

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, focusing on the persistent traits and emerging novelties of the first years of the Cambiemos government.

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 “Cambiemos” 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 Cambiemos–, 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.¹

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

¹ Se siguen aquí los marcos analíticos de Subirats y otros (2008) y Ozslak y O’Donnell (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-

lios 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 difícil 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.² Buena parte de las organizaciones de desocupados se convirtieron, así, en instancias ejecutoras de estos programas sociales, replicando el papel jugado por las organizaciones comunitarias en el período neoliberal. En consecuencia, la estructura de relación entre el movimiento de desocupados y el Estado construida durante la crisis, que combina confrontación con colaboración, ya anunciaba el derrotero futuro de los escenarios participativos populares.

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

² 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,³ 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,

³ 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.⁴ 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 2015.⁵ 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.

⁴ 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).

⁵ 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, jerarquizaron 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 período⁶ (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.⁷

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.

⁶ 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.

⁷ 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 2016.⁸

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 reales⁹– 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

⁸ Observatorioconurbano.ungs.edu.ar.

⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ Sin embargo, cabe remarcar la significación políti-

¹⁰ 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.

¹¹ Ver, al respecto: www.ctepargentina.org y noticias en <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 2018¹²–, 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 ley¹³ 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

¹² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_indicadores_sociales.pdf.

¹³ 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.¹⁴

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

¹⁴ 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”.¹⁵ 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

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.¹⁶ 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

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

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

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.¹⁷ 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.¹⁸

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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. Castronuovo (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*, N° 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, N° 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, N° 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*, N° 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, N° 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* N° 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*, N° 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, 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. Kruschke (org.), *Uma revolução no cotidiano?*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.