

Dossier

Políticas sociales y territorios. Fronteras e intersticios entre actores, políticas e instituciones

Presentación

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

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

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

Este volumen abre con el artículo “¿Es el territorio un ‘accidente’ para las políticas de salud? Aproximación conceptual y reflexiones desde la investigación social”, de Magdalena Chiara. El trabajo se trata de una reflexión de investigaciones sobre políticas de salud y los territorios en los cuales se insertan. Ciertamente, las políticas sociales en salud constituyen un sector estratégico para la investigación empírica en tanto permiten observar diversos fenómenos que exceden a la política en sí. Como explica Chiara –recuperando un trabajo de Andrenacci y Soldano (2006)–, desde la tradición de diversos estudios e investigación social en torno a la política social, *salud* es uno de los sectores más complejos: la amplitud de los bienes y servicios involucrados, la fortaleza de los mercados, la incidencia constante del avance tecnológico y la diversidad de actores que participan son algunos de los atributos que lo distinguen. Ahora bien, el trabajo de reflexión de Chiara innova en diversos aspectos. En primer lugar, porque construye efectivamente un objeto de análisis desde una perspectiva bourdiana que le permite pensar las políticas sociales como “campo” y, a través de este ejercicio epistemológico, la autora nos muestra su especificidad dentro de la compleja lógica de

regulación sectorial. En segundo lugar, porque toma una distancia necesaria con las conceptualizaciones en torno al territorio que proponen y recomiendan diversos actores que influyen en este campo, entre ellos, los organismos internacionales. En tercer término, su revisión en torno al concepto *territorio* desde diversos horizontes disciplinares –contribuciones de la geografía, los estudios urbanos, la antropología– la habilita para dar cuenta de que el territorio es “más que un escenario [...] donde suceden procesos y se reflejan resultados”. Por el contrario, sostiene la autora, el territorio debe tener una mayor valoración analítica y un “estatus” particular en las investigaciones. Desde esta concepción, Chiara nos plantea una primera recursividad al destacar que *el territorio no parece estar predefinido para la política sino que es objeto de apropiación, construcción y disputa por sus actores sobre una trama de interacciones que le antecede y que abona a la construcción de la territorialidad*. Finalmente, otro aporte significativo de las reflexiones de Magdalena Chiara es la revisión y la centralidad otorgada a la categoría de “escala”, en tanto permite superar las lecturas dicotómicas (entre lo micro y lo macro, lo nacional y lo local) en la investigación sobre salud. A través de las distintas escalas (barrial, local, regional o estadual) se demarca el alcance de los problemas, se delimitan las fronteras –que no pueden ser definidas de manera unívoca– y se revelan los actores para la investigación empírica, actores no previstos en el diseño de las políticas que están ubicados en zonas de interfaz entre el campo de las políticas de salud y de otras políticas (incluso en el campo de “la política”, por ejemplo: punteros).

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

En “Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el Conurbano Bonaerense”, Carolina Foglia también se interesa por la participación ciudadana. Para ello, realiza un abordaje de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia –dispositivos locales del sistema de promoción y protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia de Buenos Aires– considerando cómo estos representan dispositivos que institucionalizan territorialmente la participación de las organizaciones sociales locales de un modo diferente al observado en otros períodos históricos. La autora, en primer lugar, realiza un recorrido teórico que le permite recuperar conceptos que se vinculan con la noción de participación ciudadana, como son los de “espacio público no estatal” e “interfaz”, destacando su fertilidad en cuanto pone en evidencia que las decisiones y acciones públicas no son monopolio estatal. Luego, realiza un “derrotero” del accionar de las organizaciones sociales de

infancia en nuestro país. Finalmente, se centra en el caso de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia mostrando cómo se vinculan a lo local y a los territorios particulares, para lo cual revisa la normativa que los fundamenta y describe su organización institucional, funcionamiento y proceso de institucionalización de la constitución de estas instancias participativas. Frente a la ausencia de estadísticas oficiales, reúne y analiza información empírica de un relevamiento sobre ellos llevado adelante por la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Conicet.

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

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

Por ejemplo, en el artículo “Territorios móviles, políticas sociales y prácticas de organización de trabajadores de la economía popular”, María Inés Fernández Álvarez nos muestra que “el territorio es el tren”. La autora se concentra en analizar un caso en particular, la cooperativa Vendedores Unidos del Tren San Martín, atendiendo a la dinámica que asume la creación del Salario Social Complementario a partir de la Ley de Emergencia Social, alimentaria y de las organizaciones de la economía popular, en la cual la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) –junto con otras organizaciones– tuvo un marcado protagonismo. Esta temática es encarada por la autora desde una interpretación de sus trabajos etnográficos, recuperando el sentido de las prácticas y las categorías nativas de los actores involucrados (en especial, de los vendedores y sus familias). Otro rasgo distintivo del artículo es que el territorio se caracteriza por estar marcado por su movilidad: “el territorio es el tren”. El término “movilidad” –íntimamente ligado al de territorio– resulta un concepto fértil a

la investigación en tanto captura el sentido fluido de la vida social no solo en relación a las personas sino también a las imágenes, informaciones, ideas, recursos, que circulan y se proyectan hacia fuera del tren (el barrio donde habitan los vendedores). Esta movilidad es, según palabras de la autora, objeto de indagación y, al mismo tiempo, “lente” desde el cual se pueden analizar las particularidades de la política bajo estudio. Solamente a través de este “lente” pueden ser comprensibles e inteligibles las prácticas cotidianas y los significados asociados a la Ley y sus implicancias, cuestiones que no podrían ser estudiadas desde un enfoque normativista. Para nombrar solo un hallazgo fruto del enfoque elegido: cómo aun en contextos sumamente desfavorables –signados por el deterioro profundo de las condiciones materiales de existencia y por un aumento de acciones represivas por parte del Estado a estas poblaciones– es posible conquistar derechos que, aunque fragmentarios, parciales, imperfectos, inacabados, permiten ampliar el horizonte de “los posibles”.

También ha sido un eje convocante del dossier el fenómeno de la implementación de programas sociales a nivel local en tanto abrió una nueva manera de observar el espacio territorial, indagando acciones y lógicas de intercambio de diversos actores “de lo local”. Los cuatro artículos que siguen abordan distintos programas sociales como instrumento privilegiado de intervención estatal, mostrándonos las posibilidades de perspectivas y de construcción de objetos de estudio. Las diversas maneras de construir objetos de indagación en torno a “los planes” habilitan la comprensión de lógicas de acción, de intercambio, de significados y de lucha distributiva de “actores de lo local” y la propia dinámica de estos mecanismos de intervención estatal en diversos niveles de agregación social.

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

Laura Casals, en su trabajo “Educación y Territorio: una experiencia de implementación del Plan Fines en la Provincia de Buenos Aires”, nos lleva a pensar cómo un programa social educativo implica una compleja innovación en la educación de jóvenes y adultos al mismo tiempo que se trata de un dispositivo “territorializado”. Para Casals, entender la dinámica en el territorio también es un punto de vista estratégico y clave. Así, con el objetivo de problematizar su indagación, se realiza las siguientes preguntas: ¿de qué modo un plan educativo “territorializado” se inserta en la dinámica de un entramado de organizaciones sociales y

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

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

En continuidad con el mismo programa como objeto de indagación, el dossier culmina con el trabajo de Ruth Muñoz “Acoples y desacoples del ‘Argentina Trabaja’ con las políticas de economía social y solidaria en Argentina. Contribuciones a partir de las implementaciones locales en el Conurbano Bonaerense (2009-2018)”. El punto de interés de la autora en este caso es registrar las “improntas locales” en el proceso de puesta en marcha de la política y también observar posibles relaciones con las políticas de la economía social y solidaria, indagando la relación de programa con el entramado socioeconómico local. Tomando como estrategia metodológica la “escala local” del programa, la autora encuentra particularidades y distinciones que desde una escala nacional serían ininteligibles, inaccesibles. A los fines de

este dossier nos interesa resaltar uno de los aportes más distintivos del artículo, la perspectiva adoptada según la cual “lo territorial” se apoya en una dimensión espacial y, a su vez, en una político-institucional, cuyas fronteras no son fáciles de delimitar. El artículo también se propone reflexionar sobre las transformaciones, acciones y omisiones ocurridas con la etapa iniciada en diciembre de 2015 y lo que la autora denomina la “desarticulación del programa” con algunas cooperativas que “sobreviven”.

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

Carla Zibecchi (CONICET, UNTREF, UBA)

Coordinadora del dossier

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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