particularmente decisivo en los dispositivos educativos de las clases desfavorecidas y de las clases dominantes, para las cuales su escolarización responde a un criterio de proximidad.

En efecto, cercanos espacialmente para los primeros y socialmente para los segundos, los lugares de escolarización están definidos más o menos claramente en función de los recorridos y se insertan como parte del entorno socioespacial de los establecimientos, habida cuenta de que habilitan poco contacto con el espacio urbano en el sentido de un espacio compartido y público. En oposición, las clases medias requieren del espacio urbano, se sirven de él y lo recorren, incorporando un sentido amplio de identificación con él para, concurriendo a las sedes de los establecimientos, conocer la ciudad e interactuar con ella, apropiándose de ella en mayor amplitud y especificidad que las demás clases.

La lógica desigual con que los establecimientos se ajustan a las condiciones socioeconómicas y a las demandas correlativas repercute en la dispersión del servicio educativo. La capacidad adquisitiva de los hogares marca fuertemente la diferencia entre instituciones eficaces e ineficaces. Por su parte, la tensión entre distancia social y proximidad espacial del dispositivo educativo promueve una dinámica de cierre social en función de esa capacidad adquisitiva y la correlativa segregación que se asocia a circuitos de desplazamiento socialmente endogámicos. La cristalización de estructuras de habitabilidad enclavadas hacia la exclusión y otras hacia la autoprotección se yuxtaponen con la densificación de los flujos urbanos y suma dificultades a la gobernabilidad del territorio. Gobernabilidad en la cual se impone la lógica de mercado contra la del poder público en la rectoría del sistema educativo y que, segmentando el sistema educativo, impide la amalgama social en la educación y, por lo tanto, la construcción de un espacio público compartido entre todos los sectores sociales.

La discontinuidad territorial se expresa en la distribución ineficiente de los servicios en el territorio metropolitano y en la falta de compensación que las desigualdades imprimen al sistema urbano, trabando la amplitud y calidad de los equipamientos públicos accesibles como derecho a todos los ciudadanos. La diferenciación de la ciudad en sectores con mayor o menor disponibilidad de servicios públicos, de condiciones de habitabilidad, de acceso a los ejes viales no implica solamente una diversificación geográfica, sino lógicas jerárquicas de distribución social de los dispositivos urbanos valorizados. ■

## Referencias bibliográficas

- AURIAC, Franck, "Espace et système". En: *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, 1983.
- ASCHER, François, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob, 2009.
- BARREIRA, César e Irllys Barreira (orgs.), *Etnografías na Cidade: redes, conflitos e lugares*. Campinas: Pontes Editores, 2016.
- BARTHON, Catherine y Brigitte Monfroy, "Un análisis sistémico de la segregación entre colegios: el ejemplo de la ciudad de Lille", *Revue française de pédagogie*, Núm. 156, 2006.
- BAUELLE, Guy y Philippe Pinchemel, "De l'analyse systémique de l'espace au système spatial en géographie". En: Auriac F. y R. Brunet (dirs.), *Espaces, jeux et enjeux*. Paris: Fayard-Fondation Diderot, 1986.
- BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude Passeron, *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Editorial Fontamara, 1996.
- CAUSARANO, Mabel, *Dinámicas metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación*. Asunción: Unfpa, 2006.
- CHOAY, Françoise y Pierre Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, (Reedición 2015). Paris: PUF, 1988.
- DAHAU, Emilio, "La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis", *Revista Nueva Sociedad*, N° 243, 2013.
- DUBET, François y Danilo Martuccelli, *En la Escuela. Sociología de la Experiencia escolar*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1998.
- DURU-BELLAT, Marie y Agnès Van Zanten, *Sociologie du système éducatif. Les inégalités scolaires*. Paris: PUF, 2009.
- GALEANO, M., José, *Territorios de Exclusión social*. Asunción: Arandurâ, 2017.
- GOETZ, Kevin, *La emergencia de pequeñas ciudades regionales en el Paraguay: reconfiguración de la red urbana y afirmación de nuevos centros en la estructura territorial* (Tesis de Doctorado). Universidad Toulouse - Jean Jaurès, Toulouse, 2018.
- GONÇALVES, Antonio, "Os bairros como lugares de praticas sociais", *Revista da Faculdade de Letras-Geografia*, Vol. 4, 1988.
- GRINBERG, Silvia, "Políticas y territorios de escolarización en contextos de extrema pobreza urbana. Dispositivos pedagógicos entre el gerenciamiento y la abyección", *Archivos de Ciencias de la Educación*, Año 3, N° 3, 2009.
- INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Perfiles de la exclusión educativa en la República de Paraguay*. Asunción: Unicef, 2016.
- MAGNANI, José Guilherme, "De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.17, N° 49, 2002.

ORTIZ, Luis (comp.), *La educación en su entorno. Sistema educativo y Políticas públicas en Paraguay*. Asunción: Cadepl/Ilaipp, 2014.

ORTIZ S., Luis, *Educación y desigualdad. Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo paraguayo*. Asunción: Ceaduc-Biblioteca de Estudios Paraguayos, 2012.

POUPEAU, Frank y Jean-Christophe François, *Le sens du placement. Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*. Paris: Raisons d'agir, 2008.

SANTOS, Milton, *La naturaleza del Espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona: Ariel, 2000.

TENTI FANFANI, Emilio, *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

TIRAMONTI, Guillermina y Sandra Ziegler, *La educación de las élites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós, 2008.

TOLEDO OLIVARES, Ximena y Hugo Romero, "Exclusión socioterritorial", *Revista Geograficando*, Vol. 2, N° 2, 2006.

VAN ZANTEN Agnès, *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris: PUF-Le Lien social, 2001.

-----, "Le choix des autres. Jugements, stratégies et ségrégations scolaires", *Actes de la recherche en sciences sociales*. Paris, 2009, pp. 25-34.

VÁZQUEZ Fabricio, *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. Asunción: Unfpa/GTZ/Adepo, 2006.

VELTZ Pierre, *Des lieux et des liens: essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. Paris: Édition de l'Aube, 2012.

# ENTRE LA INTEGRACIÓN SUBORDINADA Y LA RELEGACIÓN SOCIAL-URBANA

EL CASO DEL “CERTIFICADO DE VIVIENDA FAMILIAR”  
EN LA CIUDAD DE ROSARIO

*Florencia Brizuela*, CONICET - UNGS - UNR

*Melisa Campana*, CONICET - UNR - UNER

## RESUMEN

Inspirado en el enfoque de la gubernamentalidad, el artículo analiza las racionalidades políticas que atraviesan el Certificado de Vivienda Familiar argentino. Con el objetivo de reconstruir las novedades que el Certificado supone en términos de política sociohabitacional y de estrategia de gobierno en villas y asentamientos informales de Rosario, el trabajo recorre la orientación de los programas implementados durante las últimas décadas en la ciudad, analiza los campos discursivos en que se asienta el Certificado (la lucha contra la pobreza, el combate al narcotráfico y la unión de los argentinos) y sistematiza los hallazgos parciales de la investigación. Estos señalan nuevas estrategias de gobierno que promueven la autogestión de los vecinos en la resolución de sus problemas, bajo una modalidad individual, y cuyos efectos suponen la confinación a territorios de relegación social-urbana.

**Palabras clave:** villas y asentamientos informales - Certificado de Vivienda Familiar - estrategias de gobierno - racionalidades políticas - relegación social-urbana.

## ABSTRACT

Inspired by the approach of governmentality, the article analyzes the political rationalities that cross the Argentine Family Housing Certificate. With the aim of reconstructing the novelties that the Certificate assumes in terms of socio-housing policy and government strategy in towns and informal settlements of Rosario, the work covers the orientation of the programs implemented during the last decades in the city, analyzes the discursive fields on which the Certificate is based (the fight against poverty, the fight against drug trafficking and the union of Argentines) and systematizes the partial findings of the investigation. These indicate new government strategies that promote the neighbors' self-management vis-a-vis the resolu-

tion of their problems under an individual modality, whose effects imply confinement to territories of social-urban relegation.

**Keywords:** informal settlements - Argentine Family Housing Certificate - government strategies - political rationalities - social-urban relegation.

---

Recibido: 27/09/2018 / Aceptado: 28/02/2019

---

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Desde los años sesenta, en Rosario se han desarrollado políticas habitacionales destinadas a intervenir las villas y los asentamientos informales de la ciudad. Si hasta la década de 1970 la racionalidad que primó en las intervenciones fue la erradicación y la relocalización de los asentamientos en conjuntos habitacionales –bajo el convencimiento de que eran un problema temporal, de desorden urbano (Castagna, Raposo y Woelfin, 2014; Cravino *et al.*, 1998)–, a partir de los años noventa, el énfasis de las intervenciones se trasladó a las políticas de regularización dominiar y, más tardíamente, a la integración sociourbana de estos espacios. Las intervenciones se focalizaron y orientaron a mitigar la pobreza y a garantizar la gobernabilidad urbana (Rosenstein, 2005).

Actualmente, las políticas desplegadas sobre los asentamientos informales asumen características novedosas, adquiriendo especial importancia el Certificado de Vivienda Familiar creado mediante el Decreto Nacional N°358/2017. Con adhesión del Concejo Municipal de Rosario, este es presentado como un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio a los efectos de: solicitar la conexión de servicios; solicitar la clave única de identificación tributaria para realizar peticiones ante los organismos públicos; y solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es analizar las racionalidades políticas que estructuran el instrumento Certificado de Vivienda Familiar, apoyándose en la perspectiva del gobierno y la gubernamentalidad iniciada por Michel Foucault (2007, 2007b) y continuada por un conjunto de pensadores anglosajones (Rose y Miller, 1992; Barry, Osborne y Rose, 1996). A través de una metodología de corte cualitativo, centrada en el análisis bibliográfico y la observación de documentos –normativas, informes, taquigrafías, programas y declaraciones de organismos académicos y políticos–, se busca reconstruir los campos discursivos en los cuales

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen los comentarios de los evaluadores de la revista.

se conceptualizan las estrategias de gobierno que despliega el Certificado en los asentamientos.

Para ello, el artículo se estructura en tres grandes apartados. En el primero, se recorre la orientación de las políticas públicas implementadas en las villas y asentamientos informales rosarinos durante las últimas décadas; en el segundo, se presenta el Decreto que crea el Certificado de Vivienda Familiar y en el tercero, se reconstruyen los campos discursivos en que se asienta el Certificado: la lucha contra la pobreza, el combate al narcotráfico y la unión de los argentinos. Por último, a modo de reflexiones finales, se sistematizan los hallazgos de la investigación.

## ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este artículo asume como enfoque teórico la perspectiva del gobierno y la gubernamentalidad que inicia Michel Foucault (2007, 2007b) a fines de la década de 1970 y que retoman fundamentalmente investigadores del mundo anglosajón durante los años noventa (Rose y Miller, 1992; Barry, Osborne y Rose, 1996; Burchell, Gordon y Miller, 1991). El problema del gobierno en Foucault refiere a los modos de acción y reflexión, dirigidos a esbozar, guiar, administrar o regular las conductas de las personas. En continuidad con este abordaje, los *governmentality studies* analizan las prácticas de gobierno mediante las cuales el poder efectivamente se ejerce.

Como grilla analítica, el estudio de la gubernamentalidad se enfoca simultáneamente en dos instancias: las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. Este artículo se concentra solo en la primera de esas dimensiones, entendiendo por racionalidades políticas aquellos campos discursivos en los cuales el ejercicio del poder es conceptualizado, tanto con relación a los fines que este debe perseguir como a las formas que debe adoptar su ejercicio (quién puede gobernar, qué es gobernar, qué o quién es gobernado). Estudiar las racionalidades políticas supone, entonces, la utilización de una técnica de análisis documental orientada a relevar las estrategias discursivas que despliega el Certificado. En este sentido, se parte de la premisa de que los discursos producen efectos en las percepciones de lo social y en las prácticas, conformando realidad (Murillo, 2008).

Por otro lado, el enfoque de la gubernamentalidad remite a una pregunta por el presente que ancla su explicación en los sucesos históricos que lo hicieron posible. Por esta razón, en el artículo se opera una reconstrucción historiográfica, en clave de historia del presente, que apunta a reconocer las singularidades y las rupturas que atraviesan la historia de las intervenciones públicas en las villas y asentamientos rosarinos. Para ello, en el relevamiento se utilizan diversas fuentes secundarias, se recurre al análisis documental y se revisa la bibliografía existente sobre el tema.

## VILLAS Y ASENTAMIENTOS INFORMALES. INTERVENCIONES PÚBLICAS EN LA CIUDAD DE ROSARIO

La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, República Argentina. Con 948.312 habitantes (según el censo de 2010), es la tercera ciudad más poblada del país luego de Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En lo que respecta a su situación sociohabitacional y, más específicamente, a la presencia de villas y asentamientos informales, el nacimiento de estas modalidades de hábitat popular se remonta a las décadas de 1930 y 1940 y su desenvolvimiento se liga estrechamente a las diversas etapas de la historia económica del país y a la inserción que asume la región en cada una de ellas. Si durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (1946-1975) pueden contabilizarse 39 asentamientos, durante el período de ajuste estructural (1976-2001) y, más recientemente, durante la posconvertibilidad, se producen al menos 50 nuevas localizaciones (Castagna, Raposo y Woelflin, 2014). Según el relevamiento más actualizado de villas, asentamientos y urbanizaciones informales, del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, en la actualidad existen 111 barrios populares en Rosario.<sup>2</sup> El Registro entiende por barrios populares los barrios que se formaron

Mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) (Decreto 358/2017).

La noción de barrio popular apunta, según Ossona (2018), a borrar el estigma histórico asociado a la denominación “villa miseria”.

En lo que respecta a las políticas habitacionales implementadas en estos espacios, la ciudad tiene una larga tradición en materia de intervenciones públicas, tanto de organismos provinciales como locales y nacionales.

Las primeras intervenciones se realizaron a fines de la década de 1970 y se caracterizaron por la erradicación y la relocalización de población residente en villas hacia conjuntos de viviendas colectivas construidas especialmente para estos sectores, llamadas Unidades de Realojamiento. El objetivo de estas intervenciones fue

---

<sup>2</sup> Relevamiento lanzado entre agosto de 2016 y mayo de 2017 por diferentes organizaciones sociales en forma conjunta con la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional.



la liberación de los espacios ocupados para ordenar y planificar la ciudad proveyendo, a su vez, una solución habitacional a las familias erradicadas. El supuesto que estaba detrás de estas era que las ocupaciones de tierras constituirían un fenómeno temporal y que la planificación urbana era la herramienta adecuada y capaz de ordenar la ciudad desordenada a raíz de las ocupaciones (Cravino *et al.*, 1998).

Hacia 1983, con la vuelta al sistema democrático, las políticas de erradicación y relocalización fueron desplazadas por las de radicación, buscando garantizar la permanencia de la población en el lugar ocupado (Rosenstein, 2007). Este cambio de paradigma se tornó posible gracias a dos factores. El primero fue la asunción por el Estado de la incapacidad de satisfacer el déficit habitacional vía la producción masiva de viviendas (Cravino *et al.*, 1998)<sup>3</sup> y el segundo factor fue el impulso que los organismos internacionales dieron a la regularización dominial y a la participación de los beneficiarios en las mejoras de sus viviendas, como ejes fundamentales de la política habitacional.<sup>4</sup> También tributaron a este cambio de paradigma las reivindicaciones desarrolladas desde los años cincuenta por residentes de villas de emergencia en alianza con distintas organizaciones (sindicales, políticas y religiosas).<sup>5</sup>

Los organismos estatales de Rosario con competencia en materia de vivienda se reorganizaron en función de estos cambios de enfoque. El entonces Servicio Público de la Vivienda (SPV)<sup>6</sup> reorientó sus programas de construcción de vivienda hacia la “consolidación de asentamientos precarios”, comenzando a delinear acciones que implicaron la regularización de loteos y el esfuerzo y la participación de los vecinos en combinación con la provisión de materiales y la asistencia técnica estatal para la ejecución. Paralelamente, por iniciativa del gobierno provincial, hacia me-

<sup>3</sup> A este reconocimiento se sumaron las críticas realizadas a las viviendas de interés social construidas por el Estado en lo relativo a las características de sus diseños arquitectónicos, a la disminución progresiva en la calidad de los materiales de su construcción, a su radicación en áreas periféricas de la ciudad, etc.

<sup>4</sup> Fernández Wagner sostiene que el Banco Mundial desde 1981 promovió y financió dos formatos de programas, uno denominado “lotes con servicios” y el otro “mejoramientos”. El primero “promovía que los Estados ya no construyeran viviendas llave-en-mano para los pobladores más pobres, sino que solo proveyeran terrenos con servicios, y, en todo caso, una construcción mínima que contenga los locales sanitarios de la vivienda, la cual sería autoconstruida en esos nuevos barrios urbanizados. El mejoramiento proponía la intervención en los asentamientos ya existentes” (Fernández Wagner, 2009:36).

<sup>5</sup> Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consultar Ziccardi, 1977.

<sup>6</sup> El Servicio Público de la Vivienda es un ente autárquico municipal creado en 1948 con el objetivo de buscar soluciones de vivienda para sectores populares. En abril de 2012, el Concejo Municipal de Rosario, mediante la Ordenanza N° 8.898, derogó la ordenanza N° 2.740 de 1980 creando el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat. El objetivo de la ordenanza fue dotar al ente de una función más abarcadora que involucrase no solo la vivienda como un hecho aislado, sino, también, su contexto social y urbano con el fin de encontrar soluciones a las cuestiones inherentes al hábitat en su integralidad.

diados de la década del ochenta se implementó el Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable (LOTE), aplicado al mejoramiento de seis asentamientos rosarinos y a la regularización dominial de 33 asentamientos en terrenos privados. El programa actuó como ley de expropiación y, al mismo tiempo, abordó distintos aspectos con la participación de vecinos.

A partir de los años noventa, bajo la influencia de los organismos internacionales, el accionar gubernamental frente a los asentamientos irregulares comenzó a inscribirse en estrategias dirigidas a reducir la vulnerabilidad y a frenar el incremento de la pobreza, focalizándose en los sectores sociales de pobreza estructural.<sup>7</sup> El objetivo de estas acciones era reducir el conflicto que su existencia acarrea a la ciudad, apuntando a lograr cierta gobernabilidad urbana (Rosenstein, 2005). Las políticas se centraron, entonces, en la regularización de los asentamientos informales, en la entrega de títulos individuales de propiedad y en el mejoramiento de los asentamientos a partir de la integración socioespacial de estas áreas con la estructura y la sociedad urbana. A diferencia de los anteriores paradigmas, el nuevo se estructuró en una propuesta integral de abordaje de los problemas, haciendo converger acciones del orden de la política social en programas únicos que tenían como objeto a grupos o comunidades previamente identificadas.

En continuidad con esta línea de abordaje, el SPV puso en marcha el Programa Convivencia<sup>8</sup> que, en materia de asentamientos, apuntó a la reurbanización, consolidación y relocalización de familias afectadas sobre las trazas de calles o con viviendas en riesgo. Por otro lado, junto a la Unidad Ejecutora de Rosario –dependiente del gobierno provincial–, la antedicha entidad ejecutó el Programa Arraigo, una política nacional orientada a la regularización dominial de la tenencia de la tierra para la vivienda y a emprendimientos de regeneración urbana, a través de la implementación de proyectos para la instrumentación de servicios básicos de infraestructura.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> El diseño focalizado de las intervenciones se encontró en consonancia con el conjunto de políticas sociales impulsadas en la época y con el rol adjudicado al Estado como facilitador de la acción privada en materia de urbanización y vivienda, según recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial.

<sup>8</sup> El Programa Convivencia se implementó durante el período 1994-2001 en los asentamientos informales, teniendo como criterios de selección las siguientes particularidades: 1) trabajo de organización de la población por manzanas, 2) presencia de delegados manzanales, 3) equipos de campo en los asentamientos beneficiarios, 4) análisis situacional de cada caso en particular, y 5) nuevo modelo de intervención mixto: relocalizaciones por licitaciones públicas o por procesos cooperativos (Arqueros Mejica *et al.*, 2009).

<sup>9</sup> El Programa Arraigo intervino en 9 asentamientos situados en terrenos de propiedad pública. Algunos de los proyectos financiados por esta política se organizaron según la fórmula cooperativa, otorgando subvenciones para la compra de los terrenos ocupados ilegalmente, así como para la financiación de la construcción de las viviendas.

En las últimas décadas se destacan dos programas dirigidos a villas y asentamientos en la ciudad: el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario –más conocido como Rosario Hábitat (PRH)– y el Programa Integral de Intervención en Barrios (Plan Abre). El PRH comenzó a implementarse a mediados de 2002, a través de la toma de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde el Municipio aportó el 40% de los recursos y la Nación el 60%. Surgió en el marco de las políticas de “mejoramiento barrial,” cuya finalidad era “evitar” que los pobres cayeran en la marginalidad o tratar de dirigirlos hacia una pobreza más digna (Rosenstein, 2004). De allí la inclusión de componentes especiales de nutrición y salud, empleo y capacitación, además de los componentes de regularización dominial, ordenamiento del tejido y trazado urbano y provisión de infraestructura básica. El programa fue implementado por el SPVyH y supuso instancias de participación comunitaria con las familias beneficiarias a lo largo de todas las etapas de despliegue del programa (planificación, ejecución y monitoreo).

Por su parte, el Plan Abre tiene como objetivo central el desarrollo de una

Estrategia integral y coordinada entre diversas áreas, instituciones y niveles de gobierno orientada a mejorar el hábitat y la calidad de vida en los barrios, así como fortalecer los vínculos de convivencia y participación para revertir la crítica realidad social actual en los barrios de las ciudades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez [Gabinete Social, 2014a].

El programa se ejecuta a través de dos ejes principales de trabajo: por un lado, mejorar la Infraestructura y Hábitat de los barrios mediante infraestructuras estratégicas (vial, en educación, salud, seguridad, justicia y energía); mejoras del hábitat en general (en complejos de vivienda social y asentamientos irregulares); saneamiento y acceso a luz y agua segura; y por otro lado, fortalecer la Convivencia y Participación en los barrios promoviendo la inclusión socioeducativa y laboral, el abordaje integral de adicciones, la convivencia barrial, la seguridad ciudadana, la promoción de derechos, y la participación social y comunitaria (Salvia, van Raap y Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2015:28).

Entre los principales problemas que dieron origen al Plan Abre, el diagnóstico elaborado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe destaca el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos para la convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales y las dificultades de infraestructura y de accesibilidad a servicios públicos (Gabinete Social, 2014b). Es decir que los problemas de convivencia, violencia e inseguridad poseen una importante presencia en las motivaciones que guían la intervención. De allí la importancia otorgada a la participación y el esfuerzo de los vecinos en el mejoramiento de su entorno a través de distintas instancias colectivas, como la conformación de mesas barriales.

Como se vio a lo largo del apartado, si hasta la década de 1970 la racionalidad que primó en las intervenciones fue la erradicación y la relocalización de los asentamientos en conjuntos habitacionales, a partir de los años noventa el énfasis de las intervenciones se trasladó a las políticas de regularización dominial y, luego, a la integración sociourbanística de estos espacios. Las intervenciones se focalizaron y orientaron a mitigar la pobreza, a garantizar la gobernabilidad urbana y a disminuir el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad y los problemas de convivencia con metodologías que incorporaron la participación de los receptores.

Ahora bien, con reciente adhesión del Concejo Municipal de Rosario, la creación del Certificado de Vivienda Familiar, mediante el Decreto Nacional N°358/2017, reviste algunas características novedosas. A continuación, se presenta el instrumento para luego reconstruir su llegada a Rosario y los campos discursivos en los cuales se conceptualizan las estrategias de gobierno desplegadas en los asentamientos, haciendo hincapié en las racionalidades más globales en materia de hábitat en que se inscribe el Certificado.

## **EL DECRETO N°358/2017, NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN**

Entre agosto de 2016 y mayo de 2017, el Estado nacional junto a diversas organizaciones sociales (la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie, Techo, Cáritas), llevó adelante el primer Relevamiento Nacional de Barrios Populares, que detectó la existencia de más de 4.000 villas, asentamientos y urbanizaciones informales en todo el país.

Tras la concreción del relevamiento, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto N°358/2017 y con él creó una serie de instrumentos de gestión. Por un lado, el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Renabap) –en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)–, destinado a registrar los bienes inmuebles, de propiedad fiscal o de particulares, donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas (al 31 de diciembre de 2016). Por el otro, instituyó el Certificado de Vivienda Familiar, a emitirse por la AABE y ser entregado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) a los Responsables de Vivienda incluidos en el Renabap. Dicho instrumento fue considerado un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de realizar diversos trámites: solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas; realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar la clave única de identificación tributaria y/o la clave única de identificación laboral. Asimismo, en el artículo 47 dispuso que la AABE estaría facultada para suscri-

bir convenios con diversas entidades públicas y privadas con el fin de posibilitar la transferencia a favor del Estado Nacional de los inmuebles de su propiedad que se encuentren emplazados en los Barrios Populares a los efectos de su futura transferencia a las familias ocupantes.

Por último, el decreto creó la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a integrarse por representantes de los organismos nacionales competentes en la materia para promover distintas estrategias de gestión de suelo y políticas participativas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles enumerados en el Renabap.

Rosario fue la primera ciudad del país en declarar la adhesión al Decreto Nacional. El debate parlamentario que hizo lugar a la declaración expuso una serie de acuerdos y disidencias entre los bloques partidarios respecto del significado del Decreto y las normas que lo reglamentan. Entre los acuerdos se señaló la importancia de realizar un primer censo y mapeo nacional de villas y asentamientos informales, así como el valor asociado a la pluralidad política y social de las organizaciones que participaron e impulsaron el relevamiento en Rosario (entre ellas se mencionó Techo, la Corriente Clasista y Combativa, Cáritas, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y Ciudad Futura). También se registró consenso en el entendimiento del Decreto como un precedente, un primer paso, en el derecho al acceso a los servicios públicos, a la tierra y al disfrute de la ciudad. Las diferencias al interior de los bloques giraron en torno al artículo 47 del Decreto que dispuso la posibilidad de transferir a favor del Estado nacional los inmuebles en los que se localizan barrios populares para su posterior regularización dominial. Esta disposición fue cuestionada en función de la consideración de que son los Estados provinciales y locales los que tienen la experiencia, la presencia y el conocimiento territorial necesario para desarrollar procesos de este tipo.

El instrumento del Certificado de Vivienda Familiar no conllevó mayores discrepancias entre los concejales; no obstante, consideramos que reviste algunas características novedosas que es necesario analizar. La primera es que no es un título de propiedad, pero aparece como una certificación estatal que permite acreditar el domicilio otorgando validez ante cualquier autoridad para solicitar la instalación de servicios. Las características de esta certificación constituyen un punto de inflexión respecto de los programas implementados hasta la fecha en Rosario. Si el PRH se propuso como uno de sus objetivos específicos transferir la titularidad del dominio de los lotes a favor de los beneficiarios del programa, el nuevo instrumento no dispone de herramientas para concretar este objetivo, sino que desplaza el interés hacia la posibilidad de que las familias accedan fundamentalmente a la conexión de los servicios. La segunda novedad es que la obtención de esos servicios ahora se realiza bajo una modalidad individual, familia a familia, ya no comunitaria ni colec-

tivamente organizada como otrora fueron implementados componentes de los programas destinados a la integración sociourbana de villas y asentamientos en Rosario. Tal como se repasó en el primer apartado, tanto el PRH como actualmente el Plan Abre otorgan un lugar fundamental en el diseño de sus programas a la participación y organización de los vecinos en los procesos de mejoramiento barrial. Contrariamente, el Certificado transforma el elemento participativo en la realización de un trámite gestionado individualmente.

Estas lógicas de actuación impulsan la indagación sobre las racionalidades que dan sustrato a la creación del Certificado y la política de hábitat más general que las contiene. En las líneas siguientes, y como primera aproximación, se esbozan los campos discursivos que parecen estar moldeando la política sociohabitacional en la actualidad argentina.

## **“MENOS VILLA, MÁS BARRIO”:<sup>10</sup> POBREZA, CRIMEN Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL**

El desafío es transformar nuestras áreas urbanas y rurales en espacios de oportunidad. Para lograrlo, debemos garantizar, universalizar y mejorar las condiciones de hábitat de todos los argentinos. En este sentido, nuestro gobierno se ha fijado el objetivo concreto de llevar agua potable al 100% de los hogares argentinos y extender la red de cloacas al menos al 75% de los hogares. Creemos que el desarrollo del hábitat es uno de los pilares fundamentales para promover la reducción de la pobreza, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, y la unión de una sociedad fragmentada (Rogelio Frigerio, 2017).<sup>11</sup>

Las palabras pronunciadas por el ministro del Interior Rogelio Frigerio en Hábitat III cartografiaban los campos discursivos en que se inscriben las propuestas habitacionales destinadas a los asentamientos informales: combatir la pobreza, erradicar el crimen organizado y reparar la fragmentación social. El Decreto N°358/2017, como se analizará a continuación, no es ajeno a ellas.

### **a) Combatir la pobreza**

Con relación al primero de los campos, la alianza de gobierno, Alianza Cambiemos, sostiene que Pobreza Cero es el horizonte, la meta que da sentido a las acciones de gestión:

<sup>10</sup> Título con que el diario *Rosario 12* publicó la noticia de creación del Certificado. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/39582-menos-villa-mas-barrio>.

<sup>11</sup> Discurso pronunciado por el actual ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Rogelio Frigerio, en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=hIk3AF8Y1oE>.

Nuestra prioridad es lograr un país donde cada persona tenga la oportunidad de desarrollarse, donde no haya argentinos que pasen hambre, donde todos tengamos la libertad de elegir dónde vivir y podamos hacer realidad nuestros sueños (<https://cambiamos.com/ejes/pobreza-cero/>).

La tarea que el Estado asume como necesaria es la de acompañar a cada uno en su propio camino de crecimiento. La meta Pobreza Cero como horizonte de gestión también aparece en el Decreto N°358 y en los antecedentes que le dan forma. Puede leerse entre los considerandos:

Que dar solución al problema habitacional constituye uno de los pilares fundamentales para erradicar definitivamente la pobreza de nuestro país [...] Que el diseño de una política pública habitacional inclusiva y de conformidad con la meta de POBREZA CERO, teniendo en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza que no se circunscriben a los ingresos, debe necesariamente avanzar a través de procesos de Integración Urbana de las villas y asentamientos [...] Que en el marco de la implementación de la citada Nueva Agenda Urbana se suscribió el Convenio CONVE-2016-02964768-APN-MI, entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU - Hábitat, cuyo objeto es promover un marco estable de colaboración que contribuya al desarrollo urbano sostenible, a la lucha contra la pobreza, y a transformar las ciudades en centros inclusivos, procurando de esta manera mejorar las condiciones de vida de la población. (Decreto N°358/2017).

Reducir la pobreza, luchar contra ella, para que cada persona tenga la oportunidad de desarrollarse, constituye la racionalidad más global en que se inscriben las acciones gubernamentales dirigidas a villas y asentamientos. Esta encuentra su rai-gambre en el enfoque del desarrollo humano, enfoque que de forma explícita da nombre a instituciones, como la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, o enuncia la modalidad de actuación de estas, como la de la Secretaría de Vivienda y Hábitat “donde cada intervención se realiza mediante Programas de Desarrollo Humano” (<https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/vivienda-habitat.php>).

El paradigma del desarrollo humano define la pobreza como déficit de capacidades o como falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, por consiguiente, de poder aprovechar oportunidades. La noción de capacidades es instrumentada para revalorizar las destrezas o habilidades de los pobres, desde una mirada en la que la falta de recursos se relativiza por las capacidades para conseguirlos, transformarlos o intercambiarlos. La pobreza y la desigualdad pueden considerarse, entonces, en distintos espacios: ingresos, recursos o funciones.

Como indica Amartya Sen (2000:58-59), desde la perspectiva del desarrollo humano, las oportunidades sociales se refieren a los sistemas de educación, sanidad,

etc., que tiene la sociedad y que influyen en las libertades fundamentales del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes no solo para la vida privada, sino también para participar más eficazmente en las actividades económicas y políticas. Por su parte, la seguridad protectora proporciona una red de protección social que impide que la población afectada caiga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. Comprende mecanismos institucionales fijos, como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley para los indigentes, así como mecanismos *ad hoc*, como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar ingresos a los pobres.

Como explicita el mismo Sen, libertad y agencia constituyen un par indisociable y ello tiene una serie de consecuencias teóricas evidentes, entre las cuales se destaca la relevancia nodal que adquiere la noción de responsabilidad: “Comprender el papel de la agencia es, pues, fundamental para reconocer que las personas son personas responsables” (Sen, 2000:234). Estas categorías se encuentran, desde luego, anudadas, ya que el disfrute de ciertas libertades básicas es un requisito *sine qua non* de la responsabilidad, relación causal sintetizada en que “la responsabilidad exige libertad” (Sen, 2000:340).

De aquí deriva el concepto de capacidades, entendidas como las libertades fundamentales de que disfruta un individuo para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar, íntimamente ligado a la idea de funciones:

La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr distintos estilos de vida) (Sen, 2000:99-100).

Ahora bien, si el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, cabe preguntarse cuáles son los factores determinantes de las libertades individuales, entre los cuales Sen ubica, en primer lugar, a las instituciones sociales,

Incluidas las intervenciones del Estado, que contribuyen a determinar la naturaleza y el alcance de las libertades individuales [así como también] la provisión pública de servicios (como la asistencia sanitaria básica o la educación elemental), que son cruciales para la formación y la utilización de las capacidades humanas (Sen, 2000:61).

Aquí entran en escena las oportunidades sociales, en un juego de complementariedad entre agencia individual e instituciones sociales que redimensiona, a su vez, la noción de responsabilidad:



Las oportunidades sociales para recibir educación y asistencia sanitaria, que pueden exigir la intervención del Estado, complementan las oportunidades individuales para participar en la economía y en la política y contribuyen a fomentar nuestras propias iniciativas en la superación de nuestras respectivas privaciones (Sen, 2000:16)

Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de las capacidades de participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas (Sen, 2000:34).

El enfoque del desarrollo humano dice ir más allá de las consideraciones de ingreso, hacia una medida cuantitativa multidimensional de la pobreza y la desigualdad para postular que lo importante es concentrarse en lo que las personas son capaces de hacer o de ser. La centralidad está puesta en las capacidades o activos de las personas en detrimento del rol central del Estado como garante de derechos, por lo cual la oferta de servicios públicos ha de ser básica, mínima, elemental, garantizando umbrales de subsistencia a partir de los cuales cada persona estará librada a su habilidad de transformar en activos sus capacidades, de hacer un uso eficaz de las oportunidades (Campana, 2013 y 2014).

El par oportunidades/capacidades también atraviesa el Plan Nacional de Hábitat, en que se enmarca el Certificado. Este sostiene que toda obra física puede ser acompañada por programas de desarrollo humano orientados a impulsar la participación ciudadana y el fortalecimiento comunitario para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones. Su componente fundamental, los Núcleos de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), materializan dicha concepción. Constituyen equipamientos comunitarios cuyos ejes estratégicos son la convivencia, la participación ciudadana, la formación y capacitaciones de quienes habitan en las áreas precarias urbanas, siendo su foco la promoción de la innovación y el empleo a través de cursos y talleres de educación formal y no formal acordes a las características socioeconómicas, culturales y políticas del lugar donde se emplazan las obras.

En este cuadro más global, se torna inteligible la estrategia de autogestión que despliega el certificado. Impulsar y capacitar a los pobres en la gestión del mejoramiento de sus propias condiciones habitacionales no es más que resultado de un enfoque que individualiza y responsabiliza a los sujetos por su situación actual y las posibilidades de sobreponerse a ellas. El desplazamiento de las estrategias colectivas y participativas de construcción del hábitat cede lugar a la gestión familiar y a la resolución individual del acceso al hábitat. De ahora en más, cada familia solicita de forma virtual su certificado a través de la página del Anses.

La igualdad de oportunidades que promueve el enfoque, a diferencia de la igualdad de posiciones, consiste en ofrecer a todos los individuos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático basado en el su-

puesto, a nuestro entender falaz, de igualdad en el punto de partida. El planteo del enfoque de desarrollo humano se ancla en la línea de igualdad de oportunidades, al tiempo que sus argumentos refuerzan una concepción esencialista de la pobreza, en la cual deja de ser una consecuencia estructural del orden social para convertirse en una masa constituida por los individuos, que son portadores de las causas de su situación, es decir, responsables de ello, haciendo del logro del bienestar una cuestión de responsabilidad individual (Campana, 2013 y 2014). Ahora bien, las oportunidades no son derechos.

#### b) Erradicar el crimen organizado

¿Cómo logramos la pobreza cero? El hábitat es fundamental, combatir el narcotráfico que tiene que ver con la delincuencia también, porque los delincuentes van a aprovecharse de los muchos sectores vulnerables. No podemos unir a los argentinos cuando la clase política no está unida, trabajando unida con todos los fines, con un fin común que es la Argentina.<sup>12</sup>

La asociación entre villas, asentamientos informales, narcotráfico/delincuencia y desorganización social, tal como se deriva de las palabras del entonces secretario de Vivienda y Hábitat nacional, no es de reciente surgimiento. Quizás sea la Escuela de Chicago<sup>13</sup> la institución que con mayor ahínco se ha dedicado a estudiar estos factores.

A fines del siglo XIX y principios del XX, cuando los profesores del Departamento de Sociología comenzaron a estudiar Chicago, esta era una ciudad que atravesaba un proceso de industrialización acelerada en condiciones de *laissez faire*, huelgas, la llegada de inmigración extranjera –y, con ella, de un sindicalismo peligroso–, la existencia de explotación, crímenes, violencia, pobreza y, asimismo, en su consolidación como ciudad moderna, enérgica y vital (Miranda Aranda, 2013). Chicago, en definitiva, por ese entonces, era una ciudad industrial en pleno crecimiento que concentraba todos los problemas sociales. De allí que en sus comienzos los primeros sociólogos chicaguenses se hayan dedicado a investigar la pobreza, la delincuencia, la enfermedad, el desempleo y otras patologías sociales.

Con influencias de las más variadas, interesa rescatar aquella que se impuso en la Escuela bajo la idea de que la conducta de los seres humanos está relacionada con el medio social, de forma que las conductas individuales son inseparables de

<sup>12</sup> Palabras de Domingo Luis Amaya, secretario de Vivienda y Hábitat de la Nación desde diciembre de 2015 hasta marzo de 2018, en el marco de una entrevista otorgada al diario *Tiempo de San Juan*. Recuperado de: <http://www.tiempodesanjuan.com/politica/2016/7/8/domingo-amaya-podemos-unir-argentinos-cuando-clase-politica-esta-unida-140829.html>.

<sup>13</sup> La Escuela de Chicago refiere a una serie de autores vinculados al Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, fundada en 1892, y a su producción intelectual (Miranda Aranda, 138).

las condiciones de vida en las que los individuos se desenvuelven. El problema social, en esta perspectiva, es un problema fundamentalmente urbano, por tanto, la ciudad y sus regiones, la ciudad y sus barrios, no solo constituyen una unidad económica, geográfica y ecológica, sino también cultural.

Esta específica concepción ecologista de las ciudades también permeó las teorías sobre la pobreza de la Escuela de Chicago. Según Miranda Aranda (2013), retomando a Pilar Monreal (1996), tres postulados registran esa influencia, a) que el aislamiento de los pobres, espacial y geográfico, deriva en su aislamiento social, no participando estos en los principios y normas culturales de la sociedad; b) que el medio ambiente donde los pobres viven determina el comportamiento de los individuos y contribuye al mantenimiento de la pobreza y a determinadas patologías sociales como el crimen, los embarazos extramatrimoniales y la baja escolarización; c) que la pobreza se relaciona con grupos de inmigrantes europeos, estadio previo de integración a la cultura norteamericana. Sin ánimo de reducir la prolífera producción de los chicagüenses a estos postulados ni de extrapolar momentos del pasado a la actualidad, su recuperación en este artículo resulta importante en tanto permite iluminar un conjunto de continuidades con los discursos pronunciados respecto de las intervenciones en materia urbana y habitacional actuales.

En el discurso de apertura de la Asamblea Legislativa que pronunció Mauricio Macri a inicios del presente año, el presidente argentino sostuvo que el combate al narcotráfico obligaba a trabajar en distintos frentes, entre los que estaban la protección de las fronteras, la inteligencia criminal, la prevención y las mejoras urbanas. Recuperar el territorio con “más presencia y mejoras urbanas son fundamentales para prevenir la instalación de redes criminales” (<https://www.cronista.com/economiapolitica/El-discurso-completo-de-Macri-ante-el-Congreso-20170301-0087.html>), sostuvo Macri. Tras ello, como ejemplo de la fórmula *mejora urbana-reducción del narcotráfico*, citó el Programa Barrios Seguros, implementado en el Barrio 31, ex Villa 31 (de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que con intervención estatal redujo la tasa de homicidios en 72%.

El Programa “Barrios Seguros” fue creado mediante la resolución N° 046/16 en el Ministerio de Seguridad de la Nación. Su objetivo es reducir el delito y la violencia, fortaleciendo la capacidad institucional para atender las demandas relativas a la vulnerabilidad social. Entre las etapas que desarrolla se encuentra, en primer lugar, la concreción de un *diagnóstico* en el que se selecciona el territorio y se realiza su relevamiento estadístico y situacional. Una segunda etapa, llamada de *intervención comunitaria*, que desarrolla un conjunto de estrategias que involucran en forma articulada y organizada a diferentes agencias estatales y también actores de la sociedad civil, para generar capacidades locales. Finalmente, la tercera etapa, denominada *permanencia*, que trabaja en el desarrollo de infraestructura que pueda

ser reconocida por los vecinos del barrio como íconos en torno a los cuales generar una nueva cohesión social y articulación entre el Estado y la comunidad.

Como se vislumbra en el programa y en los dichos del presidente de la Nación, los asentamientos informales y las villas concebidas como territorios de vulnerabilidad social son los espacios donde se piensa que habita y se desenvuelve el narcotráfico. Tal como sostenía hace un siglo la Escuela de Chicago, el medioambiente donde habitan pobres predetermina comportamientos asociados al delito. La confianza en la instalación de infraestructura, es decir, de la intervención en el ambiente como regenerador de la cohesión social, no hace más que confirmar dicho postulado.

### c) Reparar la fragmentación social

Estamos convencidos de que, al contar con estadísticas serias, voluntarios y dirigentes sociales comprometidos y un profundo deseo de reducir eficazmente la pobreza en la Argentina, miles de personas volverán a tener un futuro. Hacia ese futuro caminamos entre todos. Unir a los argentinos es uno de los pilares de este gobierno. Este paso histórico es una muestra de ello. (Stanley, 2017).

El fragmento escrito por la actual ministra de Desarrollo Social, a propósito de la creación del Renabap y el Certificado, explicita el último de los campos discursivos que dan forma a las nuevas modalidades de intervención en villas y asentamientos: la promesa de unir a los argentinos.

En los considerandos del Decreto, la fragmentación social, la marginación, la segregación y las situaciones de pobreza aparecen como consecuencia de la precariedad en la tenencia del suelo y de la falta de infraestructura básica. Por lo tanto, las políticas de regularización dominial y de integración urbana suponen un paso histórico en la unión de los argentinos.

Unir a los argentinos constituye el tercer compromiso de gestión asumido por la Alianza Cambiemos, además de la lucha contra el narcotráfico y la pobreza cero. Unir a los argentinos, en la retórica de gobierno, se asocia al diálogo, al respeto, a la suma de visiones y a "poner nuestros puntos en común por sobre nuestras diferencias, integrándolas y respetándolas" (<https://cambiemos.com/ejes/unir-a-los-argentinos/>).

La promesa de unir en la diferencia se filia con las intervenciones habitacionales que se analizan en este artículo, en el punto en que no se entrevé un horizonte de igualdad sociourbana a corto plazo. A pesar de que se faculta a la ABBE a impulsar acciones a futuro de regularización dominial,<sup>14</sup> el Certificado no constituye un título de

---

<sup>14</sup> Es necesario aclarar que en abril de 2018 ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley titulado Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial, cuyos firmantes fueron los diputados Nicolas Massot y Mario Negri y la diputada Elisa Carrió. El proyecto propuso declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación la totalidad de los bienes inmuebles en los

propiedad; funciona en todo caso como un documento público que legaliza el domicilio de las familias para que puedan solicitar la conexión a los servicios. No garantiza los mismos derechos y obligaciones que el título de propiedad; no obstante, es utilizado junto al Renabap por diversas organizaciones sociales como herramienta de denuncia frente a los intentos de desalojar barrios incluidos en el Registro.<sup>15</sup>

Por otro lado, la posibilidad de solicitar los servicios públicos tampoco resuelve el problema asociado a su provisión en estos espacios, problema derivado de la falta de infraestructura necesaria para extender el tendido, los conflictos e irregularidades desarrolladas en la relación empresas contratistas-Estado<sup>16</sup> y la imposibilidad de proveer servicios en aquellos barrios en que las condiciones medioambientales del terreno no son adecuadas para su habitación.

En consecuencia, en vez de implementar mecanismos de integración social suturando desigualdades, estas intervenciones parecen operar una gestión diferencial que las consolida (Giavedoni, 2012). Es decir, en el marco de un proceso de desuniversalización de bienes y servicios públicos, las políticas antes mencionadas constituyen ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría, adscribiendo al Estado el rol ya no de garantizar ciertos derechos, sino ciertas condiciones mínimas de subsistencia. Estas condiciones mínimas tampoco son aseguradas, ya que las dificultades gubernamentales en la provisión de los servicios públicos no son abordadas. En este sentido, los habitantes de los llamados barrios populares se localizan en una delgada línea entre la integración subordinada y la relegación social urbana.

---

que se asientan los Barrios Populares relevados en el Renabap, con el objetivo de proceder a su integración urbana. Para una lectura crítica del proyecto pueden revisarse los artículos que diversos especialistas publicaron en la *Revista Hábitat Inclusivo*, N° 11.

<sup>15</sup> Si bien en Rosario no se registraron desalojos en barrios incluidos en el Renabap, sí se verificaron en la provincia de Salta (*El Tribuno*, 2018) y en la provincia de Córdoba (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018). En ambos casos, para frenar y denunciar los desalojos diversas organizaciones sociales apelaron a la condición de barrios populares incluidos en el Renabap.

<sup>16</sup> Tal como comentó una de las concejalas rosarinas en el debate parlamentario que declaró la adhesión al Decreto: "Pero a la hora de, por ejemplo, afianzar lo que significa la red de agua o la red de gas tenemos grandísimos inconvenientes, primero porque ASSA no garantiza y no certifica la extensión de las redes cloacales y de agua, es un gran déficit y seguramente que ahí tenemos la falta de controles de varios sectores sobre todo del gobierno nacional en distintas etapas a través del ENARGAS, no reacciona como tendría que hacer y controlar justamente el compromiso de la empresa Litoral Gas que tiene que estar por contrato estipulado para garantizar el acceso al gas de distintas poblaciones. La empresa ASSA no evalúa y no garantiza justamente los certificados de final de obra para que podamos tener en nuestros territorios el acceso al agua; todos sabemos que las plantas de ósmosis inversas pensadas en la ciudad de Rosario con un caudaloso río a la vera es tirar dinero al vacío. Sin embargo, es la única solución que le podemos dar a algunas poblaciones para que puedan llegar apenas a compartir un hilito de agua, lo que nos ocurre en todo lo que es el cordón de Circunvalación, en lugares de la zona sur y en el norte de la ciudad de Rosario. O sea que ahí, tenemos un gran bache que el decreto nacional no lo garantiza y lejos está de aclarar" (Concejo Municipal de Rosario, 11ª Sesión Ordinaria - 1º Período 1º de junio de 2017, Sra. López, pp. 19-20).

Por otro lado, la unión de los argentinos en el Decreto adopta la forma de la reconversión de las villas y los asentamientos en barrios populares. Si en las décadas de los ochenta y noventa, al decir de Merklen (2010), el barrio constituyó el centro organizativo a partir del cual desarrollar episodios de cooperación y movilización para garantizar la reproducción de la vida diaria, actualmente el barrio adquiere un sentido diferente. Deja de ser una vía de conexión con las instituciones y un punto de apoyo para la acción colectiva y pasa a entenderse como un espacio de buenos vecinos o de vecinos contribuyentes. De allí el énfasis puesto en la oportunidad que tendrán estos para solicitar la conexión de servicios.

Si reemplazar los conceptos de *villa* y *asentamiento informal* por *barrio popular* puede concebirse como una apuesta de las organizaciones sociales y políticas dirigida a quitar el estigma asociado a la ocupación, consideramos que el uso estratégico que opera el Decreto del concepto de *barrio popular* reasienta un nuevo discurso sobre lo público en la ciudad que tiene al vecino como célula básica y en torno a él a los valores de la propiedad, el miedo, el consumo y la seguridad (Taller Hacer Ciudad, 2011). El reverso de esta figura es el usurpador/invasor al que se le atribuyen estigmas amenazantes como la pobreza, la peligrosidad y la delincuencia. La asociación que se opera entre las villas y los asentamientos con el fenómeno del narcotráfico arriba analizado se inscribe en este nuevo discurso.

El trasfondo de estas operaciones es la responsabilización de la producción de estas formas de habitar en los ciudadanos que las despliegan. A contramano de esta lectura, con Wacquant (2013) preferimos resituar la producción de relegación social y urbana como producto de cuatro lógicas. La primera consiste en una dinámica macrosocial que vuelve a tener como centro de la escena la desigualdad social; la segunda se asienta en una dinámica económica cuyo corazón es la metamorfosis de la condición salarial; la tercera exhibe una dinámica política que implica la reconfiguración del Estado como garante de derechos; y, finalmente, una cuarta dinámica espacial que se basa en procesos de concentración y estigmatización de la pobreza. Todos estos procesos señalan la raíz colectiva del surgimiento de las villas y asentamiento informales. Interrogarla y especialmente indagar el rol del Estado en la producción de relegación constituye, a nuestro entender, una tarea fundamental.

## REFLEXIONES FINALES

La villa, sugiere el Taller Hacer Ciudad (2011), es un modo de organizar el espacio que abarata los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y habilita un circuito de ilegalidad potenciador de la economía formal e informal. En ella, la ciudad concentra todos sus miedos. No obstante, es la forma de urbanización más exitosa,

en tanto provee una oportunidad habitacional para una fuerza de trabajo crecientemente requerida y precarizada. El crecimiento en el número de las villas no hace más que confirmar este específico funcionamiento.

Las políticas públicas orientadas a ellas demuestran el derrotero en el intento de conjurarlas. La erradicación, la regularización dominial, la integración social-urbana conforman algunas de las diversas estrategias ensayadas históricamente por los diversos gobiernos, entre ellos el rosarino, para intervenir estos espacios y sujetos.

La novedad que acarrea el Certificado de Vivienda Familiar como política pública es la gestión individualizada que despliega en el acceso a los servicios por los ciudadanos que habitan las villas y asentamientos informales. Si en los últimos años las políticas dirigidas a estos espacios contemplaban herramientas de participación y construcción colectiva del hábitat, actualmente el Certificado privilegia una gestión individual, donde cada responsable de familia es encargado de solicitar los servicios. Dicha orientación no es azarosa, por el contrario, se inscribe en una racionalidad más global de gobierno que entiende las mejoras en las condiciones de hábitat como esenciales en la lucha contra la pobreza, el combate al narcotráfico y la unión de los argentinos.

Los campos discursivos que componen estos tres lineamientos, como fue analizado en los apartados anteriores, están informados por: a) el enfoque del desarrollo humano, donde la centralidad está puesta en las capacidades o activos de los pobres en detrimento del rol central del Estado como garante de derechos; b) el entendimiento ecológico de la pobreza, que asocia las mejoras en el medioambiente donde habitan pobres a la disminución de comportamientos delictivos; c) la integración diferencial y subordinada de los espacios y sujetos que habitan estos espacios como producto de un horizonte de gestión que no apunta a suturar las desigualdades sino a unirlos en tanto diferentes.

Como efectos del funcionamiento de estos nuevos instrumentos, lo que se vislumbra es una apuesta a la desactivación de las solidaridades barriales y a una reconfiguración del espacio de sociabilidad en términos de buenos vecinos. Sujetos que se enlazan en tanto contribuyentes, en una delgada línea que oscila entre la integración subordinada y la relegación social y urbana.

A modo de reflexión final, resta decir que la intervención en los márgenes y no en el centro de la cuestión urbana y habitacional, la regulación del mercado inmobiliario, no hace más que garantizar el circuito de acumulación por desposesión del que nos habla David Harvey (2004). Estamos convencidas de que problematizar los campos discursivos que le dan forma constituye el primer paso para tramar nuevos modos de construir un habitar colectivo y menos desigual. ■

## Referencias bibliográficas

ARQUEROS MEJICA, Soledad, María Cecilia Zapata y María Laura Gil y de Anso, *Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas. Una mirada desde el Programa Rosario Hábitat*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, 2009. Recuperado de: <http://cdsa.academica.org/000-062/128.pdf>.

BARRY, Andrew, Thomas Osborne y Nikolas Rose, *Foucault and political reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London: UC, 1996, 286.

BURCHELL, Graham, Collin Gordon y Peter Miller, *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, USA: The University of Chicago Press, 1991, p. 318.

CAMPANA, Melisa, "Para una lectura crítica del desarrollo humano". En: *Revista Andes*, Nº 24, 2013, pp. 299-323.

----, "Desarrollo humano, producción de la pobreza y gobierno de la pobreza". En: *Revista Trabajo Social*, Vol. 16, Nº 1, 2014, pp. 79-89.

CASTAGNA, Alicia, Isabel Raposo y María Woelflin, *Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario*. Ponencia presentada en el XIII Seminario Internacional RII, VI Taller de Editores RIER, 01 al 04 de septiembre de 2014, Salvador, Brasil.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (01 de junio de 2018), Vivienda digna: la policía desalojó un barrio en Córdoba. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/2018/06/vivienda-digna-la-policia-desalojo-un-barrio-en-cordoba/>.

CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ROSARIO, Versión Taquigráfica 1º de junio de 2017. Recuperado de: <http://datos.concejorosario.gov.ar/dataset/sesion-17-06-01/resource/f4123d5b-bda8-4218-a2d1-bf7a0ed4b9e8>.

CRAVINO, Cristina, Juan Pablo del Río y Juan Ignacio Duarte, "Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Cravino, María Cristina (org), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009, p. 134.

EL TRIBUNO (21 de junio de 2018), Tres detenidos e incidentes tras el desalojo de 80 familias. Recuperado de: <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2018-6-20-17-32-0-tres-detenedos-tras-incidentes-luego-de-un-desalojo-en-salvador-mazza>.

FERNÁNDEZ WAGNER, R., "Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates". En: Cravino, María Cristina (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009, p. 134.

FOUCAULT, Michel, *Naissance de la biopolitique. Course au Collège de France (1978-1979)*. Seuil: Gallimard, 2004 [trad.esp.: Nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007].

----, *Securité, territoire, population. Course au Collège de France. 1977-1978*. Seuil: Gallimard, 2004 [trad.esp.: Seguridad, Territorio y Población. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007b]



GIAVEDONI, José Gabriel, *Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares*. Rosario: Homo Sapiens, 2012, p. 256.

MERKLEN, Denis, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2010, p. 256.

MIRANDA ARANDA, Miguel, *De la caridad a la ciencia II. Influencia del pragmatismo y el interaccionismo simbólico en Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2013.

MURILLO, Susana, "Producción de pobreza y construcción de subjetividad". En: Cimadamore, Alberto D. y Antonio David Cattani (comps.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2008, p. 232.

OSONA, Jorge, "Villas, asentamientos y barrios: recomponer allí la ciudadanía perdida", *Clarín*, 24 de agosto de 2018. Recuperado de: [https://www.clarin.com/opinion/villas-asentamientos-barrios-recomponer-ciudadania-perdida\\_0\\_ryVsOh28Q.html](https://www.clarin.com/opinion/villas-asentamientos-barrios-recomponer-ciudadania-perdida_0_ryVsOh28Q.html).

ROSE, Nikolas y Peter Miller, "Political power beyond the State: Problematics of government". En: *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, N° 2, 1992, 173-205.

ROSENSTEIN, Claudia, *Gestión del hábitat y gobiernos locales. El caso Rosario Hábitat*. Ponencia presentada en II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, septiembre 2004, Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rosensetein.pdf>.

SALGADO, Marcelo, Sabrina Cáceres, Marta Basuino, Nora Gancedo, Claudio Vizia, Sebastián Rodríguez y Laura Gurría, "La gestión del hábitat articulada a iniciativas productivas para los sectores de bajos recursos en Rosario (Argentina)". En: *Revista Invi*, Vol. 21, N° 56, 2006.

SALVIA, Agustín y Vanina van Raap, "Diagnóstico de los barrios del Plan ABRE 2014", Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez: Educa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.

STANLEY, Carolina, "Certificado de vivienda familiar: un paso histórico", *Télam* (24 de mayo de 2017). Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/190178-certificado-de-vivienda-familiar-por-stanley.html>.

TALLER HACER CIUDAD, *Vecinocracia (re)tomando la ciudad*. Buenos Aires: Ediciones Tinta Limón, 2011.

WACQUANT, Loic, *Parias urbains. Ghetto, banlieues, Etat*, Editions La Decouverte, 2006 [trad. esp.: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2013].

ZICCARDI, Alicia, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973). Informe final de investigación*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1977. Recuperado de: [http://www.ceur-conicet.gov.ar/tesis\\_cursos\\_postgrado.php](http://www.ceur-conicet.gov.ar/tesis_cursos_postgrado.php).



# PRÁCTICAS Y SABERES



# **ROMPIENDO LAS BARRERAS DE LA RELEGACIÓN:**

## REFLEXIONES SOBRE UN PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA APLICADO DESDE INSSJP-PAMI EN COGESTIÓN CON UN CENTRO DE JUBILADOS Y PENSIONADOS

*Juan Francisco Di Meglio*

UNLP

### **RESUMEN**

El presente escrito tiene la intención de componer un conjunto de reflexiones sobre la importancia que adquieren las organizaciones sociales de personas mayores, concretamente los Centros de Jubilados y Pensionados, en la implementación de políticas sociales, la aplicación efectiva de los derechos sociales en el territorio y la recreación de los lazos sociales. Para dicho objetivo se parte de la experiencia del inicio, en el año 2015, de la prestación “bolsón de alimentos”, perteneciente al Programa ProBienestar del INSSJP-PAMI, en el Centro de Jubilados y Pensionados “Mi segunda casa”, ubicado en Ciudad Oculta (Villa Lugano, CABA).

**Palabras clave:** relegación - seguridad alimentaria - cogestión

### **ABSTRACT**

This paper intends to compose a set of reflections on the importance of older people social organizations, specifically the Center for the Retired, in the implementation of social policies, the effective application of social rights in the territory and the recreation of social ties. For this purpose, we start from the experience of the beginning, in 2015, of the provision “food bag”, belonging to the Pro-welfare Program of the INSSJP-PAMI, in the Center for the Retired “Mi segunda casa”, located in Ciudad Oculta (Villa Lugano, CABA).

**Keywords:** relegation - food security - co-management

---

Recibido: 08/08/2018 / Aceptado: 21/01/2019

---

## INTRODUCCIÓN

El presente escrito tiene la intención de componer un conjunto de reflexiones sobre la importancia que adquieren las organizaciones sociales de personas mayores, concretamente los Centro de Jubilados y Pensionados, en la implementación de políticas sociales, la aplicación efectiva de los derechos sociales en el territorio y la recreación de los lazos sociales.

Para dicho objetivo se parte de la experiencia del inicio, en el año 2015, de la prestación “bolsón de alimentos”, perteneciente al Programa ProBienestar del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (en adelante INSS-JP-PAMI), en el Centro de Jubilados y Pensionados “Mi segunda casa”, ubicado en Ciudad Oculta (Villa Lugano, CABA). De tal experiencia, es importante la aclaración, participó quien escribe junto a un grupo interdisciplinario de profesionales.

Partiremos de la premisa de que las prestaciones del Programa ProBienestar (PPB) son un estímulo, en forma indirecta, para la formación de Centros de Jubilados y Pensionados (CJyPs) en sectores populares. A su vez veremos cómo, paradójicamente, esta premisa se tensiona en el caso analizado de Ciudad Oculta, ya que el INSSJP-PAMI, en sus niveles de gestión intermedios, se negaba a establecer el PPB en el CyJP del lugar, por ser catalogada esta como una zona riesgosa y ponía como condición instalarlo en un espacio fuera de la villa.

La consolidación del programa PPB en el mencionado territorio, de la mano de la consolidación del CyJP, operaba y hacía, siguiendo a Catini (2014), a la visibilización de poblaciones que han sido históricamente postergadas, apuntando así a incluirlas en el menú prestacional de PAMI. Esto es necesario debido a que, como intentará dar cuenta este escrito, los desfasajes en la cobertura de la población se pueden interpelar, en gran medida, por la capacidad de demanda de las organizaciones de jubilados. Catini habla de “conciliar” las necesidades de las poblaciones y la demanda constante de cada dispositivo de atención, ya que “tanto en el ámbito de atención local como en los niveles centrales de gestión se tiende a repetir indefinidamente el esquema: responder a la demanda espontánea cotidiana sin cuestionar inequidades en el acceso y en la distribución territorial de los recursos” (Catini, 2014:11).

## EL PROBIENESTAR

El PPB, perteneciente a la Gerencia de Promoción Social y Comunitaria,<sup>1</sup> fue creado en el año 1992 y diseñado como una política de seguridad alimentaria para las

---

<sup>1</sup> Dentro de la arquitectura institucional del INSSJP-PAMI las gerencias son instancias de gestión intermedia. La Gerencia de Promoción Social se ocupa de monitorear la implementación de programas y prestaciones sociales. Las distintas gerencias del Instituto pueden verse en el siguiente

personas mayores afiliadas al INSSJP-PAMI. Está destinado a afiliados que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias por medio de sus ingresos. Está conformado por las prestaciones de “bolsón de alimentos”, “comedor” y “vianda domiciliaria”. Para este escrito, nos centraremos en la prestación “bolsón de alimentos”, un conjunto de alimentos secos de entrega mensual. El menú es elaborado por nutricionistas conforme las características de la población destinataria.

El programa tiene un alcance nacional y logra una amplia inserción territorial. Teniendo en cuenta el Registro Nacional de Entidades de Jubilados y Pensionados, en junio de 2015, cuenta con 500.000 afiliados cubiertos, distribuidos en 2.730 CJyPs a nivel nacional.

Los desafíos que han estructurado al PPB son tener una mirada integral, trabajar con otros actores territoriales, construir una población objetivo, tener un abordaje territorial, ver a los afiliados con la capacidad de cogestión y la transparencia en los fondos públicos. Por otra parte, en la página institucional del INSSJP-PAMI puede leerse este objetivo genérico del programa:

Elevar la calidad de vida de los afiliados que se encuentren en situación de vulnerabilidad sociosanitaria: beneficiarios con ingresos escasos para acceder a condiciones de vida dignas y suficientes para conservar o mejorar su estado de salud y no cuenten con sostén económico familiar. Se brinda Beneficio de Complemento Alimentario y se distribuyen a través de los Centros de Jubilados adheridos.<sup>2</sup>

Desde este encuadre, el PPB aparece como una herramienta para el desarrollo de otras acciones del INSSJP en relación con las organizaciones sociales de personas mayores en busca de mejorar la calidad de vida de la población afiliada y la comunidad.

En este sentido, el INSSJP-PAMI se compone como una institución de despliegue y articulación nacional. Cuenta con un presupuesto total de \$145.784.774.000, tiene 15.000 empleados, 700 oficinas y casi 5 millones de afiliados.

Los efectores del ProBienestar en el territorio son los CJyPs en gestión asociada con el Instituto, que contrata un operador territorial encargado de hacer el seguimiento del centro en la implementación del programa. Esta dinámica es pensada como un elemento que fomenta el protagonismo y la participación de los afiliados desde sus comunidades, fortaleciendo el rol de las personas mayores en ámbitos de decisión comunitaria. La intención es trabajar con otros actores territoriales para lograr una intervención integral, constituyendo una interesante interrelación entre la Gerencia de Prestaciones Sociales, el Departamento de Relación con los Benefi-

---

organigrama: <http://datos.pami.org.ar:5000/dataset/a483b15f-18ff-45d7-b997-50216714d889/resource/84cb2df2-aaef-4b2d-ac44-105416e67850/download/pers-g-inssjp-14-11-18-copia.pdf>.

<sup>2</sup> El programa y sus objetivos está disponible aquí: <http://institucional.pami.org.ar/result.php?c=4-1-1-3>.

ciarios de PAMI y los CJyPs. Es en ese sentido que creemos que el PPB como política del INSSJP construye determinados arreglos cualitativos entre los actores arriba mencionados, encontrando el programa su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de su población objetivo, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 1996).

## LOS CENTROS DE JUBILADOS Y PENSIONADOS

Siguiendo a Paola y Danel, la incorporación de las personas mayores en espacios de organizaciones genera un proceso de adscripción a una identidad colectiva, las cuales “se constituyen una estrategia de adquisición de visibilidad, de inscripción en la agenda pública y por ende de adquisición de ciudadanía” (Paola y Danel, 2010: 16). En este sentido, se puede considerar que los derechos sociales requieren de espacios colectivos que habiliten su demanda, su aplicación efectiva y, en ese marco, las organizaciones de personas mayores se constituyen como espacios sociales que permiten –o generan la posibilidad de– estimular la ciudadanía.

Por otra parte, los centros de jubilados y pensionados son organizaciones institucionales que aglutinan a personas de la tercera edad según diferentes motivaciones y ejercen cierto poder e influencia sobre distintas áreas territoriales. Son espacios políticos por fuera de lo institucional y lo partidario, que tienen una capacidad para reforzar los lazos sociales, generar *grupalidad*, mostrar a la tercera edad como “un grupo social que se colectiviza, afectado por condiciones de vida semejantes, que comparte el mismo espacio y que mantiene vínculos interactivos” (Paola, 2003: 25). Además, pertenecer a una organización de personas mayores se configura para muchos en la posibilidad de transitar un espacio con vínculos y sentimientos de pertenencia y amistad que permite romper el aislamiento que genera el fenómeno de la dependencia en la vejez.

Retrospectivamente, vemos que desde la década de 1980 se registró un crecimiento de los CJyPs, fundamentalmente en los espacios urbanos: el área metropolitana y las principales ciudades del interior del país. La tendencia en el año 1991 (Paola, 2003: 26) mostraba que, pese al crecimiento que mostraban los CJyPs, la mayoría de las personas mayores los desconocían o no participaban en ninguno, ya que solo el 15% participaba en uno, según datos de una encuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Hacia el año 2001, se mantenía esa participación pero con un mayor crecimiento relativo en la adhesión de las personas mayores de sectores populares.

En sus orígenes, los CJyPs fueron pensados básicamente para desarrollar funciones recreativas en el uso del tiempo libre, pero no como una forma de participación



comunitaria. Originalmente, se emparentaban con los clubes sociales de los barrios de sectores medios y con las actividades de fomento del mutualismo vecinal (Paola, 2003: 25). Tras la transformación del campo estratégico de la política social, fundamentalmente en la década del noventa, entre gobierno local y organizaciones de base comunitaria, los CJyPs adquirieron una dimensión central para pensar las distintas dimensiones de la accesibilidad (Ferrara, 1987) a las prestaciones y la implementación de prestaciones en el territorio. De esta forma, el desarrollo local, entendido como la reestructuración productiva del territorio y su capacidad de responder a la crisis del trabajo asalariado clásico; las nuevas formas de la política social en un contexto de crisis del modelo universalista y/o distributivo centrado en el Estado nacional; la democracia local y la cogestión, entendidas como formas autónomas de conformación de la voluntad política en los planos municipales, son parte de las variables que se imponen en la implementación de la prestación del bolsón de alimentos dependiente del PPB.

Autores de referencia en la temática como Jorge Paola y Paula Danel han mostrado cómo el aumento de la participación de los sectores populares en estos espacios sociales generó un cambio en la lógica de funcionamiento de los CJyPs. Se instrumentan “centros que dirigen su acción a sectores sociales que no responden a las características de los centros de corte recreativo que captan la atención de los sectores medios de la población” (Paola-Danel, 2010: 134). Se visualiza cómo aquellas organizaciones sociales que eran pensadas con funciones recreativas de pronto empezaron a ser habitadas por personas mayores con necesidades diferentes. Algunos de los CJyPs fueron reconfigurándose en la recién mencionada nueva coyuntura, convirtiéndose en espacios sociales que son atravesados por problemáticas sociales y que generan estrategias para su solución. El crecimiento, entonces, de los CJyPs y la implementación de programas alimentarios actualmente confluyen y dialogan en el territorio con una mayor frecuencia a la prevista en décadas anteriores.

## **CIUDAD OCULTA COMO EMPLAZAMIENTO DEL PPB**

Villa Lugano se destaca por la fuerte presencia de urbanizaciones informales desarrolladas a partir de la década de 1940, bajo la tipología de las “villas miserias”. El barrio contiene en sus límites cuatro de las 23 villas existentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), entre ellas, la Villa 15, más conocida como Ciudad Oculta.

En el conjunto de los barrios del corredor sudoeste de CABA el crecimiento de la población ha sido relativamente lento desde 1980. Sin embargo, en Villa Lugano, entre los años 1991 y 2001, la población creció el 6,4%, crecimiento que se explica

fundamentalmente por el aumento de la población en villas de emergencia.<sup>3</sup> Con la excepción de unas pocas localizaciones, el barrio muestra un padrón en el que predomina la población con nivel socioeconómico bajo. Se trata de un área de la ciudad donde se localiza la mayor cantidad de emprendimientos de vivienda social; no obstante, la falta de relación entre nuevos proyectos y deudas habitacionales históricas consolida un escenario de crecientes demandas por la población de las villas y ausencia de soluciones integrales para su situación habitacional.

La Villa 15, conocida como Ciudad Oculta, se ubica, decíamos, en el barrio de Villa Lugano (CABA) y se corresponde con la comuna 8 de dicha ciudad y con la Agencia 1-Unidad de Gestión Local VI del INSSJP-PAMI. Según las estadísticas oficiales del Gobierno de CABA,<sup>4</sup> esa comuna tiene una población de 187.233 personas, de las cuales 19.000 a 20.000 son adultos mayores (65 años o más). Asimismo, según Cerruti (2009), esta comuna tiene la particularidad de contar con un peso relativo mayor que el promedio general de la ciudad en términos de inmigración, teniendo Villa Soldati el 16% y Villa Lugano el 14%.

Actualmente, la Agencia 1 cubre una extensión territorial más amplia que el resto de las agencias de PAMI en CABA, siendo la única que se encuentra debajo de la Avenida General Paz. Lo recién expuesto, que se podría plantear en términos de segregación institucional o de recursos, se expresa también en el sistema de salud: entre las dos comunas arriba mencionadas hay un solo Hospital de Agudos,<sup>5</sup> el Hospital Santojanni. Esta situación no es menor si se analiza, pensando en la dependencia en la tercera edad, la relación de constante ida y vuelta que tienen los adultos mayores con las instituciones de salud.

Si bien es cierto que, siguiendo la conformación de las regiones sanitarias que muestran las estadísticas oficiales del gobierno de la Ciudad, existe una buena cantidad de unidades dedicadas a la atención primaria y comunitaria de la salud, esto se tensiona y complejiza con el tipo de accesibilidad que tienen las personas mayores, mostrando PAMI que, por lo menos hasta 2016, el 97% de los afiliados usa las prestaciones médicas y solo el 2%, los talleres destinados a la promoción vincular y comunitaria,<sup>6</sup> mostrando no solo la vigencia del modelo médico hegemónico sino también cómo con la inclusión conviven fenómenos que no necesaria-

---

<sup>3</sup> *Villas de emergencia* o *villas miseria* es la denominación que se les da en la Argentina a los asentamientos informales caracterizados por una densa proliferación de viviendas precarias, muchas veces carentes de servicios públicos o trazado urbano.

<sup>4</sup> Datos de la Dirección de Estadísticas de CABA. Pueden consultarse aquí: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=77719>.

<sup>5</sup> El mapa de regiones sanitarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede verse aquí: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=955>.

<sup>6</sup> Estos datos pueden consultarse en la base estadística del gobierno abierto del INSSJP-PAMI: <https://gobiernoabierto.pami.org.ar/>.

mente hacen al bienestar general de la población, como el mayor consumo de terapias medicamentosas.

En los casos de la Agencia 1, por las particularidades de su población objetivo, se interrelacionan problemáticas particulares de la vejez con situaciones de pobreza coyuntural y estructural. En su gran mayoría, las prestaciones de PAMI solo alcanzan para dar soluciones parciales a situaciones de exclusión histórica estructural o décadas de precarización total de la vida social. Así, la vulnerabilidad propia del aislamiento y la pérdida de redes vinculares se suman a las dificultades de tipo habitacional y a las carencias materiales.

En los barrios que cubre la Agencia 1 conviven adultos mayores de trayectorias laborales formales con otros que han ingresado al sistema previsional tras la moratoria impulsada en el ciclo de gobierno kirchnerista (2003-2015), que amplió al 96% el total de cobertura de los servicios sociales para jubilados y pensionados.<sup>7</sup>

Ciudad Oculta merece un párrafo aparte dentro del área de influencia de la Agencia 1, en tanto es la expresión de una de las manifestaciones más gráficas de la desigualdad en América Latina, proliferando como uno de los focos duros de pobreza que hay en CABA, ya que las dificultades de accesibilidad al suelo urbano han dejado a un alto porcentaje de ciudadanos en situación de ilegalidad/informalidad (Cepal, 2006). Así las cosas, en nuestra línea de intervención se partió de considerar que las desigualdades en el acceso al espacio urbano y la ciudad (Oszlak, 1991; Segura, 2015) es una fuerte implicancia en el acceso diferencial a bienes y servicios para los habitantes de Ciudad Oculta. La villa, entonces, presenta una forma particular de expresión de los problemas sociales, al constituirse en un lugar social donde se objetivan las manifestaciones de la Cuestión Social contemporánea (Carballeda, 2006), imponiéndole al Estado desafíos de gestión e intervenciones sociales de necesaria mayor complejidad.

Por otra parte, Ciudad Oculta constituye no solo un enclave de pobreza dentro de la ciudad, sino también un espacio estigmatizado en el que la trama cultural construye en sus habitantes una identidad también estigmatizada. El sentimiento de pertenencia a un grupo humano –la adscripción a una identidad social– es siempre determinado por un contexto debido a nuestro carácter multidimensional. Sin embargo, la mayoría de las personas elegimos entidades relacionadas al espacio territorial; el ser social está profundamente ligado al segmento urbano en el que *le toca vivir*; el lugar de residencia junto al origen social, el tipo de experiencias y la

<sup>7</sup> La moratoria previsional fue una medida oficial de gobierno que fue refrendada por el Poder Legislativo, donde tuvo impulso y apoyo del, por entonces, oficialismo y de sectores de la oposición. La medida apuntaba a incorporar al sistema previsional a adultos mayores que no contaban con la totalidad de aportes para jubilarse y contemplaba casos como, por ejemplo, el de la necesidad de incluir a quienes realizaron históricamente quehaceres domésticos de manera informal.

posición ocupada en los distintos ámbitos sociales que ha transitado van forjando formas casi inconscientes de mirar el mundo y de representarse en él. Este proceso va originando disposiciones de percibir, actuar, demandar, que varían según las clases sociales, tal lo mostrado por Grimson y otros (2009) para el caso de los barrios populares de Buenos Aires.

Las personas mayores que habitan en *La Oculta*, tal el elocuente nombre nativo que han acuñado varios de quienes reciben el PPB, atraviesan numerosas condiciones adversas. Para satisfacer sus necesidades desarrollan estrategias generando o seleccionando satisfactores por medio de la combinación de las posibilidades a su alcance y a través de un entramado de actividades que las relacionan con los demás agentes sociales. Asimismo, para garantizar su subsistencia económica y la del grupo familiar desarrollan prácticas cotidianas diferenciadas según el género, autonomía, jubilación, años de residencia en el lugar, creencias y nacionalidad.

En varios de los casos trabajados en el territorio, las personas mayores se convierten en el principal sostén económico del hogar, al aportar el único ingreso estable con su haber jubilatorio y albergan, además, una cotidianidad en la que se vislumbra una organización de tipo familia ampliada y/o familias nucleares de dos y hasta tres generaciones.

## **IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA: ENTRE LA TENSIÓN Y LA BÚSQUEDA DE CONSOLIDACIÓN**

Las instituciones con presencia en Ciudad Oculta adquieren una importante relevancia como potenciales satisfactores o como promotores de redes de sociabilidad. Entre esas instituciones se pueden mencionar organismos gubernamentales como la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), el PAMI y el Gobierno de CABA, que confluyen en el Salón de Usos Múltiples (perteneciente al Ministerio de Seguridad de Nación) u organizaciones de la sociedad civil como el CJyP “Mi segunda casa”.

En este último es donde el PPB desarrolla su intervención destinada a afiliados que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. En un intento de romper con la lógica reproductivista de asignación y de conciliar la necesidad de llegar a quienes aún no se llega, el dispositivo establece un convenio con el CJyP por la prestación del bolsón de alimentos, según el cual se transferirán fondos al Centro para el armado de cada bolsón. La comisión directiva del CJyP es la encargada de gestionar el complemento alimentario nutricional orientado por el PAMI, los últimos miércoles de cada mes, siendo un técnico de campo de la misma obra social el encargado de hacer seguimientos de forma semanal.

Según datos recabados, la primera entrega del bolsón se realizó el día 27 de mayo de 2015, con la presencia de un equipo del Nivel Central del INSSJP-PAMI y de la Agencia 1, quienes entrevistaron y encuestaron a los afiliados. En esa primera instancia se entregaron 30 bolsones de alimentos. Pudo observarse un importante crecimiento para la segunda entrega, ya que participaron 47 afiliados, la mayoría de ellos jubilados *nuevos*, que habían accedido por la moratoria.

El panorama dispuesto por las dos primeras entregas de la prestación en el territorio nos generó una serie de interrogantes a quienes éramos parte de los equipos técnicos llamados a intervenir: ¿Por qué, pese a tener una importante demanda, no se había podido implementar antes el PPB en ese territorio? ¿Qué tipos de barreras se alzaban para trabar la prestación en Ciudad Oculta? ¿Estas barreras, tras las dos primeras entregas, ya han sido superadas o se constituirán en una tensión permanente en el devenir del programa? Estas preguntas nos interpelaban profesionalmente y nos obligaban a indagar nuevas variables para pensar nuestra intervención. La primera forma de desmenuzar esos interrogantes implicó un trabajo de reconstrucción del rompecabezas de actores y las distintas instancias de gestión (Meny y Thoenig, 1992) para bucear en las distintas áreas institucionales y recuperar el recorrido administrativo de la prestación. Así las cosas, consultando con la Unidad de Gestión Local encargada de nuestro territorio,<sup>8</sup> instancia intermedia del INSSJP que monitorea a las Agencias que ofician como primera boca de atención para los afiliados, dimos con explicaciones del tipo de que el desarrollo de la prestación en *La Oculta* había tenido muchos problemas, ya que no se encontraba ningún operador de territorio que quisiera entrar al barrio, ya que se lo consideraba peligroso. Indagando, descubrimos dos cosas: 1) que el presidente del CJyP “Mi segunda casa” era quien había motorizado los trámites administrativos para el impulso del bolsón de alimentos en su institución, haciendo largos viajes desde Villa Lugano hasta el microcentro porteño, donde queda la sede central de PAMI, en una estrategia de visibilización en términos de Catini (2014). 2) Que en zonas lindantes, a muy pocas cuadras de distancia del CJyP ubicado en Ciudad Oculta, funcionaban prestaciones de distintos programas del INSSJP, hecho que reforzaba la relegación y las fronteras simbólicas que emergían en la villa, generando afiliados *de segunda* en tanto no podían acceder a todos sus derechos.

Motorizar una nueva estrategia, lograr cambiar el foco o la mirada de intervención y gestión, nada de esto estuvo exento de tensiones. Desde los reproches por los largos viajes, la espera o las trabas burocráticas de quienes participaban en el centro de jubilados hasta los debates en torno a los modos de intervenir “sin cuestionar

<sup>8</sup> El organigrama institucional del INSSJP-PAMI puede consultarse aquí: <http://datos.pami.org.ar:5000/dataset/a483b15f-18ff-45d7-b997-50216714d889/resource/84cb2df2-aaef-4b2d-ac44-105416e67850/download/pers-g-inssjp-14-11-18-copia.pdf>.

inequidades en el acceso y en la distribución territorial de los recursos”, como nos aporta nuevamente Catini (2014: 11).

Como resultante de este ejercicio, que puede ser entendido en términos de análisis institucional (Lourau, 2001), se estableció la presencia semanal de un equipo técnico del Departamento de Poblaciones Vulnerables del INSSJP-PAMI en el territorio a los fines de consolidar una boca de atención directa en Ciudad Oculta. Esa presencia, de mayor cotidianidad, abrió la puerta a nuevas interacciones con actores del territorio, utilizando las redes que se iban armando para dar con un operador territorial del barrio dispuesto a hacer el seguimiento de la prestación en el Centro de Jubilados. Esto, dentro del escenario planteado, se nos presentaba como una victoria de gestión, un paso más en la difícil tarea de generar accesibilidad al menú prestacional del INSSJP.

## CONSIDERACIONES FINALES

A partir de las reflexiones de este trabajo, consideramos fundamental el desarrollo de aquellas instituciones que a nivel microsocial se confeccionan como efectores comunitarios. Nos referimos puntualmente a los CJyPs, los cuales, desde el lugar estratégico que ocupan en la trama barrial, son capaces de construirse como promotores de política pública y de redes de sociabilidad.

Consideramos que la Argentina ha sufrido un proceso de fragmentación y polarización social que se manifiesta en los territorios y las poblaciones descritas en este trabajo. Este proceso produjo el emplazamiento de las clases sociales en urbanizaciones precarias en las que se observa un distanciamiento social y simbólico de otras zonas no estigmatizadas. Como hemos visto, no obstante la cercanía física, el uso y la accesibilidad diferenciada de los bienes y los espacios generan territorios diferentes, habitados de maneras diferentes. Se observó en el territorio la reproducción de patrones de segregación, la conformación de barrios relegados, donde los pobladores no encuentran en la institucionalidad administrativa preexistente las posibilidades de acceder al menú prestacional del INSSJP-PAMI, lo cual motivó la motorización de una boca de atención directa hacia adentro de Ciudad Oculta, que ayudó a generar las condiciones para la implementación del PPB.

Para el caso de Ciudad Oculta, con las particularidades que hemos mencionado a nivel de segregación espacial y urbana, pensamos en la necesidad de potenciar las experiencias organizativas que se dan en el marco de las decisiones locales. Creemos que en este terreno es donde se juega la accesibilidad como punto nodal del acceso pleno a los derechos y a la ciudadanía.

Pensando puntualmente en la intervención profesional dentro de la experiencia de un programa del INSSJP-PAMI, consideramos que el fortalecimiento de la participación y la capacidad de decisión local es el inicio de un proceso que debe contemplar la integralidad del abordaje en busca de un mejoramiento de la calidad de vida. Este abordaje conlleva el desafío de pensar estrategias que favorezcan el acceso a bienes colectivos y servicios sociales, para los cuales, como hemos desarrollado en este escrito, se vuelve estratégica la adopción de enfoques territoriales de intervención.<sup>9</sup> ■

---

<sup>9</sup> Cabe aquí el planteo de un dilema recurrente, que se puede decir que atañe al diseño y gestión de políticas sociales: el pasaje “del concepto al enfoque”. Desde hace algunos años el enfoque o abordaje territorial es utilizado para el análisis de situaciones y, al mismo tiempo, como herramienta para la intervención social. Específicamente el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha hecho del abordaje territorial uno de sus principales ejes de interpretación e intervención, pero también muchos estudios relacionados sobre todo con el desarrollo rural. “La diferencia fundamental entre el uso y el significado conceptual e instrumental del territorio es que el sentido analítico requiere que se establezcan referencias teóricas y aun epistemológicas que puedan ser sometidas al examen de la experimentación empírica y, después, reconstruidas de forma abstracta y analítica. El uso instrumental y práctico no requiere estas prerrogativas y, por eso, se puede hablar en enfoque, abordaje o perspectiva territorial cuando se indica una manera de tratar fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (que puede ser demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) donde se producen y se transforman”. (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006: 13)

## Referencias bibliográficas

---

CARBALLEDA, Alfredo, *El trabajo social desde una mirada histórica centrada en la intervención*. Buenos Aires: Editorial Espacio, 2006.

CATINI, María Alejandra, "Herramientas georreferenciadas de gestión para orientar políticas públicas. Probar que la realidad es transformable". En: *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social - Miradas sobre la intervención*, Nº 7, CABA, 2014.

CEPAL, *Panorama Social en América Latina*, 2006.

CERRUTTI, Marcela, "Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina". En: *Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población*, CABA, 2009.

DANANI, Claudia, "Algunas precisiones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de Población Objeto". En: *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Colección CEA-CBC. UBA, CABA, 1996.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS DE CABA.

FERRARA, Floreal, *Teoría Social y Salud*. Buenos Aires: Catálogos, 1987.

GRIMSON, Alejandro, M. Cecilia Ferraudi y Ramiro Segura (comps.), *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

INSSJP-PAMI, Estadísticas oficiales.

LOURAU, René, *El análisis institucional*. Madrid: Amorrortu, 2001.

MENY, Yves y Jean-Claude Thoenig, *Las Políticas Públicas*. Ariel, 1992.

OSZLAK, Oscar, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Cedes/Hvmanitas, 1991.

PAOLA, Jorge, *Construyendo el trabajo social con adultos mayores: realidad y análisis de los centros de día*. Buenos Aires: Espacio, 2003.

PAOLA, Jorge y Paula Mara Danel, "Modelos Comunitarios e Institucionales de Gestión Gerontológica". En: *Módulos de la Especialización en gerontología comunitaria e Institucional*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2010.

SCHNEIDER, Sergio e Iván Peyré Tartaruga, "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En: Manzanal, Mabel, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (orgs.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ciccus, 2006.

SEGURA, Ramiro, *Vivir afuera: Antropología de la experiencia urbana*. Buenos Aires: Unsam Edita, 2015.



*Florencia Brizuela*

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
florescia.agustina.brizuela@hotmail.com

Licenciada en Ciencia Política por la UNR. Becaria doctoral del Conicet. Maestranda en Estudios Urbanos, UNGS. Adscripta a la Cátedra de Política Social I, Licenciatura en Trabajo Social, UNR. Integrante del Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado.

*Melisa Campana*

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS  
melisacampana@gmail.com

Doctora en Trabajo Social por la UNR. Investigadora asistente del Conicet. Docente de la Escuela de Trabajo Social de la UNR y de la Facultad de Trabajo Social de la UNER. Coordinadora del Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado. Directora de la Revista Cátedra Paralela.

*Laura Beatriz Casals*

CENTRO DE ESTUDIOS DESARROLLO Y TERRITORIO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN  
laurabcasals@gmail.com

Profesora de Enseñanza Media y Superior en Historia por la UBA y magíster en Derechos Humanos y Democratización de América Latina y el Caribe por el CIEP/Unsam. Forma parte del Centro de Estudios de Desarrollo y Territorio de la Escuela de Política Gobierno/Unsam. Trabaja en la Escuela Secundaria Técnica Unsam y es docente del Programa Nacional de Formación Docente dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

*Magdalena Chiara*

INSTITUTO DEL CONURBANO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO  
magda.chiara@gmail.com

Investigadora y profesora de Política Social en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina) y directora académica de la Diplomatura en Políticas de Salud en el Territorio. Doctora en Ciencias Sociales y Antropóloga (Universidad de Buenos Aires). Sus libros incluyen: *La Salud Gobernada. La política sanitaria en la Argentina 2001-2011* (2018), *Gestión Territorial Integrada para el Sector Salud* (2015) y *Salud, Política y Territorio en el Gran Buenos Aires* (2012).

*Vanesa P. Ciolli*

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES Y CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS  
vanesaciolli@gmail.com

Licenciada en Ciencia Política y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (lealc) - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

*Juan Francisco Di Meglio*

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL - UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
dimeglio.juan@gmail.com

Licenciado en Trabajo Social (FTS-UNLP). Maestrando en Trabajo Social (FTS-UNLP). Ayudante diplomado ordinario de la materia Introducción a la Teoría Social (FTS-UNLP). Actualmente becario de investigación tipo A de la UNLP. Se ha desempeñado profesionalmente en ámbitos educativos, tercera edad, seguridad social y niñez.

*María Inés Fernández Álvarez*

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS -  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
mfernandezalvarez@conicet.gov.ar

Doctora en Antropología (UBA-EHESS), París. Investigadora independiente del Conicet-ICA, FfyL (UBA). Profesora adjunta interina de la Carrera de Ciencias Antropológicas (FFyL, UBA). Desde 2008 dirige proyectos de investigación financiados por UBA, Conicet y Foncyt sobre la relación entre modos de gobierno y procesos de organización colectiva del trabajo. Es autora de *La política afectada. Experiencia, trabajo y vida cotidiana en Brukman recuperada* (Prohistoria, 2017) y compiladora de *Hacer juntos(as). Dinámicas, contornos y relieves de la política colectiva* (Biblos, 2016).

*Cynthia Gisselle Ferrari Mango*

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA  
cferrari@flacso.org.ar

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Diplomada en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria Doctoral de Conicet con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas - Flacso. Docente, tutora e investigadora en la UNLaM.

*Carolina Foglia*

INSTITUTO DEL CONURBANO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO  
cfoglia@ungs.edu.ar

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (Flacso Argentina). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora docente del Ins-

tituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Docente de grado de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y de Posgrado (Flacso, Untref). Investiga sobre procesos de formulación e implementación de políticas sociales en los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en la provincia de Buenos Aires.

*Colin Gache*

ISTHME - ESTUDIO MERIDIONAL, PARAGUAY  
colin.gache@gmail.com

Geógrafo. Máster en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad de Toulouse II - Jean Jaurès. Post-Máster Peritaje Internacional - Ciudades en Desarrollo. Codirector de Isthme - Estudio Meridional.

*Kevin Goetz*

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES (ICSO), PARAGUAY  
kevingoetz50@gmail.com

Geógrafo. Doctor en Geografía por la Universidad de Toulouse II - Jean Jaurès. Docente de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO). Miembro de Isthme - Estudio Meridional.

*Marina Medan*

CENTRO DE ESTUDIOS EN DESIGUALDADES, SUJETOS E INSTITUCIONES.  
LABORATORIO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS HUMANAS (LICH-CONICET/UNSAM)  
marinamedan@conicet.gov.ar

Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Ciencias Sociales e investigadora asistente del Conicet (Argentina) en el Cedesi del LICH (Conicet/Unsam). Docente de grado en UBA y UNSAM. Sus temas de investigación son las políticas estatales, sociales y penales, de regulación social de adolescencias y juventudes, con especial atención en la intersección entre el género, la edad y la clase social. Además, estudia formas de administración de justicia penal juvenil, incluyendo aquellas que utilizan herramientas alternativas o de justicia restaurativa.

*Ruth Muñoz*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO  
rmunoz@ungs.edu.ar

Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Economía Social (UNGS) y licenciada en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Investigadora y profesora adjunta en el Área de Sistemas Económicos Urbanos del Instituto del Conurbano (ICO-UNGS).

*Florencia Musante*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA - LABORATORIO DE INVESTIGACIONES DEL TERRITORIO Y EL AMBIENTE, COMISIÓN DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS  
flor.musante@gmail.com

Licenciada en Sociología de la UNLP. Forma parte del equipo de investigación "Diálogos en torno a la cuestión urbana y habitacional. Un análisis acerca de las tensiones entre acumulación urbana, políticas públicas y condiciones de reproducción social". CIG IdIHCS/

UNLP-Conicet y actualmente se encuentra desarrollando una investigación como becaria del Linta - CIC, bajo la dirección de Juan Pablo del Río.

*Luis Ortiz*

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES (ICSO), PARAGUAY  
l.ortiz@yahoo.com

Sociólogo. Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales, Francia. Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Paraguay y de la Universidad Nacional de Asunción. Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO). Miembro de la Sociedad Científica del Paraguay.

*Cristóbal Sebastián Palma Rojas*

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, CHILE  
cristobal.spr@gmail.com

Antropólogo por la Universidad Alberto Hurtado. Diplomado en Seguridad Ciudadana y estudiante de Magíster en Sociología de la misma institución. Ha sido docente de la misma universidad en las materias optativas “Antropología y marginalidad urbana” (2016) y “Trabajo y subjetividades en la época neoliberal” (2018). Actualmente participa como asistente de investigación en un proyecto del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES) dedicado al estudio del hábitat migrante en asentamientos informales.

*Adriana Rofman*

INSTITUTO DEL CONURBANO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO  
arofman@ungs.edu.ar

Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Investigadora docente asociada del Instituto del Conurbano de la UNGS y coordinadora del Programa “Observatorio del Conurbano”. Sus últimas investigaciones tratan sobre la cuestión de la participación ciudadana y las políticas públicas locales en espacios metropolitanos. Su último libro es *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*, una compilación editada por Ediciones UNGS en 2016.

*Carla Zibecchi*

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS -  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
czibecchi@untref.edu.ar

Socióloga. Magíster en Políticas Sociales y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con lugar de trabajo en Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales (Ceispu) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref). Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y docente de posgrado en la Untref y en la Universidad de San Martín. Sus temas de investigación están relacionados con las políticas sociales, los estudios de género y la organización social de los cuidados.



---

*Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* es editada por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta revista propone un espacio académico propicio para estimular, ampliar y difundir investigaciones y debates sobre la problemática de las políticas sociales urbanas a nivel nacional, regional e internacional.

Esperamos que la edición de *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* contribuya al mejoramiento de las políticas sociales urbanas como intervenciones específicas y en su articulación con los sistemas de protección nacionales y de la América Latina.

La publicación es de carácter periódico, semestral, seriada, especializada y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Sus comités editoriales nacional e internacional están integrados por reconocidos especialistas de universidades argentinas y referentes de América Latina y Europa.