

- REVISTA -

CUESTIÓN URBANA

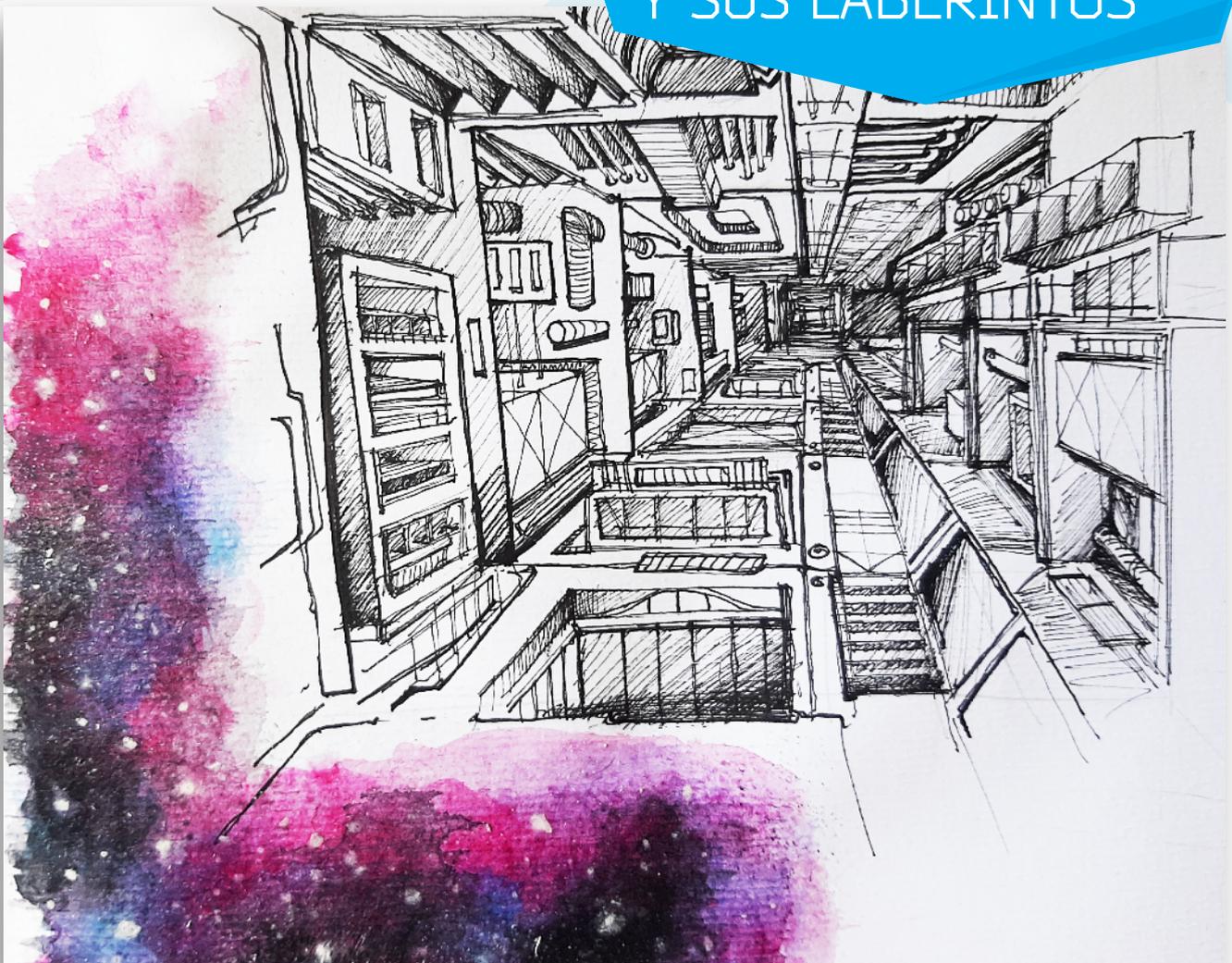
AÑO 6 - Diciembre

12

2022



DOSSIER:
LA ORGANIZACIÓN
POPULAR
Y SUS LABERINTOS



CEC.Sociales
CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ISSN 2545-6881

PORTADA

CUESTIÓN URBANA

AÑO 6 NRO. 12 DICIEMBRE 2022

— REVISTA — CUESTIÓN URBANA

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN: ADRIANA CLEMENTE
Y MÓNICA LACARRIEU

ASISTENTE EDITORIAL: JULIA NESPRIAS

REVISTA INDEXADA EN:



DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

MIAR
Matriz de Información para el

OAJI Open Academic
.net Journals Index



LatinREV
Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales

Malena CAICYT
CONICET

CAICYT BINPAR
CONICET Biblioteca Nacional de
Publicaciones Periódicas Argentinas Registradas
Centro Argentino de Información
Científica y Tecnológica

Cuestión Urbana es una publicación científica de periodicidad semestral, creada por el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Tiene por objetivo contribuir al necesario debate sobre la ciudad en sus múltiples dimensiones. Se propicia el intercambio y la comunicación de reflexiones teóricas y empíricas, así como la publicación de avances de investigación; incluye el diálogo con iniciativas de vinculación y transferencia, y los discursos producidos por actores sociales de relevancia para cada temática propuesta. Se espera de esta manera contribuir al diálogo entre disciplinas y perspectivas que abordan el campo.

Todos los artículos son sometidos a evaluación y arbitraje doble ciego por un cuerpo de evaluadores convocado según la especificidad del tema abordado, a excepción de las entrevistas. Las opiniones expresadas en los mismos son independientes y no reflejan necesariamente las del Centro de Estudios de Ciudad, ni las del Comité Científico. Se permite reproducir el material publicado siempre que se respeten las normas establecidas en el Código de Ética de la Revista.



COMITÉ CIENTÍFICO

GUENOLA CAPRON - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **JORGE CARPIO** - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. **ADRIANA CLEMENTE** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **MICHAEL COHEN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **ANGELA GIGLIA** - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **ALBERTO MARRADI** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **EDUARDO REESE** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ADRIANA ROFMAN** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALFREDO CARBALLEDA** - Universidad Nacional de La Plata, Argentina. **ANDREA CATENAZZI** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALICIA GUTIÉRREZ** - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. **ALBERTO MINUJIN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **GLENN POSTOLSKI** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **RUBÉN PASCOLINI** - Ex secretario de acceso al hábitat, Argentina. **NICÓLAS RIVAS** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **SILVIA YANNOULAS** - Universidad de Brasilia, Brasil. **MARÍA CARLA RODRÍGUEZ** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **WASHINGTON URANGA** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **CARLOS VILAS** - Universidad Nacional de Lanús, Argentina. **LUCÍA E. CALCAGNO** - Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Imagen de tapa: “Ciudad Blindada”

Bernardo Alonso

bernardoalonso.89@gmail.com

Diseño: Leonardo Tambussi, leotambu@gmail.com

Contacto: cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar

Web: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/index>

Dirección: Marcelo T. de Alvear 2230,

5to piso. Oficina 505. (C1122AAJ)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (+5411) 4508 3800 int. 169

IN MEMORIAM



Federico Schuster
1961 - 2022

Intelectual Argentino. Filósofo, investigador y profesor titular de la Carrera de Ciencia Política. Decano de La Facultad de Ciencias Sociales de la UBA en el período 2002 - 2010.

Fue candidato a Rector y referente de “Otra UBA es Posible”. Militante convencido de la necesidad de construir una Universidad democrática y comprometida con su pueblo.

¡Maestro de maestros!

INDICE

REVISTA AÑO 6 NRO. 12 - DIC. 2022
CUESTIÓN URBANA

Editorial

LA ORGANIZACIÓN POPULAR
Y SUS LABERINTOS
Adriana Clemente

9

Semblanza

UN DISCÍPULO. DESPEDIR
A FEDERICO SCHUSTER
Germán Pérez

11

Diálogos

“YO INGRESÉ A LA POLÍTICA PARA
TRANSFORMAR LOS BARRIOS POPULARES”.
Entrevista a **Fernanda Miño**
por **Julia Nesprias**

17

Dossier

DEBATES ACTUALES SOBRE LAS
ORGANIZACIONES SOCIALES, LOS SINDICATOS
Y LA POLÍTICA.
Ana Natalucci; Gabriela Llamosas

25

TRES ESTRATEGIAS Y TRES PILARES.
LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DE ARGENTINA,
DESPUÉS DEL CICLO KIRCHNERISTA
(2015-2022)
Francisco Longa

37

INTERVENCIONES PÚBLICAS Y MOVIMIENTOS
SOCIALES: ALGUNAS CLAVES CONCEPTUALES
PARA LEER TENSIONES Y DESAFÍOS EN LA
GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.
María Rosa Herrera-Gutiérrez

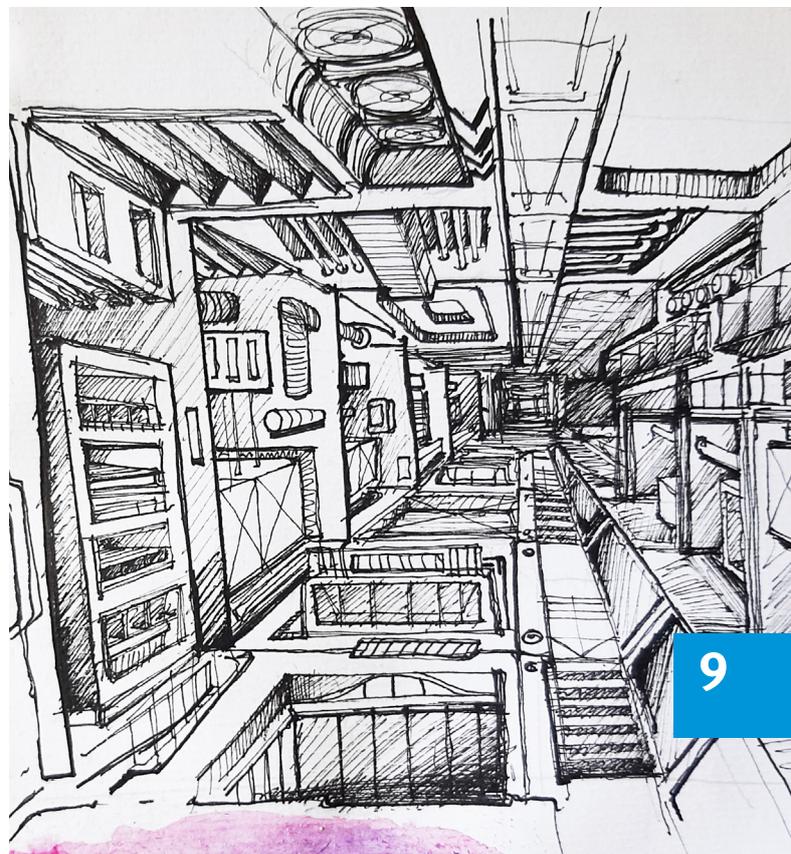
57

MODOS PARTICIPATIVOS DE CONSTRUCCIÓN Y
PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES.
ANÁLISIS DESDE LA ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL,
SOLIDARIA EN EL CONURBANO BONAERENSE.
Ruth Muñoz

73

	LA SOSTENIBILIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PANDEMIA. Aldana García Tarsia; Milagros Bordalejo	89
Artículos	MERCADOS LABORALES Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA (2015-2022): EVALUACIÓN Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA. Agustín Mario	103
	POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA. Juan Ignacio Lozano; Juan Bautista Sala	117
	FRONTERAS. MÁS ALLÁ DEL PARADIGMA DE LA CIUDAD Y DE LA CIUDADANÍA. Giuliana De Battista	127
	LA CONFIGURACIÓN SOCIOHISTÓRICA DE LAS DESIGUALDADES URBANAS EN QUERÉTARO, MÉXICO. EL ADENTRO Y AFUERA DE LA PATRIMONIALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TURÍSTICO. Lorena Erika Osorio Franco; Luisa Rodríguez Cortés	143
Experiencias	COOPERATIVA DE TRABAJO CAMPO UNAMUNO: UNA EXPERIENCIA DE LA ECONOMÍA POPULAR. Hernán Pablo Gómez; Álvaro Llambí; Ismael Lodillinsky; Cecilia Noguero; Matías Mora; Cristian Poczynok	161
Reseñas	EL BIENESTAR EN RETROCESO. EL CASO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ANTE LA INCERTIDUMBRE (2016-2019) Adriana Clemente; Julia Nesprias	171

LA ORGANIZACIÓN POPULAR Y SUS LABERINTOS



9

En tiempo de crisis económica y social el rol de las organizaciones sociales tiende a cobrar renovada centralidad. Se trata de un universo heterogéneo cuya regularidad es actuar mancomunadamente en la construcción de respuestas en torno a demandas y reivindicaciones de diferente orden y escala, especialmente allí donde las políticas de Estado muestran sus limitaciones.

Dentro de este amplio espectro organizativo, los movimientos sociales -desde la crisis de fin de siglo- emergen como un actor político que, en articulación -explícita o no- con los programas públicos, han definido un lugar de trabajo cotidiano y sostenido con la población más vulnerable. Desde allí, también, desarrollaron su estrategia de poder político, de incidencia y progresiva institucionalización, a partir de la ocupación de lugares de acción gubernamental y/o representación partidaria.

El proceso de progresiva institucionalización de los movimientos sociales no es exclusivo de Argentina, sino que tiene manifestaciones comparables en varios países de nuestra región. Estos cambios merecen una revisión de las conceptualizaciones clásicas sobre la configuración de la organización popular y su papel en el desempeño de los gobiernos que buscan retomar la agenda del bienestar sobre la base de la distribución de la riqueza.

En este número 12 de Cuestión Urbana nos interrogamos acerca de los factores que motivan la participación popular en las políticas públicas, el tipo de gestión que surge en la colaboración entre los movimientos sociales y el Estado, como así también los conflictos, las negociaciones y el poder transformador de este actor, que llegó para quedarse, mantiene en este contexto.

En el dossier encontrarán un conjunto de artículos que abordan los desafíos que las organizaciones sociales tienen en la actualidad; las estrategias territoriales e institucionales que asumen las organizaciones sociales; las claves conceptuales para leer las tensiones y desafíos que tienen estos actores en la co-gestión de las políticas públicas; ejemplos sobre los modos participativos de las políticas públicas orientadas a la promoción de las economías populares y un análisis acerca de la sostenibilidad de los emprendimientos de la Economía Social y Solidaria en Argentina. Del mismo modo, algunos de los artículos hacen una necesaria revisión conceptual sobre la definición y alcance de los movimientos sociales, su participación y poder transformador.

El número también contiene una entrevista a Fernanda Miño, primera villera secretaria de Estado Nacional y presidenta del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), actualmente es Secretaria de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Así como también experiencias concretas como la que lleva adelante la Cooperativa Campo Unamuno de Villa Fiorito, municipio de Lomas de Zamora.

Finalmente, dejamos constancia de que al momento de pensar este número de Cuestión Urbana con foco en el rol de los movimientos sociales y la acción colectiva, la figura y obra de Federico Schuster se hizo presente. Federico fue un intelectual de nuestro tiempo, un maestro de generaciones presentes y futuras. Su trabajo fue consistió en un incesante pensamiento y acción al servicio de la educación pública y de los procesos de transformación en América Latina. A Federico le dedicamos este número de Cuestión Urbana.



Germán **PÉREZ***

*. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador y Codirector del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigador visitante del Lateinamerika-Institut (Freie Universität Berlin).

UN DISCÍPULO. DESPEDIR A FEDERICO SCHUSTER¹



11

La primera idea que acude a mi tristeza al recordar a Federico es la de vocación. Una invitación, un llamado al ejercicio lúdico de armar y desarmar teorías para mostrar los hilos de realidad que las enhebran y que, a un tiempo, contribuyen a revelar. Recordar a ese duende que en un piso de oficina de la calle Florida que la UBA había alquilado para la flamante Carrera de Ciencia Política, como delirante locación previa a la constitución de la Facultad de Ciencias Sociales, de la que fue Decano en dos oportunidades y logró nada menos que su constitución definitiva en Constitución, nos encantaba con las destrezas lógicas y lingüísticas que había adquirido desde la intimidad epistemológica de su familia hasta sus estudios de grado en filosofía sobre lógicas alternativas y matemáticas intuitivas. Era esperar el

momento de la clase para gozar de la textura de la imaginación teórica, de la poética del saber. Estudiaba ciencia política, pero leía con pasión exaltada a Horkheimer y a Richard Bernstein; ahí había una vocación.

Ese llamado a la escena de la clase como lugar de juego y diálogo, de trabajo y creación, me convirtió en un discípulo, no por seguir una doctrina, sino por recrear una forma de hacer la tarea noble de la docencia universitaria. No somos de los docentes que preparan las clases y hablan de autores, somos de los docentes que leen con pasión de artesanos y van a la clase a crear una trama, que se organizan según problematizaciones y perplejidades, de los que escriben cuando hablan, como González y Foucault, no hace falta

1. Este homenaje fue publicado en la Revista Identidades núm. 23, año 12, octubre 2022.

que diga “salvando las distancias”. Cuantas veces en el fluir de la clase habrán florecido, Fede querido, ideas luminosas que sólo compartieron en ese resplandor el auditorio de los estudiantes que te respetaban por asumir ese riesgo y crear frente a ellos; que compartían la lucidez y la pasión por pensar en público, por compartir ese trance. El oficio de la docencia, como me llamaste a ejercerlo, tiene mucho de hechicería, de ritual, de celebración. Tantos años como Decano sosteniendo tu teórico de los miércoles a las 7 am no se explican más que por ese placer que me marcó para siempre.

Ignoro si habrá alguna relación entre ese encantamiento oral de la docencia y la escueta producción escrita que nos dejaste. Sé, porque lo padezco, que eras del tipo de escritor que adolece el peso hermenéutico del texto escrito, su indocilidad constitutiva. No tenemos, sigue usando el plural pronominal el discípulo que esto firma, la inconciencia y la candidez de los y las que escriben como un flujo de conciencia, sin los diques de la reflexividad lógica, estética y conceptual que le exigías a tus textos. ¡Pero que textos! Quiero recordar tres aportes que lograron lo que seguramente te propusiste, vencer al tiempo, abrir un camino y quedar como referencia, como indicio, inexcusable, de ese rumbo.

En primer lugar, los trabajos sobre protesta social; las teorías sobre nuevos movimientos sociales habían hecho su aporte al “regreso del actor” en la transición, pero el fin de siglo recortaba otro panorama, mucho más sombrío, que no se dejaba describir por la información y la programación de las sociedades centrales sino por la exclusión y la vulnerabilidad que las reformas neoliberales habían dejado desparramadas sobre una sociedad cuyo desgarró no había sido reparado por la

ilusión cosmética del liberalismo democrático. En ese contexto comenzaste a recortar, en escritos compartidos con el querido Sebastián Pereyra², compañero de ruta y talento sensible, un objeto más concreto y más complejo, menos obvio, más desafiante: la protesta social como unidad de análisis. Asumiendo la actitud pragmática de describir a la acción por los efectos y al actor por las prácticas -bancamos mucho a Giddens-, comenzaste a delinear en esos textos de finales de los 90 y principio del nuevo siglo el objeto que consagraste con toda la dignidad del método en tu participación en el legendario libro colectivo surgido del “seminario de los miércoles” del Área de Epistemología y Estudios Filosóficos de la Acción, que crearon junto al querido y respetado Francisco Naishtat en el Germani a mediados de los 90, sin ahorrarse pretensiones de título. El libro se llamó “Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea”, que era la de 2005, y tu capítulo, discreto y contundente: “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”³. Al día de hoy, casi dos décadas después, no hay tesis ni proyecto de investigación en el campo de la protesta y la acción colectiva que no lo refiera en su planteo teórico y su metodología, no en el estado del arte como una estación superada, sino en el cuerpo del análisis, en el modo de pensar el problema.

Tomando esa noción de protesta como plataforma fundamos el histórico GEPSAC, cuando la sigla se convierte en nombre: “Grupo de Estudios Sobre Protesta Social y Acción Colectiva”. Ensayamos distintas aproximaciones a la rebelión popular de 2001 en la forma del relato exhaustivo⁴ y la exploración de un actor fundamental⁵; mi teoría del “quilombo”, que se inspira en la actitud ironista que aprendimos leyendo a nuestro admirado Ri-

2. Schuster, Federico L. y Sebastián Pereyra, “Las transformaciones de la protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política”, en Giarracca, Norma y Karina Bidaseca (editoras), La protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país. Alianza Editorial, Buenos Aires, 2001.

3. Schuster, Federico L., “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Schuster Federico L., Naishtat, Francisco S., Nardacchione, Gabriel y Sebastián Pereyra (Coms.), Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

4. Schuster, Federico L., Pérez, Germán J. et. al., La trama de la crisis. Modos y formas de la protesta social a partir de los acontecimientos de 2001, Informe de Coyuntura n° 3 del IIGG, Buenos Aires, 2002.

5. Schuster, Federico L., Pérez, Germán J. y Sebastián Pereyra (Editores), La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001, Al Margen, La Plata, 2008.

chard Rorty, forma parte de esa cosecha. Pero, sobre todo, encaramos el emprendimiento más ambicioso de investigación de nuestras vidas: el estudio estadístico de la transformación de la protesta social en Argentina entre 1989 y 2003⁶. Fueron años de relevar protestas y dedicar un par de tardes por semana a categorizar y clasificar, siempre cultivando el locus fraterno que nos permitía seguir con energía y atención la infinita diversidad de demandas, actores y formatos. Supiste seleccionar colaboradores/as y delegar tareas, manteniendo la confianza y alegría de la tropa, supiste conducir. Y cuando llegó el momento de presentar los resultados cediste con generosidad el lugar para que nos luciéramos los y las que habíamos trabajado en la diaria; nosotros que debatíamos sobre teoría crítica y genealogía hasta el SPSS aprendimos a usar.

También, en el comienzo, compartimos la cátedra a partir de una invitación que me hiciste luego de un partido de fútbol, actividad para la que también eras un gran intelectual. Curiosamente, creo que fui el único que entró a la cátedra sin formarse en las “divisiones inferiores”. Y esa cátedra resultó un espacio precioso de formación para muchos y muchas de nosotros y nosotras que disfrutamos de la calidez de tu hogar y tu familia -gracias de nuevo Guillermina por tanta paciencia y amabilidad-. Nos juntábamos los sábados al final de la larga escalera de mármol para discutir durante horas textos complejos, a veces áridos, pero que allí adquirían el brillo de formar parte de nuestro proyecto de cátedra, del orgullo de aprender juntos, de aprender junto con vos. Esos seminarios, coordinados junto al querido Jorge Lulo, prohicieron el libro que significó el máximo orgullo de la cátedra: “Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales”, el libro y la cátedra, conocido hoy como el libro azul de Filo y Métodos. Este año se cumplen veinte de la publicación de aquella obra, el tiempo fue desgastando

nuestros capítulos salpicados de pretensiones eruditas, de formalismos insulsos, pero la entrada la sigue pagando tu invencible: “Del naturalismo al escenario postempirista”⁷ que abre el libro con esa deslumbrante sagacidad y elegancia para habitar el cruce entre la teoría social, la epistemología y la reflexión política, marcando el rumbo y el ritmo de un libro que no vuelve a alcanzar nunca la magnitud de ese inicio. De hecho, como con el trabajo sobre protestas, seguimos dando tu texto como plataforma giratoria para todos los cursos de epistemología que encaramos, ya es casi un amuleto. En estos tiempos que recreo aquellos debates en otras costas, el capítulo adquirió estatuto de unidad: “el escenario postempirista” incluye el texto “de Schuster” junto a otro que nos deslumbró con su propuesta desafiante: Ian Hacking.

Veinte años después no sólo perdura la actualidad de aquel capítulo, sino que muchos y muchas de los y las que participamos en aquel libro hemos publicado otro que pensamos siempre como el segundo tomo del libro azul. Curiosamente también es azul, más oscuro, y trágicamente se publicó el día siguiente de tu repentina partida; distancias, destiempos y agendas sobrecargadas -a las agendas las carga el diablo- impidieron tu participación directa pero la inspiración y la huella que lo recorren y lo ensamblan son las que aprendimos con vos, las que te debemos. Por eso, por la diversidad de razones que exponemos en la “Presentación” con Martín y Mario en el “Prólogo”, “Luz de Giro” es un libro tuyo⁸.

En el aturdimiento de tu funeral, con Patricia Funes nos preguntábamos: ¿cuántas vidas institucionales caben en una desgraciadamente tan corta vida humana? Fuiste dos veces director del Germani y dos mandatos Decano de Sociales, edificio incluido que, en un acto de justicia institucional, no de los más habituales en las universidades,

6. Schuster, Federico L., Pérez, Germán J. y Sebastián Pereyra, “Tendencias de la protesta social en Argentina, 1989-2007”, en Almeida, P. y Allen Cordero, U. (eds), *Movimientos Sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos*, Buenos Aires, CLACSO, 2017

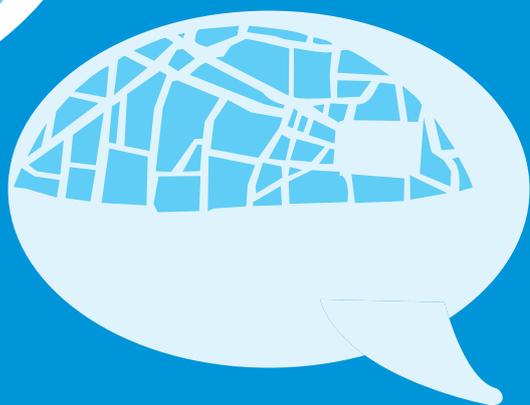
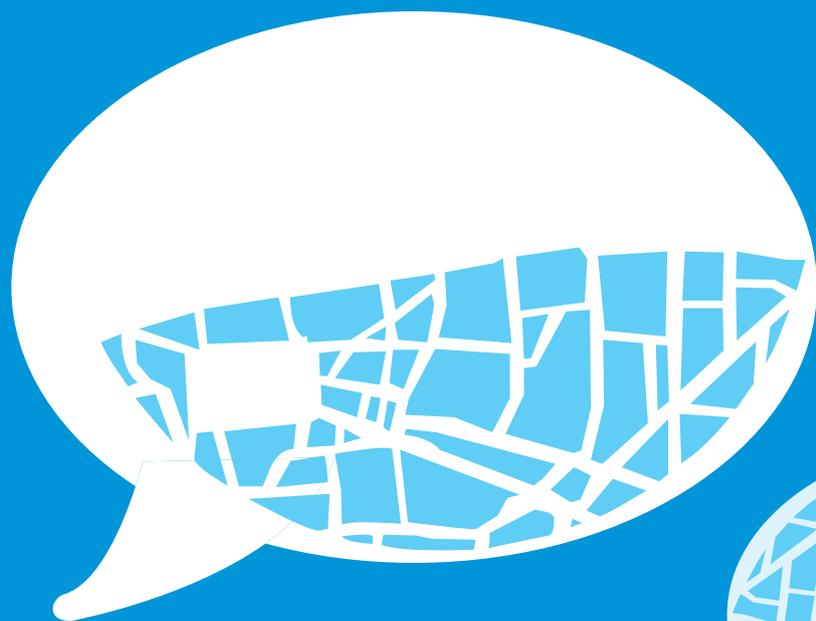
7. Schuster, Federico L., “Del naturalismo al escenario postempirista”, en Schuster, Federico L. (Editor), *Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales*, Manantial, Buenos Aires, 2002.

8. Pérez, Germán J. y Martín Armelino (Editores), *Luz de giro. Nuevas reflexiones sobre filosofía y métodos de las ciencias sociales*, Ediciones UNGS, Buenos Aires, 2022.

con seguridad llevará tu nombre. Que orgullo y que congoja significará volver allí cuando tu casa lleve tu nombre. Los textos que fuiste enhebrando al calor de esas experiencias institucionales, y de la quijoteada del proyecto “Otra UBA es posible”, deben ser recopilados y editados como una reflexión fundamental acerca de las condiciones para la democratización de una institución que defendemos como pública, pero habitamos de manera corporativa y egoísta. Ese, estoy seguro, es otro gran aporte de tu obra.

Mucha gente, colegas, amigos, estudiantes, se acercaban en esa despedida tan sentida y concurrida y me trataban como a un deudo: “cuando me enteré pensé en vos”; yo sonreía con pudor ante la presencia de tu familia. Ahora que escribo esto y revivo entre la tristeza y la emoción el camino compartido entiendo por qué: hay discípulo si hay maestro. Y lo hay.

Mar del Plata, 7 de octubre de 2022



SECCIÓN
/ DIÁLOGOS

Fernanda

MIÑO*

*. Catequista, militante social y política del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), vecina del barrio de la Cava, San Isidro. Es la primera villera secretaria de Estado Nacional y presidenta del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU). Actualmente es Secretaria de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

“YO INGRESÉ A LA POLÍTICA PARA TRANSFORMAR LOS BARRIOS POPULARES”

17



Entrevista realizada por
por Julia Nesprias¹

1. Lic. en Sociología (FSOC/ UBA). Maestranda en hábitat y pobreza urbana en América Latina (FADU/ UBA). Investigadora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC. Sociales). e-mail: jnesprias1@gmail.com

Julia Nesprias (JN): *Para comenzar, ¿podrías contarnos sobre tu trayectoria? ¿Cómo comenzó tu militancia en los temas vinculados al hábitat popular?*

Fernanda Miño (FM): Yo vivo en el barrio de La Cava, San Isidro. Vengo de una familia muy numerosa, vivimos todos ahí. Por momentos una naturaliza el tema de vivir en las condiciones en las que se vive en los barrios populares, pero después empezás a tener información. Yo el secundario lo hice de grande, es decir, que toda mi formación y mi despertar en estos temas fue de grande. Una vez que conformé una familia con mi esposo, que también es de La Cava, empezamos a ver que no era natural, que no era normal la situación en la que vivíamos. Una naturaliza y dice “somos pobres” entonces no tenemos agua, usamos garrafa que compramos lejísima, no tenemos electricidad. Una viene al mundo diciendo “bueno ésta es la realidad que les toca a los pobres” y después, con la educación y formación, te vas dando cuenta que son derechos vulnerados a las familias más humildes.

En un primer momento fue un camino de descubrimiento, empezamos con mi esposo desde una militancia pastoral, somos catequistas y vivimos toda la adolescencia y juventud siendo catequistas. Tuvimos sacerdotes muy comprometidos con la dignidad de los barrios, creo que de la mano de ellos pude empezar a notar que nuestra vida en el barrio no estaba bien, que había que empezar a reclamar donde corresponde. Hoy las instituciones religiosas también son herramientas para conseguir y luchar por los derechos vulnerados. Yo era profe de catequesis en el colegio del barrio, eso me dió una mirada del barrio que no era solamente la mirada de mi familia, sino también la de las familias de los chicos. Digo, que llueva y que se inunde y luego se llene de humedad dentro de tu casa, estar la mitad del año con las paredes llenas de humedad, la falta de servicios... eso hace que uno vaya buscando caminos y creo que la política es un camino para transformar la realidad, no es el único, pero en mi caso fue ese y hoy me encuentra en una función del Estado con este gobierno.

Mi primera experiencia más de militancia en cuanto a la lucha del hábitat, de la tierra, tiene que ver con la Mesa Nacional de Barrios Populares

que se crea antes de la ley 27.453. En esa mesa todos fuimos a decir lo que pasaba en nuestros barrios y vimos que lo mismo pasaba en muchísimos barrios de la Argentina, mi barrio se agrandó en 5000 barrios más y empecé a luchar por eso.

Yo ingresé a la política para transformar los barrios populares y tener las herramientas para ir dejando una huella, algo que venimos haciendo desde hace 3 años. Nosotros creamos una buena herramienta que es la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU) en el marco de la 27.453. Hoy tenemos ese plafón para hacer una política de Estado. En este sentido, creo que los lugares como este que ocupo yo en la actualidad, tienen que ser conducidos por hombres y mujeres que vienen de los barrios populares, obviamente con una mirada técnica y formada, pero sobre todas las cosas con una mirada militante. Aunque parece romántico, hoy cuando inauguramos obras de agua o de cloaca o de electricidad yo pienso que, en alguna medida, eso está pasando en mi barrio, es como que se transforma mi propia historia cuando voy haciendo cosas por otros barrios.



JN: *Recién decías que estos lugares los tienen que ocupar hombres y mujeres que vienen de los barrios populares, la segunda pregunta es sobre la llegada al Estado ¿Cómo fue esa llegada? ¿Sentís que los movimientos sociales transformaron la estructura del Estado?*

FM: La estructura del Estado se nos vino encima. Yo no siento que hayan llegado los movimientos sociales al Estado, sino que hombres y mujeres representativos de una realidad ocupan lugares en el Estado y los movimientos acompañan. Yo me siento muy acompañada. A veces extraño los años de debates, pero hoy tengo una misión y todo lo que sucede alrededor mío es en función de que esa misión sea cumplida. Creo que el lugar de los movimientos sociales es ir impulsando hombres y mujeres que lleven la voz de estos sectores, en nuestro caso, la de los cartoneros, recicladores, la de quienes viven en barrios populares, para que nadie los traduzca, que nadie los interprete, sino que nos deje hablar por nosotros mismos y que nos acompañen. Nosotros necesitamos equipos técnicos formados, pero para que esa lucha sea realidad efectiva, para que podamos transformar eso que muchas veces militamos en silencio, necesitamos tomar conciencia y uno no puede tomar conciencia si no ve el contraste. Los militantes de los estratos medio son muy necesarios, yo me nutrí mucho de ese acompañamiento. Pero lo que te hace tomar conciencia es la propia necesidad. Los tiempos de gestión son cortos, es poco tiempo y una siente que no alcanza la vida para integrar 5600 barrios populares, pero vamos por un camino que se trazó y se pensó desde lo más profundo, de las entrañas de la necesidad.

JN: *La SISU se crea un poco antes de que vos asumas, supongo que hay algún tipo de diferencia respecto de la gestión anterior ¿Cuáles son esas diferencias?*

FM: La secretaría era chiquita, estaba desfinanciada, todavía no estaban los lineamientos propios de la ley, la 27.453 se crea en octubre de 2018, no tenían un norte y tampoco tuvieron tiempo de hacer mucho. Nosotros sí sabíamos por dónde queríamos ir y una vez que tuvimos la posibilidad de acceder a este lugar, tener las herramientas y el financiamiento, porque si no tenés un financiamiento adecuado queda todo en lindos deseos.

Financiar la SISU fue algo de este gobierno. Todo lo que va goteando del impuesto PAIS, que hoy mirando en retrospectiva es mucho más que el aporte de las grandes fortunas, y el aporte de las grandes fortunas, que vino todo junto. Nosotros sabemos que a partir del aporte de las grandes fortunas se pudo hacer mucho y a nuestra manera, confiaron mucho dinero a algo que no estaba funcionando. El año pasado, que fue la reforma de la ley, todo el arco político aceptó porque había un trabajo concreto y real en todos los lugares en los que pudimos trabajar, en los que hay una necesidad enorme y una decisión de los gobiernos locales de trabajar con las organizaciones, porque saben que tienen territorio, van, están, trabajan y presentan proyectos.

Hoy la SISU es el único espacio del Estado que convenía directamente con las organizaciones sociales, porque venimos y partimos de ellas. Sabemos que es por ahí, sabemos que el trabajo tiene que ser acompañado por una organización local, porque son quienes tienen de primera mano la voz de los vecinos, porque ellos viven en los barrios populares, yo vivo en un barrio popular. Hay que escuchar, hay que convocar a mesas, porque si no tenés la aceptación del barrio no podés trabajar, sin una pertenencia y aceptación del barrio es imposible. Nosotros sabemos que es por ahí y también de esa forma nacieron los lineamientos para nuestro trabajo: por dónde empezar y qué era lo más importante. No queríamos un complejo de viviendas de cero, no se llega más si uno piensa que el problema de los barrios se soluciona con complejos de viviendas. Uno tiene que mejorar el lugar en el que está, por eso nació el Programa Mi Pieza. Nosotros sabíamos que este programa iba a ser transformador, sabíamos lo que significaba para una mujer que el Estado te apoye en algo tan necesario. Sabemos lo que significa porque sabemos lo que es vivir en primera persona esa necesidad.

JN: *Como decías, esta secretaría tiene la impronta de trabajar con las organizaciones sociales, la pregunta que me surge es ¿qué aportan de diferente las organizaciones sociales en el diseño, gestión y ejecución de las políticas de hábitat? ¿Le otorgan un plus -o no- a la política pública?*

FM: Hay una pertenencia de los sectores populares a las organizaciones sociales que no tiene nin-

gún área del Estado. Si vos ponés a trabajar a una empresa dentro de un barrio popular en el que no hay calles, en el que los cables los tenés a baja altura, no pueden trabajar, no conocen esa forma de trabajar. Sí saben hacerlo de cero, sí en terreno pelado van y trazan una calle, hacen cuadraditos, lo que muchos aprendieron en la universidad. Pero lo desafiante es entrar en un barrio popular y ver en el tiempo que tenemos cómo mejoramos la calidad de vida de las familias con ellas dentro. Los únicos que pueden hacer eso son quienes viven ahí o que han militado toda su vida con los sectores populares, más allá de que pertenezca al barrio, un militante social que es reconocido por sus pares y por la gente del barrio, tiene una pertenencia distinta y tiene que seguir entrando y saliendo. Quienes vivimos en los barrios populares entramos por los mismos pasillos de siempre, tenés que dar la cara, dar explicaciones. Si vos no conocés el territorio muy posiblemente te mandes un moco. Nos pasa muchas veces que hay organizaciones que quieren hacer cosas sin consultar antes o sin armar una estrategia para que las familias que están pasando dificultades hace mucho tiempo las solucionen. Si les falta el agua, si no tienen electricidad segura y vos vas y querés hacer un Salón de Usos Múltiples (SUM), no sé, la gente posiblemente te apedreé, si no es consensuado y acordado con el barrio pasa eso.

Entonces, a las organizaciones sociales no hay que decirles, saben la necesidad. Indudablemente algunas se equivocan, pero después el barrio se los hace notar, le dicen “bueno, hiciste esto porque teníamos tiempo, pero ahora vamos a meter el tema del agua y si no metes el agua no vengas más acá”. Las organizaciones sociales son lo más cercano que tiene el barrio. En un barrio quienes llevan adelante y quienes transforman, quienes están en frente de las organizaciones sociales, son familias de los barrios, hombres y mujeres.

JN: *Te escucho y pienso en el rol de los gobiernos locales, de los municipios, antes tenían esa cercanía y territorialidad que mencionas ¿en este último tiempo fueron perdiendo territorialidad?*

FM: Hoy en donde mejor funcionan las obras es en los municipios que tienen relación directa con las organizaciones sociales. Si un municipio es muy grande no tenés la capacidad de llegar a todos la-

dos, para poder llegar a todos los sectores tenés que contar con una buena relación con las organizaciones sociales. Si haces bien las cosas no hay nada que temer, ahora, si no estás haciendo bien las cosas podés encontrar en las organizaciones una amenaza. Muy pocas veces nos pasa que los municipios no quieran trabajar con las organizaciones. Hoy, de hecho, los municipios dicen que cuando mejor les salen las obras es cuando participan las organizaciones sociales, que lo hacen en menos tiempo, son menos burocráticos, son más rápidos y además tienen una pertenencia en el barrio que otros no tienen. Hay obras que no las puede hacer una empresa, una conexión eléctrica intralote no la puede hacer una empresa.

JN: *Pensaba en mejoramientos habitacionales, si no hay organización social es casi imposible.*

FM: Claro, las organizaciones arman cuadrillas que conocen el territorio, hablan con los vecinos y vecinas para entrar en lugares que por ahí están medios complicados o zonas inundables. Si hay que levantar una casa, eso lo tienen que hacer profesionales, arquitectos y arquitectas, pero tienen que tener una mirada social, sino es imposible. Algunos la realidad los puede y terminan abandonando. Es muy difícil para algunas personas muy sensibles, ven la problemática del barrio, personas discapacitadas, enfermos que no tienen las condiciones adecuadas y no puede no pasarte nada con esa situación. Ahí es cuando empieza la organización social, si hay una posibilidad de hacer un mejoramiento más grande, conseguir silla de ruedas, hacer la pensión. El trabajo es mucho más amplio, más integral, por eso es imprescindible contar con la ayuda de las organizaciones sociales.

Digo algo más, muchas de las cooperativas con las que nosotros articulamos y conveniamos absorben la mano de obra del Potenciar Trabajo, reciben el Salario Social Complementario, entonces hacen que ese trabajo, que a veces era cumplir un par de horas en algún espacio comunitario, se transforme en un trabajo de toda la semana y, además, que los vecinos ganen un mango más. Sabiendo que hoy todo está muy difícil, tener esta posibilidad o tener un oficio: electricistas, albañiles, plomeros que hacen los trabajos y que además de tener trabajo poder tener la posibilidad de una remuneración, de vivir mejor.



JN: Además, se creó una relación virtuosa entre los compañeros y compañeras que son parte de las cooperativas, después las familias los llamaban para que les hagan los trabajos particulares de Mi Pieza.

FM: ¡Ahora trabajan hasta el domingo a la mañana!

JN: Bueno, la última pregunta pensando en el futuro ¿cuál crees vos que es el rol transformador de las organizaciones sociales, de la militancia popular, respecto a los sectores más vulnerables?

FM: Las organizaciones sociales crecieron mucho en este último tiempo, no solamente por la oportunidad de trabajo. Lo que yo creo, desde una mirada más amplia porque puedo ver lo que sucede en todo el país, es que tiene que haber una apertura del Estado, con menos burocracia. Cuando pensamos en las emergencias de los barrios populares, que no tienen los servicios, los tiempos tienen que ser acortados, acompañar para que se cumplan, para que no se desvíe nada y que se haga lo que se tiene que hacer y bien. Que sea una gestión transparente, rápida, eficaz. Sabemos que los tiempos de la gestión son cortos y hay muchas necesidades, entonces tenemos que hacerlo bien y esto tiene que ser una impronta transversal a todos los gobiernos, de quien conduce hábitat, obras públicas. Cuando un barrio popular hace 50 o 60 años está pasando por eso, no se pueden esperar los tiempos eternos de licitación. Una parte de las obras tiene que ser para las organizaciones sociales, sus cooperativas, que

estén monitoreadas, acompañadas, movilizadas como hacemos nosotros ahora. Hay que darles la oportunidad, nosotros tenemos muy buenas experiencias.

De todo el trabajo que estamos haciendo tenemos el 98% de efectividad y en tiempo record, hoy eso no lo hace una empresa. Hay que darles la oportunidad, hoy las empresas privadas no absorben toda la mano de obra. Tenemos que crear mecanismos, el Estado tiene que tener más experiencias como las de la SISU. La SISU, obviamente tiene que seguir, queremos crear las condiciones para que sea cual fuera el gobierno próximo se siga trabajando de esta manera. Creo que es un compromiso de las organizaciones apuntalar y dejar que los cuadros políticos de los sectores populares lleguen a lugares de decisión acompañados, como te decía al principio, por la organización. Porque me parece que cuando uno está en un lugar de muchas decisiones y, en nuestro caso, con mucho financiamiento es muy fácil marearse. Nosotros pudimos formar un equipo maravilloso, cuando entramos con la gestión tuvimos la oportunidad de buscar a los mejores profesionales con una mirada humana, una mirada militante, que es la mirada que se necesita para transformar la realidad de los que menos tienen.

JN: Totalmente de acuerdo. Bueno, no te robo más tiempo. Muchas gracias!

FM: No, no es molestia. Gracias a vos.

DOSSIER

/LA ORGANIZACIÓN
POPULAR
Y SUS LABERINTOS



Ana **NATALUCCI***

*: Dra. en Ciencias Sociales. Investigadora Independiente del CONICET con sede en el CITRA (CONICET/UMET). Directora del Observatorio de Protesta Social (CITRA/CONICET). Desde 2018 se desempeña como profesora Adjunta de la materia "Teorías de la Acción Colectiva", Carrera de Ciencia Política, UBA. e-mail: anatalucci@gmail.com

Gabriela **LLAMOSAS***

*: Dra. en Antropología. Investigadora adscripta del Observatorio de la Protesta Social (CITRA/CONICET). Becaria doctoral del proyecto UBACyT "Las articulaciones prácticas de distintos niveles de organización político-administrativa: relaciones sociales y procesos políticos" (FFyL/UBA). e-mail: gabrielallamosas2@yahoo.com

PRESENTADO: 13.12.22

ACEPTADO: 15.02.23

DEBATES ACTUALES SOBRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, LOS SINDICATOS Y LA POLÍTICA.

25

Resumen

En este artículo nos proponemos reflexionar acerca de los desafíos que las organizaciones sociales y sindicales tienen en la actualidad. Para ello, revisitamos algunas discusiones actuales en el campo de la acción colectiva para pensar el vínculo entre el Estado y los actores colectivos, atendiendo al modo en que se renueva a la luz de las transformaciones estructurales acontecidas durante los últimos años. Concretamente, nos preguntamos acerca de los procesos de organización popular a partir de los dilemas planteados para las organizaciones sociales y sindicales con el retorno de un gobierno peronista al poder y a partir de la irrupción de la pandemia en 2020.

Palabras Clave: Organización popular; Heteronomía; Desigualdad; Democracia.

Summary

In this paper we propose to reflect on the challenges that social and union organizations currently have. With this purpose, we revisit some current discussions in the field of collective action to think about the link between the State and collective actors, considering the way in which it is renewed in light of the structural transformations that have occurred in recent years. Specifically, we wonder about the processes of popular organization based on the dilemmas posed for social and union organizations with the return of a Peronist government to power and after the outbreak of the pandemic in 2020.

Key words: Popular organization; Heteronomy; Inequality; Democracy.

INTRODUCCIÓN

A partir de la crisis global de 2008/2009, y con mayor énfasis en los últimos años, se discute sobre una relación compleja entre la desigualdad y la democracia. La pregunta es: ¿cuánta desigualdad puede tolerar la democracia? ¿Cómo pueden coexistir la democracia y el capitalismo en su fase neoliberal? Si la relación entre liberalismo político y liberalismo económico ya era compleja (De Lasagnerie, 2012), eso se complejizó más con el neoliberalismo en tanto éste supone el desdibujamiento de la frontera entre sociedad civil y sociedad política, con la lógica del mercado invadiéndolo todo, incluso el Estado. Siguiendo a De Lagasnerie (2012), el neoliberalismo implica la expansión de la lógica mercantil a todos los ámbitos de la vida político-económica, desdibujando la diferencia entre las racionalidades económica y política. Indudablemente esta mutación ha reordenado las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil que ha dejado de pensarse como una red asociativa de sujetos de derechos, para hacerlo en términos de una trama molecular de empresas en competencia (Pérez, 2011).

En este contexto se produjo una resignificación del derecho a la asistencia; en otras palabras, en el modelo estatal bienestarista toda persona por el hecho de ser ciudadano tenía derecho a ser asistido, en cambio, en el neoliberal la persona se encuentra en deuda por lo que debe prestar una contraprestación (Castel, et. al., 2013). Así, entre los 80 y los 90 la universalidad de los derechos cedió paso a programas focalizados y enlatados de beneficiarios. Estos cambios han sido decisivos para la intervención del Estado en los sucesivos gobiernos a través de las políticas sociales y laborales. Claro que no todos han tenido el mismo perfil, ni la misma impronta (Natalucci, 2018a). De hecho, a la frase del retiro del Estado durante los 90, le siguió durante los 2000 la idea del regreso del Estado y recientemente el fuerte cuestionamiento de su desempeño por parte de la coalición Cambiemos/Juntos.

Al respecto, Vilas ha advertido que esa metáfora sobre las idas y venidas del Estado no ha permitido ver que “los cambios en los objetivos y estilos de acción estatal responden siempre a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales

y la eficacia de las fuerzas políticas que las expresan” (2011, 11). Y podemos agregar que tampoco permiten pensar en las cuestiones estructurales que moldean los vínculos entre los Estados, las políticas sectoriales (sociales y laborales) y los ciudadanos, que exceden las voluntades políticas. Hay una tensión intrínseca al neoliberalismo, que no consiste en tener un Estado “chico”, sino que con una lógica mercantilista borra cualquier atisbo de razón social.

Ahora bien, a aquella pregunta por la desigualdad y la democracia hay que incorporar una dimensión cara para la política argentina: los procesos de organización popular. El desempeño y actuación de las organizaciones sociales y sindicales han sido clave para no sólo resistir los embates de las fuerzas pro-neoliberales sino también para instalar nuevos debates, formas de intervenir y de actuar colectivamente. Dicho rápidamente: si en los 90 en el campo de la sociología se pensó en términos de descolectivización, de despoltización (Svampa, 2005; Pérez, 2010), los 2000 demostraron que se habían producido fuertes mutaciones en las formas de acción colectiva y de organización popular. Desde las organizaciones piqueteras y su rol en la gestión de los planes sociales (Svampa y Pereyra, 2003) han emergido nuevas formas de politización, consolidadas durante kirchnerismo, que han transformado las concepciones que las organizaciones tenían sobre la participación y la representación política como sobre el Estado (Natalucci y Pérez, 2012). Al respecto, es insoslayable la creciente participación de las organizaciones sociales en la participación en ámbitos estatales, en el congreso y en la gestión de la política social (Gradin, 2015; 2017; Longa, 2019; Natalucci, 2015; 2018a).

Claro que esta cuestión ha estado atravesada por una tensión que es constitutiva del campo multiorganizacional en Argentina: la heteronomía, entendida como la intervención para la creación de nuevos dispositivos que puedan ratificar, instaurar o redefinir derechos y, al mismo tiempo, apuntalar experiencias plurales que rearticulen las diferencias, sin subsumirlas en una unidad totalizadora. En definitiva, este tipo de estrategia permite vislumbrar un nuevo modo de institución. Asimismo, es posibilitada por la doble representación de lo sectorial y la política, entre la construcción de

poder corporativo y poder político. Esta tensión se agudiza en gobiernos de afinidad política-ideológica, en la que el nivel de participación estatal es mayor.

Con este marco, el objetivo de este artículo es dilucidar algunos desafíos que las organizaciones sociales y sindicales tienen en la actualidad. Para esto, informadas empíricamente, nos proponemos visitar algunas discusiones clásicas para pensar el vínculo entre Estado y actores colectivos, atendiendo al modo en que se renuevan a la luz de las transformaciones estructurales descritas sucintamente. Nos detendremos en algunos procesos y coyunturas específicas. El lector no encontrará un relato histórico sistemático, sino una construcción narrativa que recupere los nodos y puntos de inflexión de este debate.

ESTADO Y MOVIMIENTOS SOCIALES

En el campo de estudios de la acción colectiva y los movimientos sociales, las perspectivas hegemónicas, aún con sus diferencias, comparten algunos supuestos para explicar la relación entre el Estado y los movimientos sociales. Por su parte, el llamado paradigma identitario surgió en los 70 en el marco de la transición de la sociedad moderna a la posmoderna, en plena emergencia del neoliberalismo. Relacionadas con la transformación de los soportes de integración social provistos por la sociedad salarial, aquel propuso descentrarse de la clase como *explanans* privilegiado y focalizarse en la construcción de las identidades de nuevos sujetos colectivos que exigían el tratamiento de problemas hasta entonces considerados subalternos al conflicto fundamental entre capital y trabajo, como los de género, sexuales, culturales, étnicos, pacifistas, etc.

Para autores, como Alain Tournaie (2006), los movimientos sociales tenían la potencialidad de la historicidad, el nuevo sujeto que tenía la posibilidad de cambiar la historia venidera. En sintonía con este planteo, Alberto Melucci o Jean Cohen reivindicaron como la principal virtud de los movimientos sociales la posibilidad de desplegar en el ámbito de la sociedad civil la democratización de estructuras de la vida cotidiana. Esta estrategia fue denominada “radicalismo autolimitante” (Cohen, 1985, 8) en alusión a la capacidad de los

movimientos de generar espacios públicos democráticos para la transformación de identidades como un fin en sí mismo antes que un instrumento para la toma del poder. En esta perspectiva, los movimientos se inscriben en luchas para la extensión de la ciudadanía en el campo de la sociedad civil (Melucci, 1994a). Así, cualquier intento de intervenir en el Estado podía implicar la cooptación o pérdida de transformación de su potencial. Para Melucci (1994b), la construcción de la identidad suponía explorar dimensiones que no pudieran ser restringidas a la racionalidad instrumental. Finalmente, los movimientos eran pensados como el actor colectivo de los procesos de movilización que venían a renovar las formas de acción generales y, en tal sentido, se diferenciaban de los sindicatos asociados a luchas de tipo corporativa por la apropiación de recursos.

Para el paradigma estratégico -incluyendo la teoría de movilización de recursos y de procesos políticos- la relación entre el movimiento social y las actuaciones institucionales es de continuidad. Desde esta perspectiva, la clave más que el Estado es el gobierno. Un movimiento social en tanto “conjunto de opiniones y creencias de la población que representa preferencias para cambiar algunos elementos de la estructura social y/o la distribución de las recompensas en una sociedad” (McCarthy y Zald, 1977, 1217-1218), decide sus estrategias sobre la racionalidad instrumental o estratégica, basadas en intereses compartidos y en la posibilidad de contar con los recursos necesarios. De acuerdo con esta lógica, los movimientos sociales son *outsiders* o *challengers* que entablan disputas con el *establishment* en un contexto determinado de oportunidades políticas (Goldstone, 2004).

Incluso, en una publicación más reciente, McAdam, Tarrow y Tilly (2005) han intentado ampliar un poco el marco conceptual operando un desplazamiento a perspectivas menos arraigadas en el componente intencional de la acción colectiva. De ahí que haya un corrimiento de la noción de organización hacia la de contienda política, diferenciada entre aquella contenciosa y no contenciosa. De esta manera, mantienen la diferencia entre la política institucionalizada, la no institucionalizada y la consideración de los movimientos

como *outsiders*. Los sindicatos, en el mismo sentido que la perspectiva identitaria, son concebidos como actores corporativos que forman parte del sistema político establecido.

En ambas perspectivas, se observa que la política está materializada en instituciones y principalmente en el Estado, por lo que queda restringida al sistema político de representación de intereses, con una división taxativa entre el Estado y la sociedad civil, entre lo político y lo social (Tapia, 2009; Natalucci y Pagliarone, 2013). Como hemos señalado en otras publicaciones, esta perspectiva encuentra sus fundamentos socio-políticos en la obra de Robert Dahl (1989), en el sentido de una concepción minimalista en la que la política constituye la posibilidad de acceso a -e influencia sobre- instituciones existentes en el marco de la poliarquía antes que como una práctica social con capacidad de transformación de esos propios marcos (Pérez y Natalucci, 2008).

28

Luis Tapia (2009) ha realizado un aporte central al sortear esa división taxativa y proponer la idea que los movimientos sociales y sus organizaciones transitan entre ambos campos, el político y el social, de acuerdo a sus estrategias y los desafíos que se le presenten. De fondo, Tapia cuestiona la división óptica entre lo social y lo político para reconocer el carácter profundamente transformador que pueden tener las organizaciones sociales, pero también las sindicales. Esto es clave dado que al disolver esa diferencia no hay actores *outsiders*, sino agentes colectivos que participan del juego político. El supuesto socio-político de esta perspectiva radica en reponer una visión maximalista de la política, esto es, la capacidad de aquellos para instaurar nuevas pautas de acción, la posibilidad de producir y reproducir espacios sociales y, en consecuencia, convertirse en un espacio de experimentación y ampliación democrática.

LA METÁFORA DEL PUENTE Y LA DOBLE REPRESENTACIÓN

Es común que las organizaciones sociales y sindicales se refieran a la idea de puente; también las de derecha como ha señalado Gabriel Vommaro (2017). Respecto de esto último, los dirigentes de centro-derecha y de derecha reunidos

en Propuesta Republicana (PRO) utilizan esa metáfora, aunque no compartan la concepción respecto del Estado; para ellos también el ingreso a la política implica un salto desde un espacio sectorial, solo que en este caso “la construcción del puente se establece entre el mundo político y el de los negocios” (Vommaro, 2017, 13). Podríamos decir que la metáfora del puente es constitutiva de la cultura política nacional. Veamos las especificidades para las organizaciones de la tradición nacional y popular.

En su caso, estas se auto perciben como “mediadores entre el Estado y los sectores populares” (Natalucci, 2012, 31), en esa mediación se explica la concepción respecto de la representación política en su doble sentido: del Estado hacia los sectores populares y de estos hacia el Estado. Como supuesto, el Estado es concebido como un espacio clave para transformar el orden social en tanto aquel posibilita la instauración de derechos. Por ello, este tipo de representación implica la conquista de reivindicaciones sectoriales como la actuación del sujeto político. Esta referencia es consistente con la propuesta de Tapia de pensar que las organizaciones transitan esos espacios, que pueden actuar sectorialmente, incluso defender intereses corporativos y, al mismo tiempo, jugar políticamente, incluso en términos de política electoral-partidaria.

En trabajos previos, definimos que este modo de entender la representación es constitutiva de las formas de hacer política en Argentina, específicamente de la gramática movimentista de acción colectiva (Natalucci, 2015, 2018b). Aquella se constituyó a mediados de los 40 a partir de la incorporación de los sectores populares a la comunidad política, articulando la representación corporativa-sectorial con el lenguaje de derechos propio de la lógica política. Las organizaciones que despliegan esta gramática tienen una concepción circular de la historia que alterna entre momentos de resistencia, que se caracterizan por el retroceso económico y la fragmentación política para los sectores populares y otros de ofensiva, en los que es posible recuperar derechos, acceder al Estado y de crecimiento de la articulación organizacional. Con este contexto, y en términos generales, la movilización es una estrategia de cuestionamiento social en los momentos defen-

sivos, y plebiscitaria y de apoyo a los gobiernos afines en los momentos ofensivos. En términos de la construcción política, la estrategia de las organizaciones es la participación de un movimiento nacional -un frente electoral- que impulse un proyecto policlasista, en el que tengan la posibilidad de oficiar de puentes entre los sectores populares y el Estado. Dado que ese movimiento nacional suele integrarse también por una élite externa, hay una serie de tensiones intrínsecas vinculadas a la representación de esos sectores. Así se genera un juego entre la integración estatal y el desafío plebeyo que “contiene en su seno una doble dimensión: conflicto y orden” (Rinesi y Vommaro, 2007, 460).

Hasta acá comentamos la definición teórica de la gramática movimientista, que ha sido altamente productiva para explicar la estrategia de las organizaciones no sólo en los 40 a partir de la irrupción del peronismo como sujeto político, sino también en relación con las decisiones que tomaron muchas organizaciones luego de la crisis de 2001 de incorporarse al kirchnerismo.

LA COMPLEJA RECREACIÓN DE LA GRÁMATICA MOVIMIENTISTA EN UN ESTADO EN TRANSICIÓN

Las primeras explicaciones respecto de la incorporación de muchas organizaciones al kirchnerismo se concentraron en la cooptación como clave explicativa. Autores como Borón (2007) o Campione y Rajland (2006) señalaron que Néstor Kirchner había habilitado una estrategia estatal de contención de la protesta, que ponía en evidencia o bien la debilidad de los sectores populares o bien la “infinita” capacidad de “volver al orden” por parte del Partido Justicialista (Svampa, 2005). Así, las organizaciones habían sido cooptadas en el sentido de ver domesticado su poder disruptivo para facilitar su incorporación al aparato del Estado y a la obtención de recursos.

Como respuesta a esta explicación, otros autores resaltaron la complejidad de los vínculos entre gobierno, organizaciones, procesos identitarios y de estrategias (Natalucci, 2012; 2015), las tensiones intrínsecas de las relaciones entre régimen político y movilización social y los procesos de institu-

cionalización que se derivan de ellas (Masseti y Gómez, 2009). De modos diferentes, estas perspectivas venían a reponer el carácter agencial de las organizaciones y a inscribir su incorporación en el kirchnerismo en una larga tradición política.

Ahora bien, el kirchnerismo como ciclo gubernamental -antes que como movimiento político- (Sidicaro, 2001) atravesó diferentes etapas y, como mencionamos en la Introducción, la crisis de 2008/2009 interrumpió el proceso de crecimiento económico, de mejoramiento de las condiciones de vida y de la distribución de la riqueza sostenido hasta ese momento. En aquel entonces, como durante la pandemia, surgió la pregunta: ¿quién pagaría la crisis? La crítica situación económica y social que sucedió luego implicó cambios en el campo multiorganizacional y en la relación entre las organizaciones sectoriales y la elite partidaria.

Avatares sindicales

En términos generales, el movimiento sindical atravesó un proceso de sucesivas fragmentaciones entre 2008 y 2012. En 2010, la ruptura de la CTA en dos fracciones (CTA de los Trabajadores y CTA Autónoma) y en 2012 con la ruptura de la CGT Azopardo en dos sectores, además de la ya constituida CGT Azul y Blanca en 2008.

La discusión de la CTA a partir de 2003 estuvo relacionada en principio con revisar la estrategia del sindicalismo de movimiento social, que le había valido una gravitación creciente durante la etapa neoliberal. Además, esta fue acompañada por la premisa de la autonomía respecto de los patrones, pero también del Estado y los partidos políticos en un intento de construcción de un movimiento político, social y cultural propio (Gurrera, 2008; Armelino, 2012).

La irrupción del kirchnerismo implicó todo un sismo para la CTA: la falta de acuerdo respecto del pedido de Kirchner de reunificarse con la CGT -en vez del otorgamiento de la reclamada personería gremial- e integrarse a la coalición de gobierno (Pérez y Natalucci, 2012) aparejó una diáspora que a su vez llevó a diferentes posicionamientos y estrategias individuales de sus máximos dirigentes (Armelino, 2012). Esto se combinó con un cambio de escenario fundamental respecto de la revitali-

zación sindical que aconteció apenas asumido el propio gobierno y que implicó el fortalecimiento de la estrategia corporativa de los sindicatos frente a la de movilización territorial. A su vez, esto generó un progresivo distanciamiento entre los sindicatos más fuertes de la Central como la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) -aún con sus diferencias- de las organizaciones territoriales, como la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV).

Para el Congreso de 2008 se perfilaron dos líneas de acción política bien diferentes: la Paritaria Social (PS), y la Constituyente Social (CS). Siguiendo a Morris (2020), la primera era impulsada por la CTERA y la secretaría general encabezada por Hugo Yasky en pos de construir una alianza policlassista con el objetivo de participar del articulado institucional y estatal; la segunda era motorizada por Víctor de Gennaro y ATE Nacional -que luego también se fraccionaría- y buscaba reponer la construcción del movimiento político, social y cultural, una construcción política-partidaria por fuera del Estado y sobre todo del kirchnerismo. Ambas posiciones terminaron siendo irreconciliables, por lo que conformaron la CTA de los Trabajadores, cercana al kirchnerismo, y la CTA Autónoma. Es necesario mencionar que esta ruptura no solamente responde al cálculo estratégico de sus dirigentes sino también a las bases y a la construcción identitaria que la Central hizo durante los 90 luego de su partición de la CGT en 1996.

El proceso interno de CGT fue diferente, dado que los gremios que integran la Central comparten varias premisas claves: la intervención en política partidaria, participación en instancias estatales y adhesión al peronismo. Esto implicó que poco después que asumió Kirchner se iniciara el proceso de unificación (Natalucci, 2017), primero con una conducción tripartita y luego con la elección de Hugo Moyano como secretario general por el período 2004-2008. En 2008, la crisis internacional de 2008/2009 y la pregunta de quién pagaría los costos de la crisis implicó que el conflicto entre el capital y el trabajo se desplazara del eje externo al interno (Wainer, 2016). Si bien se produjeron varias discusiones, nos interesa remarcar dos. La primera relacionada con los costos de la crisis y ciertos intentos de los sectores cegetistas

de avanzar en la regulación del llamado trabajo en negro, desmontar los mecanismos de la tercerización que precarizan los empleos e insistir en la distribución de la riqueza. Esto supuso que se generara un debate -e incluso proyectos legislativos- sobre la participación en las ganancias de las empresas y el cobro del impuesto a los salarios más altos. Esto implicó un límite respecto de esas condiciones estructurales que mencionamos en la Introducción, de lo que el neoliberalismo ha excluido siquiera como posibilidad.

La segunda discusión se vinculó con la tensión entre las organizaciones y la elite política: ¿quién tiene la representación de esos sectores? ¿Las organizaciones a partir de su representación corporativa o la elite por su desempeño en el gobierno? En este punto, las discusiones cegetistas a partir de 2009 reflejan algunos de estos dilemas. Por ejemplo, cuando en 2009 el núcleo MTA conformó la Corriente Nacional de Sindicalismo Peronista (CNSP) que articulaba a distintas organizaciones sindicales con la aspiración de participar en política partidaria. Específicamente, más allá del reposicionamiento de las organizaciones sindicales en la escena pública, éstas aspiraron a recuperar protagonismo político a través de la participación electoral en el frente de gobierno. Así, la demanda “salto a la política” resumía las intenciones de disputar la representación política de esos sectores, por mayor participación política. Esta jugó un rol muy importante a la hora de configurar el mapa sindical previo a 2015; de hecho, las diferencias entre la elite kirchnerista y los dilemas sindicales finalmente impidieron la consolidación de la CNSP y posibilitaron la ruptura de la CGT en 2012.

Avatares territoriales

El proceso de las organizaciones piqueteras, de base territorial o social fue diferente al de las sindicales. En principio, porque venían de un alto nivel de coordinación durante 2001 y 2002 con la CTA y el Bloque Piquetero Nacional. La asunción de Kirchner, la creación del gabinete piquetero y la reorientación de la política social crearon un campo de acción bien diferente al que habían conocido en el momento de su emergencia. Lo cierto es que entre 2003 y 2006 el kirchnerismo se conformó en una posibilidad identificatoria, en el sentido que generó condiciones de posibilidad

para releer ciertas tradiciones políticas (Barros, 2010). Así, el peronismo dejó de ser solamente una memoria para volver a ser una forma de hacer política, propiciando que ciertas organizaciones repensaran su relación con el gobierno, empezaran a reconocerse kirchneristas y revisaran su estrategia de articulación política. De ahí que muchas de las organizaciones no sólo adoptaron otras identidades, con cambio de nombre incluido, sino que aceptaron incorporarse a la coalición de gobierno y apostar a la construcción territorial. En este contexto, se redefinió el mapa organizacional, entre las principales estaban la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD Evita), el Movimiento Barrios de Pie y el reciente Frente Transversal Nacional y Popular. Estas organizaciones, con mayor capacidad de movilización, iniciaron un proceso de coordinación que culminaría algunos años después con la conformación del Movimiento Evita (2005) y el Movimiento Libres del Sur (2006).

Luego de esta reorganización del campo multiorganizacional devino un momento de politización en un sentido estricto. Es decir, retomando lo que mencionamos en una sección anterior, las organizaciones habían logrado crear una base a la que representar y entablar con ellas un alto proceso de movilización y politización. Lo que restaba era poder apuntalar la participación en la coalición de gobierno tanto en las esferas del ejecutivo como del legislativo. En la misma tónica que las organizaciones sindicales promovieron la demanda del salto a la política, en el sentido de la reivindicación de sus capacidades para actuar en un campo político además del social/sectorial. Esta apuesta no siempre salió bien de acuerdo a los intereses de las organizaciones; de hecho, Libres del Sur abandonó el gobierno y el Frente para la Victoria a mediados de 2008 luego que Kirchner decidiera disputar la presidencia del Partido Justicialista y la FTV fue disolviéndose progresivamente.

Ciertos hechos coyunturales generaron otras condiciones de acción para las organizaciones. Uno de ellos ha sido la crisis internacional de 2008/2009 cuando aquellas empezaron a identificar algunos problemas estructurales para avanzar en las conquistas sociales. Algunas organizaciones, entre ellas el Movimiento Evita y el Movimiento de

Trabajadores Excluidos (MTE), empezaron a delinear una estrategia orientada a la organización de los trabajadores no asalariados, integrantes de sus organizaciones y en muchos casos titulares de programas sociales, que se habían reorientado a un perfil de tipo más productivista. Si bien hasta ahora las organizaciones habían demostrado un alto nivel de actuación y movilización, lo cierto es que desde 2009 y 2010 iniciaron un proceso de organización de trabajadores no asalariados y, poco después, en 2011 fundaron la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), en un claro intento de repensar las transformaciones de la clase trabajadora.

Desde ese momento, alternaron esa demanda de participación política con la consolidación de esa estrategia sectorial. Sin embargo, a diferencia de algunos sectores sindicales, nunca rompieron abiertamente con el kirchnerismo mientras ejerció el gobierno. Incluso fueron activos militantes de la campaña de 2015 a favor de Daniel Scioli y soñaban con la concreción de un Ministerio de Economía Popular en caso de su triunfo.

LA RELACIÓN ESTATAL Y EL DESEMPATE IMPOSIBLE

Ahora bien, este proceso que hemos descripto sucintamente en clave de dinámica socio-política omite dos aspectos que corresponde introducir. El primero se refiere a que la crisis de 2001 no sólo generó las condiciones para la emergencia del kirchnerismo, sino también para la formación de un espacio de centro-derecha y la revitalización de la gramática liberal (Natalucci, 2022). Esta última fue un efecto tardío de aquella crisis pero implicaba la reposición de los valores neoliberales respecto del Estado. En otras palabras, en el campo político no solo jugaba y/o participaba el kirchnerismo sino también otras fuerzas políticas antagónicas bien diferentes en términos ideológicos. Y esta cuestión se relaciona con el segundo aspecto que hay que incorporar en el análisis. Se trata de la disputa en torno al Estado: no todos querían que el Estado volviera, algunos querían que siguiera retirado para usar la misma metáfora.

Respecto de este punto, nos interesa traer a colación los aportes de Álvaro García Linera acerca de

su problematización sobre la relación Estatal. Para su análisis, propone tres ejes analíticos, a saber: “el Estado como correlación de fuerzas sociales, el Estado como institución y el Estado como idea o creencia colectiva generalizada” (2008, 392). En sus términos, el Estado constituye una relación, “una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por lo tanto, son flujos de interrelaciones y de materializaciones pasadas de esas interrelaciones referidas a la dominación y la legitimación política” (2008, 392). De esta manera, el Estado implica la correlación de fuerzas entre bloques sociales en un sentido más estructural, que da lugar a ciertas dinámicas socio-políticas pero que las subyace. Atendiendo a este punto, no es posible afirmar taxativamente que la crisis abierta en 2001 está cerrada con la salida electoral de 2003, sino que desde entonces se abrió una disputa, con diferentes pliegues y aperturas según los hechos coyunturales. Con estas disputas de fondo, García Linera prevé la posibilidad de un empate catastrófico (2008, 394). Según lo planteado en trabajos previos, con las elecciones de 2015 -y esa mínima diferencia electoral de poco más de 80 mil votos- y la dinámica de la protesta entre 2016 y 2019 nos encontramos en un escenario de “desempate imposible” respecto del neoliberalismo (Natalucci y Fernández Mouján, 2022). En el marco de esta disputa la pregunta por el Estado sigue abierta.

Ahora bien ¿qué quiere decir “desempate imposible”? Evidentemente es un parafraseo de la idea propuesta por Juan Carlos Portantiero acerca del “empate hegemónico” en los 70, en la que dos fuerzas tenían la capacidad de vetarse entre sí, pero no lograban hegemonizar el campo político por un largo período de tiempo. Así, ninguna de las dos fuerzas lograba “presentar sus intereses como los intereses de toda la sociedad y formar un bloque histórico” (Natanson, 2017, 3). En algún sentido, también para esta coyuntura podríamos pensar bajo esa misma noción; sin embargo, nuestra impresión es que lo que está en juego en la actualidad no es solo como dirimir la orientación política del bloque histórico, sino sus propios fundamentos. De ahí que pensemos que para esta época es más apropiado hablar de “desempate imposible” en cuanto a las dificultades para instaurar un nuevo consenso en torno al neoliberalismo y, en especial, sobre el Estado, los derechos y los vínculos entre este y los ciudadanos. Como

mencionamos en la Introducción, hay una diferencia sustancial entre la tensión intrínseca entre el liberalismo político/liberalismo económico -y las discusiones que abría ese contexto- y la que se entabla en torno al neoliberalismo como la extensión de la mercantilización sobre todo el mundo de la vida, incluyendo al Estado como formación socio-histórica.

En relación con esta problematización, García Linera hace un aporte significativo respecto de lo que llama “crisis estatal” (2008, 394), dado que no se trata solo de la emergencia de disidencias dentro del bloque de poder dominante, sino que está en duda el plano simbólico, el imaginario colectivo de la sociedad sobre el cual se construye cualquier propuesta política. Incluso cuestionando algunos estándares de cualquier poliarquía como las elecciones libres, los derechos liberales de asociación y de libre expresión, el Estado de derecho, incluyendo la división de poderes. El incremento de la criminalización de la protesta, la persecución a dirigentes políticos, sociales y sindicales, el monopolio mediático y la judicialización de la política, conocida como lawfare, constituyen estrategias de fuerte disciplinamiento.

Probablemente la contemporaneidad de estos acontecimientos le doten de una magnitud mayor frente a otros eventos históricos, sin embargo parece que el neoliberalismo como dispositivo y como programa económico parece avanzar sobre los ideales, imaginarios y derechos consagrados como tales. Tal vez por estas dificultades no haya posibilidades de consolidación de una nueva forma Estatal duradera, con cierta estabilidad en el mediano plazo. Por el contrario, tanto el proyecto neodesarrollista con inclusión social como el neoliberal excluyente parecen no lograr hegemonizar el campo político y ganar en legitimidad social. Por el contrario, la dominación política es precaria. En términos del intelectual boliviano pareciera que no logra constituirse el “punto de bifurcación estatal a partir del cual ya es posible hablar de un proceso de estabilización y de auto reproducción de la correlación de fuerzas y de cierre de la crisis del Estado” (García Linera, 2008, 397. cursivas en el original).

Esta imposibilidad suele denominarse como la grieta y representa el mayor desafío de la socie-

dad actual, así como de la elite dirigente que pueda conducirla, incluyendo sindicalistas, referentes sociales, políticos, etc. Un corolario tiene que ver con la suspensión de debates internos al interior de cada proyecto, dado que la amenaza frente a la aparición de la otra fuerza, o la contribución a la mayor precariedad del proceso político suspende las diferencias internas, los debates y las tensiones propias de la acción política. Así los dirigentes eligen sectorizar aún más sus posiciones y estrategias para no debilitar aún más la coalición de gobierno. Esto suele tener un efecto adverso dado que se genera un proceso de ostracismo, en la jerga de las organizaciones: cerrar filas, que impide cualquier estrategia de construcción política abarcativa.

CERRANDO FILAS

Retomando la noción de la gramática movimientista, si el período 2016-2019 estuvo caracterizado por los procesos de resistencia a las políticas del gobierno de la Alianza Cambiemos, a partir del retorno de un gobierno peronista con el Frente de Todos a fines del 2019, la dinámica de la protesta y la movilización tomó otro cariz. A esto se suma que a inicios de 2020 se declaró la pandemia de COVID-19, que implicó no solamente la imposición de ciertas medidas de restricción a la circulación -a priori una reformulación en términos de las posibilidades de movilización callejera-, sino también una crisis social y económica devenida de este suceso, que se asentaba sobre la crisis económica heredada del gobierno de Cambiemos.

Según datos del Observatorio de Protesta Social durante la pandemia hubo un incremento de la conflictividad que se mantiene hasta la actualidad. A diferencia de otros períodos políticos (sean los gobiernos kirchneristas o de la coalición Cambiemos), la protesta desde ese entonces asumió un carácter peculiar: su segmentación. Hasta ahora los ciclos de movilización se habían caracterizado por momentos de mayor fragmentación o heterogeneidad. Por su parte, la protesta fragmentada alude a la “singularización de las demandas con alta localización, poca continuidad temporal [y con poca] fortaleza identitaria” (Schuster et al., 2006, 8). Por la otra, la heterogeneidad. Se caracteriza por la multiplicidad de actores, demandas y repertorios, por lo cual ninguna organización puede

ostentar el monopolio o patrimonio de la protesta como tampoco las conquistas que resulten de ella (Natalucci, 2019).

Contrariamente, en la protesta segmentada las organizaciones ya se encuentran consolidadas, con identidades definidas, y parecen decidir deliberadamente no establecer acciones de coordinación y de articulación con otras. Cada evento está situado en un espacio, localizado, sin intentos de generalización o nacionalización. Por estas características, las posibilidades de impacto institucional son bajas, dado que la apelación de los dirigentes se orienta a la resolución de las demandas de un modo más administrativo que político. La excepción son aquellas protestas que se orientan a disputar con la otra fuerza política en juego, por ejemplo en los casos donde se impugna los procesos de criminalización y persecución de los dirigentes o en defensa de la democracia. La protesta de tipo segmentada creció al ritmo de la pandemia toda vez que el espacio público, sobre todo el callejero, estaba clausurado. Así, cada organización optó por protestar por su lado, con sus demandas sectorializadas y con poca voluntad de articular con otros colectivos. Las organizaciones sindicales se enfocaron en demandas como las vinculadas a las condiciones de trabajo y garantía de pagos de salarios, mientras las organizaciones sociales y de base territorial reclamaban la implementación de políticas sociales sectoriales que morigeraran la crisis económica que se agravaba (Natalucci, et. al, 2020). Esta estrategia fue continuada una vez que la cuarentena se fue flexibilizando aunque por razones diferentes a las restricciones a la circulación.

Recapitulando brevemente, la CGT se reunificó en 2019 también con una conducción tripartita (Héctor Daer- Sanidad; Pablo Moyano, Camioneros y Carlos Acuña -estaciones de servicio), sin mostrar un posicionamiento estable. Aún con diferencias, los sindicatos cegestistas han tenido un desempeño más bien sectorial, y lo mismo puede decirse de la CTA-t. Las organizaciones nucleadas en la Unión de Trabajadoras y Trabajadoras de la Economía Popular -conformada en diciembre de 2019- siguieron un poco esta dinámica: ocupación de lugares en la conducción del Estado, escaños legislativos y una protesta sectorializada, sobre todo con demandas por pedidos de asistencia so-

cial directa a partir de la crisis económica. Si bien la movilización no decayó en términos cuantitativos, adquirió este carácter segmentado y de baja incidencia sobre el sistema político.

REFLEXIONES FINALES

Empezamos este artículo con la pregunta por la desigualdad y la democracia que ha puesto en crisis a esta última tal como la conocimos en el último siglo. Asimismo, señalamos que una de las particularidades del caso argentino se relacionaba con los altos procesos de organización popular y con la politización de los sectores con representación social que abocaban por participar en la comunidad política. Incluso esta característica ha sido clave para instalar nuevos debates -por ejemplo el derecho a un ingreso universal o antes el seguro de desempleo-, las formas de intervenir -recuperando viejas tradiciones obreras como el piquete y la manifestación como forma transversal de estar en la calle- y de acción colectiva -en la reorganización de sectores que en el mundo no se han organizado, como los desocupados primero y los trabajadores no asalariados después-.

Esta insistencia de los procesos de organización ha sido clave para persistir en momentos de ofensiva de los sectores dominantes por incrementar aún más la distribución de la riqueza a su favor. Sin embargo, también parece encontrar algunos

límites, aún recientes pero que se empiezan a vislumbrar en los ciclos de movilización. Al respecto, mencionamos que durante mucho tiempo la movilización era considerada como una estrategia de cuestionamiento social en los momentos defensivos, y plebiscitaria y de apoyo a los gobiernos afines en los momentos ofensivos. No obstante esta memoria, lo cierto es la profundización de la crisis económica, sobre todo por la altísima inflación como mecanismo disciplinador de los sectores dominantes, la debilidad creciente del gobierno y el proceso de persecución política a Cristina Fernández de Kirchner -incluyendo el intento de su asesinato- han sido decisivos para que las organizaciones sociales y sindicales mantuvieran una estrategia descentralizada de protestar, sin intentar coordinar con otras y sin presionar en demasía. Esto es clave para entender por qué no ha habido paros generales en estos años o por qué se discontinuó la articulación entre los nucleamientos sindicales y de la economía popular. Y también lo es para entender por qué en ciertos contextos se suspende esa idea que la movilización es plebiscitaria cuando gobiernan coaliciones vinculadas al peronismo.

La tensión hoy se ubica no sólo entre dos fuerzas que pugnan por desempatar entre dos modelos diferentes de gobernar, sino también al interior de la coalición oficialista, en esa siempre compleja contradicción entre representación sectorial y política y de cómo se articulen las alianzas en su interior.

BIBLIOGRAFÍA

- Armelino Martín (2012). "Kind of Blue. Las vicisitudes de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) durante los años kirchneristas", Germán Pérez y Ana Natalucci (eds), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Nueva Trilce Editorial, 101-126.
- Barros Sebastián (2010). "Identificación populista, espacio y democracia", ponencia presentada en el II Encuentro entre Equipos de Investigación en Teoría Política, Córdoba, Argentina. 23 y 24 de Septiembre.
- Borón Atilio (2007). "Identidad, subjetividad y representación", en Villanueva Ernesto y Massetti Astor (Comp). *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Prometeo, 26-40.
- Campione Daniel y Rajland Beatriz (2006). "Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos", en Caetano Gerardo (Comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 297-330.
- Castel Robert, Kessler Gabriel, Merklen Denis y Murad Numa (2013). *Individuación, Precariedad, Inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Cohen Jean (1985), "Estrategia o identidad: paradigmas teóricos nuevos y movimientos sociales contemporáneos", en *Social Research Review*, Vol. 52, Nº 4, 3-42.
- Dahl Robert (1989), *La Poliarquía*, Madrid: Tecnos.
- De Lagasnerie Geoffry (2012). *La última lección de Michel Foucault: sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Linera Alvaro (2008). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*, Buenos Aires: CLACSO.
- Goldstone Jack (2004). More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields, *Theory and Society* 33, 333-365.
- Gómez Marcelo y Massetti Astor (2009). *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros sobre el proyecto nacional y latinoamericano*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Gradin Agustín (2017). "¿Cuántas sillas se repartieron? El lugar otorgado a las organizaciones de la sociedad civil en la legislación nacional impulsada por los gobiernos kirchneristas (2003 -2015)". Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, 5 al 7 de agosto de 2017.
- Gradin Agustina (2015). *La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003 - 2009. La experiencia del Movimiento Barrios de Pie: sus límites y potencialidades* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Gurrera María Silvana (2008). "Protesta, conflicto sindical e identidades políticas: la Central de los Trabajadores Argentinos en los años noventa", Bettina Levy y Natalia Gianatelli (eds.), *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Longa Francisco (2019). *Historia del Movimiento Evita*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- McCarthy John y Zald Mayer (1977). "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", en *American Journal of Sociology*, Vol 82, Issue 6, 1212-1241.
- McAdam Doug, Tarrow Sidney y Tilly Charles (2005). *Dinámica de la contienda política*, Barcelona: Hacer Editorial.
- Melucci Alberto (1994a) "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales", en *Zona Abierta*, 69, Madrid, 153-178.
- Melucci Alberto (1994b). "¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?", en Laraña E. y Gusfield, J. *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, 119-147.
- Morris María Belén (2020), "Los itinerarios de la Central de Trabajadores de la Argentina durante los gobiernos kirchneristas: ¿autónomos, independientes o neutrales?", en *Revista Izquierdas*, 49, 3699-3740.
- Natalucci Ana (2019). Social Mobilization and Politics in Argentina: Peak and Crisis of the Left Turn. En J.P. Ferrero, A. Natalucci, L. Tatagiba (Ed.), *Socio-Political Dynamics within the Crisis of the Left: Argentina and Brazil*, London: Rowman and Littlefield, 65-94.
- Natalucci Ana (2018a). "El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-

2016)", *Revista Polis*, 49, 103-125. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v17n49/0718-6568-polis-17-49-00103.pdf>.

Natalucci Ana (2018b). "La gramática movimentista durante el giro a la izquierda: El caso de Argentina", *Revista de Sociología* 33(1), 88-103. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2018.51796>.

Natalucci Ana (2017). "El sindicalismo peronista durante el kirchnerismo (2003-2015)", En Paula Abal Medina, Ana Natalucci y Fernando Rosso *¿Existe la clase obrera?*, Le Monde Diplomatique, Capital Intelectual, Buenos Aires, 63-124.

Natalucci Ana (2015). "Mobilização social e mudanças políticas: revisitando o conceito de gramáticas de ação política", *Plural - Revista De Ciências Sociais*, 22(1), 83-106. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2015.102215>.

Natalucci Ana (2012). "Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010)". En Germán Pérez y Ana Natalucci (Ed.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires: Nueva Trilce, 27-56.

Natalucci Ana y Fernández Mouján Lucio (2022), "¿Un giro a la derecha? Movilización y política en la Argentina contemporánea (2015-2019)", *Revista Polis*, Vol. 21, Nº 61, 59-79, 2022. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568>.

Natalucci Ana, Fernández Mouján Lucio, Mate Ernesto, Ríos Victoria, Stefanetti Camila y Vaccari Samantha (2020). *La protesta social en cuarentena. Base de datos en protestas sociales en Argentina 2020*, Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA), CONICET-UMET. https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/2020_DOCUMENTO_Metodo-CITRA-volumen-6.pdf.

Natalucci Ana y Pagliarone Florencia (2013). "Revisitando los conceptos de lo social y lo político: movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades", *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. 3, Nº 2, 77-98. <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/article/view/1626>.

Natanson José (2017). "Empate hegemónico en América Latina". <https://www.eldiplo.org/notas-web/empate-hegemonico-en-america-latina/>.

Pérez Germán (2010). "El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica", en Astor Massetti (Comp.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*, Buenos Aires: Nueva Trilce, 439-445.

Pérez Germán (2011). Neoliberalismo y política. En Germán Pérez (Ed.) *Todo aquel fulgor. La política argentina después del neoliberalismo*, Buenos Aires: Nueva Trilce, 11-18.

Pérez Germán y Natalucci Ana (2012). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

Pérez Germán y Natalucci Ana (2008). "Estudios sobre movilización y acción colectiva: interés, identidad y sujetos políticos en las nuevas formas de conflictividad social" en Ana Natalucci (Ed.) *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*. La Plata: Al Margen, 81-102.

Rinesi Eduardo y Vommaro Gabriel (2007). "Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos" en Eduardo Rinesi (Compiladores) *Los lentes de Víctor Hugo*, Buenos Aires: Prometeo.

Schuttenberg Mauricio (2014). *Las identidades nacional-populares*, Villa María: Editorial Universitaria Villa María.

Schuster Federico, Pérez Germán, Pereyra Sebastián, Armesto Melchor, Armelino Martín, García Analía, Natalucci Ana, Vázquez Melina y Zipcioglu Patricia (2006). *Documento de Trabajo No 48 Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003*. Instituto Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires. (FCS-UBA).

Sidicaro Ricardo (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. *Nueva Sociedad*, Caracas, Nº 234, 75-94. <http://nuso.org/>.

Svampa Maristella (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.

Svampa Maristella y Pereyra, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Biblos.

Tapia Luis (2009). "Movimientos sociales, movimientos sociales y los no lugares de la política", en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Buenos Aires: CLACSO.

Touraine Alan (2006). "Los movimientos sociales", *Revista Colombiana de Sociología*, Bogotá, Nº 27, 255-278.

Vilas Carlos (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Lanús, UNLa.

Vommaro Gabriel (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Wainer Andrés (2016). "¿El populismo imposible? Economía y política en la Argentina reciente", en *Revista Épocas*, Nº 2, 3-14.



Francisco **LONGA***

*. Lic. en Ciencia Política, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales, por la Universidad de Buenos Aires. Es Investigador Asistente en el CONICET (CONICET/IPN-UNLa/UNGS) y se especializa en estudios sobre movimientos sociales, acciones colectivas, Estado y elites políticas.
e-mail: francisco_longa@yahoo.com.ar

PRESENTADO: 01.11.22

ACEPTADO: 17.01.23

TRES ESTRATEGIAS Y TRES PILARES. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DE ARGENTINA, DESPUÉS DEL CICLO KIRCHNERISTA (2015-2022)

37

Resumen

Durante los últimos años, en Argentina asistimos a un creciente protagonismo de los movimientos sociales asociados a la Economía Popular. Desde la salida del gobierno kirchnerista en 2015, y tras la sucesión de las presidencias de Mauricio Macri y Alberto Fernández, estas organizaciones han potenciado sus estrategias y fortalecido los pilares en los cuales se sostienen. En este artículo se explican las tres estrategias principales de estas organizaciones en la actualidad: la territorial, la sindical y la político-institucional. A la vez, se muestra que el desempeño público de estos movimientos se asentó en tres pilares: sus recursos organizativos, sus recursos simbólicos y una agenda propia. Finalmente, se describen los desafíos que trajo aparejado el actual crecimiento político de este sector.

Palabras Clave: Movimientos sociales; Economía Popular; Disputa política; Estrategias.

Summary

In recent years in Argentina we have witnessed a growing prominence of social movements associated with the Popular Economy. Since the end of the Kirchnerist government in 2015, and after the successive presidencies of Mauricio Macri and Alberto Fernández, these organizations have boosted their strategies and strengthened the pillars on which they are based. This article explains the three main strategies of these organizations at the present time: territorial, trade union and political-institutional. At the same time, it shows that the public performance of these movements is based on three pillars: their organizational resources, their ideational resources and their own agenda. Finally, the challenges brought about by the current political growth of this sector are described.

Key words: Social movements; Popular economy; Political dispute; Strategies.

INTRODUCCIÓN

El ciclo de protestas que clausuró la etapa neoliberal en Argentina desde mediados de la década de 1990 (Scribano y Schuster, 2001), trajo aparejado el surgimiento de numerosos movimientos sociales que se abocaron a construcciones sociales de las más diversas. Con los cambios en el repertorio de la protesta social (Auyero, 2002), surgieron movimientos de trabajadores/as desocupados/as (Retamozo, 2009), fábricas recuperadas (Rebón, 2005) y asambleas vecinales (Alimonda, 2001), entre otras expresiones.

La llegada de Néstor Kirchner al poder en 2003 inauguró una nueva etapa política, extendida durante tres mandatos presidenciales hasta la salida de Cristina Fernández de Kirchner de la presidencia en 2015. La recomposición política fue uno de los logros tempranos del kirchnerismo en el poder (Cheresky, 2004). Este nuevo orden político generó un parte-aguas en el campo movimientista: durante los gobiernos kirchneristas un sector significativo de los movimientos sociales de base territorial experimentó una segunda ola de incorporación estatal (Rossi, 2017). Por el contrario, otras organizaciones de similar carácter rechazaron esa incorporación, se diferenciaron del kirchnerismo y continuaron acumulando poder en el campo social. Este ciclo progresista (Svampa, 2017; Katz, 2018) se clausuró parcialmente con la derrota electoral del kirchnerismo en las elecciones presidenciales de 2015, a manos del empresario de derecha Mauricio Macri. A partir de allí comenzó una nueva etapa para las organizaciones sociales, en la cual mostraron una mayor complejidad en sus estrategias. El presente artículo se dedica a analizar esta última etapa, abierta a finales de 2015.

El análisis se centra en las organizaciones socio-territoriales ligadas al trabajo y a la asistencia alimentaria y educativa, que se afincaron principalmente en los barrios populares de las zonas metropolitanas. Dentro de este sector nos enfocamos en las organizaciones que se autodenominan parte de la “Economía Popular” y que están agrupadas desde 2019 en la Unión de Trabajadores/as de la Economía Popular (UTEP), el sindicato que han creado para pulsar por sus derechos. El presente artículo sostiene que estas organizaciones vienen desplegando tres estrategias: territorial,

sindical y político-institucional. A la vez, se analiza el modo en que estos grupos se vienen sosteniendo en el tiempo en función de tres pilares: los recursos organizativos, los recursos simbólicos y la agenda.

El análisis de este trabajo se desprende de una investigación de largo aliento llevada a cabo con estas organizaciones sociales durante los últimos diez años. La estrategia metodológica consistió en el seguimiento de sus iniciativas y actividades a través de fuentes secundarias, como sus documentos, comunicados, proclamas y publicaciones en redes sociales, y al mismo tiempo de las noticias reflejadas en la prensa nacional sobre el accionar de estas organizaciones. Además, a partir de una muestra no aleatoria y estratégica (Sabino, 2000) con el Movimiento Evita y el Frente Popular Darío Santillán, se realizaron entrevistas en profundidad con sus cuadros medios y dirigentes, además de visitas de campo a sus locales barriales y conversaciones informales con sus militantes de base.

MARCO CONCEPTUAL

El análisis que aquí se presenta se relaciona con dos discusiones medulares de la literatura contemporánea sobre movimientos sociales. La primera reenvía al debate acerca de a qué campo de acción corresponde el activismo de los movimientos sociales; la segunda, a cómo se sostienen los movimientos en el tiempo.

Respecto del primer debate, las discusiones versaron centralmente acerca de si la acción de los movimientos corresponde únicamente al campo social, o si deben tener también intervención en la arena político-institucional (Gale, 1986; Della Porta, 1995; Jenkins, 1995; Tarrow, 2021). Para cierta tradición teórica, las organizaciones sociales son intrínsecamente distantes de las estructuras de gobierno (Jenkins y Klandermans, 1995) y se ligan casi exclusivamente con el conflicto (Melucci, 1989). En Argentina, por ejemplo, un primer conjunto de trabajos leyó la incorporación de organizaciones al Estado durante el kirchnerismo desde este enfoque, con lo cual señalaron los límites que estos movimientos encontraban en el Estado, cayendo en la cooptación por parte del gobierno kirchnerista (Oviedo, 2002; Battistini, 2007; Zibechi, 2009).

Por otro lado, existe una tradición que remarca la familiaridad de los movimientos sociales con las instituciones estables de las democracias occidentales (Epstein 1996; Kinchy, 2010). Desde esta mirada, las organizaciones no están solamente asociadas al conflicto sino también a la ocupación de puestos en el Estado (Andrews 2001; Cress y Snow 2000), con lo cual: “se involucran tanto en las protestas como en acciones políticas convencionales” (Kriesi, 1995, 152). Para estos autores “no es inusual que los activistas de los movimientos pasen a ser parte del establishment político, o estén ya bien integrados institucionalmente” (Johnston, 2011, 66). En nuestro país, una segunda oleada de estudios leyó desde otro marco la integración de organizaciones sociales a los gobiernos kirchneristas, se impugnó la idea de la “cooptación” y sugirió, en cambio, que se incorporaban combinando la acumulación de poder en el campo social con la disputa de las estructuras del Estado. Estos estudios reivindicaron el carácter consciente y negociado de la incursión de las organizaciones a las dependencias estatales (Natalucci, 2008; Massetti, 2009; Gómez, 2010).

En este artículo parto de reconocer, al igual que esta última corriente, que la integración de las organizaciones sociales de Argentina al Estado durante las últimas décadas se dio de una manera consciente. En otro trabajo dí cuenta de la fragilidad del concepto de cooptación para comprender estas experiencias (Longa, 2019b), reconociendo en cambio la vigencia que siguieron teniendo en los territorios y en las calles las organizaciones sociales que fueron parte de gestiones gubernamentales (Longa, 2019). De tal modo, coincido en que en la actualidad: “los movimientos sociales constituyen un elemento esencial de la política normal en las sociedades modernas, y solo hay un límite difuso y permeable entre la política institucionalizada y la no institucionalizada” (Goldstone, 2003, 2)¹.

Respecto del segundo debate, uno de los focos de atención principales de los estudios sobre mo-

vimientos sociales fue el modo en que estas experiencias logran o no sostenerse en el tiempo. La agenda clásica de trabajos en este campo se preguntó frecuentemente cómo logra mantener la fortaleza un movimiento social luego de un ciclo de auge y de visibilización (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005). Para algunos estudios la continuidad estaba dada por la capacidad de los movimientos de acumular recursos. Esto sostuvo la renombrada escuela de la “movilización de recursos”, de origen estadounidense, cuyos principales referentes fueron Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald. Sus trabajos insistían “en la importancia para los actores políticos populares de las bases organizativas, la acumulación de recursos y la coordinación colectiva” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005, 17) en el éxito y la permanencia de un movimiento. Con ello, identificaban similitudes entre el accionar de los movimientos y el de otros grupos de interés. Sin embargo, esta corriente infravaloraba la cultura, las ideologías y la construcción de identidades en los movimientos sociales (Gohn, 1997).

Para el enfoque de este artículo los recursos son sin dudas un elemento clave para el sostenimiento en el tiempo de un movimiento social. Sin embargo, se propone aquí una re-formulación del concepto de recursos, abrevando también en otras corrientes. Propongo recuperar algunos trabajos actuales de la ciencia política sobre partidos políticos para analizar la cuestión de los recursos en los movimientos sociales. Autores/as como Jennifer Cyr y Noam Lupu vienen haciendo aportes interesantes para comprender la supervivencia en el tiempo de los partidos políticos de América Latina, precisamente considerando los “recursos” con los que cuentan esas organizaciones partidarias. La hipótesis principal de Cyr (2017) es que los partidos políticos que logran acumular recursos de “alto costo” son los que más posibilidades tienen de recuperarse a un colapso electoral y de sobrevivir en el tiempo². Ejemplos de este tipo de recursos son los “recursos organizativos” como “locales barriales, comités vecinales y, especialmente,

1. Traducción propia.

2. Los recursos de “alto costo” son difíciles de conseguir y su acumulación lleva tiempo, pero finalmente son más duraderos y permiten a los partidos resistir a coyunturas adversas. A diferencia de éstos, los recursos de “bajo costo” (como el dinero, el patronazgo y las elites partidarias) son “fáciles de cultivar en épocas de éxito electoral, pero tienden a desaparecer tras las crisis electorales” (Cyr, 2017, 16). Agradezco a Jennifer Cyr, quien en comunicaciones personales me ayudó a pensar el modo de traducir estos conceptos del texto original.

militantes partidarios” (Cyr, 2017, 16)³; y los recursos “simbólicos”, que son “un núcleo acumulado de principios o ideas por las cuales el partido es ampliamente conocido en la sociedad” (Cyr, 2017, 16)⁴. Como se verá, en este trabajo se sostiene que los movimientos que mantuvieron protagonismo público durante los últimos años, han acumulado significativos “recursos de alto costo”, tanto organizativos como simbólicos.

La cuestión de la identidad, que ha sido central para la corriente europea de estudios sobre movimientos sociales, también es tenida en cuenta en este trabajo. Para comprender la importancia de la construcción identitaria al interior de estas organizaciones se utilizan nuevamente conceptos y aportes de diversas escuelas. Los trabajos de la llamada teoría de la “movilización política”, cuyos principales exponentes fueron Sidney Tarrow y Charles Tilly, buscaron comprender cómo en los “repertorios de acción” se “presentan las formas culturalmente codificadas que tiene la gente de interactuar (...) [es decir] cómo los actores sociales enmarcan sus reivindicaciones, a sus oponentes y sus identidades” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005, 17). Los estudios sobre la identidad dieron un vuelco sustancial con los aportes del denominado “paradigma de la identidad” (Pérez Ledesma, 1994) que, desde Europa y de la mano de autores como Alberto Melucci, hizo foco en “la acción colectiva de los individuos, a partir de un enfoque psico-social (...) [combinando] el análisis de la subjetividad de las personas con el análisis de las condiciones político-ideológicas de los contextos históricos determinados” (Gohn, 1997, 153)⁵. Estos estudios mostraron la importancia de tener en cuenta “las diferentes orientaciones de la acción colectiva, que se encuentran en una variedad de combinaciones en el fenómeno empírico” (Melucci y Massolo, 1991, 360). Coincidió entonces en que las orientaciones y significados que los individuos otorgan a sus acciones son clave para comprender

las participaciones de largo aliento al interior de los movimientos sociales (Melucci, 1994).

En este trabajo considero a las identidades que se expresan al interior de los movimientos también como un tipo de recurso. Nuevamente a partir de los aportes de Cyr, las identidades pueden pensarse como parte de un conjunto de “recursos simbólicos” con que cuenta un movimiento social. Agregó, como sub-categoría de análisis -y en función de operacionalizar el concepto-, que estos recursos simbólicos pueden ser internos (los que se expresan hacia dentro en los militantes de los movimientos) o externos (es decir los expresados en el resto de la sociedad); estos últimos pueden ser pensados a su vez como una marca pública que referencia al movimiento. Noam Lupu sostuvo que, para que un partido político sea exitoso, debe ser capaz -entre otros requisitos- de construir una “marca partidaria”, es decir de un conjunto de ideas por las cuales es reconocido en la sociedad: “a lo largo de su vida, los votantes se forman percepciones sobre los prototipos de los partidos, en función de lo que ven decir y hacer a los partidos a lo largo del tiempo. Aprenden qué asociar con el prototipo partidario observando lo que dicen y hacen los políticos, y utilizan estos prototipos para conformar su identidad” (Lupu, 2016, 12)⁶. Partiendo de dicha definición, propongo reformular este concepto para su aplicabilidad al campo de los movimientos sociales, considerando que uno de los “recursos simbólicos externos” con que cuentan los movimientos son las “marcas movimientistas”: es decir el conjunto de nociones a partir de las cuales son públicamente reconocidas las organizaciones sociales. Desde este instrumental conceptual, en los apartados que siguen se sistematizan las tres estrategias principales que las organizaciones de la Economía Popular desplegaron durante todo el ciclo macrista, y que se potenciaron a partir de 2019 en el gobierno del Frente de Todos.

3. Traducción propia.

4. Traducción propia.

5. Traducción propia.

6. Traducción propia.

DE CAMBIEMOS AL FRENTE DE TODOS: UNA NUEVA ESCENA MOVIMIENTISTA

A finales de 2015 la alianza de partidos Cambiemos, liderada por el empresario Mauricio Macri, llegó a la presidencia. Era la primera vez en la historia de Argentina que un partido con un perfil nítidamente de derecha llegaba al poder por la vía electoral. Macri desplegó un discurso pro-mercado (Vommaro, 2019), prometió que durante su presidencia “los piquetes no existirán más”⁷ y nombró a directores generales de las principales empresas privadas en puestos clave de la gestión estatal (Canelo y Castellani, 2016).

Los movimientos que eran parte del gobierno kirchnerista abandonaron los cargos ejecutivos y se reencontraron en las movilizaciones callejeras con los movimientos de izquierda, unificando al campo movimientista en una agenda defensiva, para oponerse a las políticas de Cambiemos. Tanto las organizaciones sociales peronistas como las trotskistas y guevaristas coincidieron en que el gobierno de Macri implicaba un “retorno al neoliberalismo” (Longa, 2021) y comenzaron a realizar movilizaciones para oponerse al gobierno. Las tres organizaciones sociales más importantes del país: el Movimiento Evita, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), comenzaron a ganar espacio en la agenda pública. Desde 2016 realizaron numerosas movilizaciones, entre ellas una jornada anual los días 7 de agosto en consonancia con el día de San Cayetano, santo católico asociado a la búsqueda de empleo. Por ello, en la prensa fueron denominados “los Cayetanos” o el “triumvirato Cayetano”⁸. A partir de diálogos crecientes con sectores del sindicalismo tradicional, como el agrupado en la Confederación General del Trabajo (CGT), comenzaron también a confluir en actividades y movilizaciones con los trabajadores del sector formal.

Pero no toda la relación de estos movimientos con el gobierno de Cambiemos fue de confrontación, ni toda la agenda movimientista fue defensiva. Los movimientos lograron un fluido diálogo con la cartera nacional de Desarrollo Social, el ministerio que durante los últimos años se ocupó de asistir a la pobreza en el país (Perelmiter, 2012). Este diálogo les permitió gestionar con relativa facilidad algunos planes sociales y subsidios, aún estando ideológicamente en las antípodas del partido en el poder. Además, las demandas se sofisticaron. A diferencia de las movilizaciones piqueteras de finales de los 90 cuando -como suele repetir el Secretario General del Movimiento Evita Emilio Pérsico⁹- pedían principalmente “planes sociales y comida”, los movimientos comenzaron en los últimos tiempos a exigir políticas públicas de largo alcance.

Durante el primer año de gobierno macrista elaboraron y bregaron por la aprobación de una Ley de Emergencia Social. Esta ley institucionalizaba a su sector estableciendo una mesa periódica de discusión integrada por el gobierno y las organizaciones sociales. Además, creaba el Salario Social Complementario, una asignación económica pagada por el Estado correspondiente al 50% del valor del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), cuyo monto se actualizaría automáticamente ante cada suba del SMVM. Producto de esa unidad alcanzada y de su enorme capacidad de movilización, hacia finales de 2016 lograron que el Congreso Nacional aprobara la Ley de Emergencia Social casi por unanimidad, lo que constituyó un triunfo de los movimientistas en medio del gobierno macrista.

La otra conquista legislativa clave para los movimientos estuvo relacionada al hábitat y la vivienda. En 2016 se creó el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBap), con el objetivo de relevar y cuantificar a los barrios populares del país. La conformación de dicho registro involucró

7. ‘Mauricio Macri: en nuestra presidencia los piquetes no existirán más’, lprofesional, 20 de mayo de 2014.

8. ‘Triunvirato de San Cayetano, con Stanley’, El Economista, 27 de julio de 2017.

9. ‘Emilio Pérsico: “Tenemos que salir de la política asistencialista”’, Radio Gráfica, 26 de abril de 2021.

a los movimientos, no sólo porque concibieron ese programa, sino también porque fueron parte de su ejecución¹⁰. Una vez terminado el relevamiento, presentaron un proyecto de Ley de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana -conocida popularmente como la Ley de Barrios Populares-. Esta ley, que fue aprobada en 2018, declaró de interés público la integración de los barrios inscriptos en el ReNaBaP y frenó los desalojos en dichas tierras por el plazo de diez años. En esos barrios, en los cuales muchos de sus habitantes no cuentan con título de propiedad, vive la mayoría de las bases sociales de las organizaciones de la Economía Popular.

Hacia la finalización del mandato de Mauricio Macri, en 2019, Cristina Fernández de Kirchner le propuso a Alberto Fernández encabezar la fórmula presidencial para las nuevas elecciones, reservándose ella el puesto de Vicepresidenta. El espacio pasó a llamarse Frente de Todos (FdT) y sumó al Frente Renovador del dirigente peronista -pero hasta el momento enfrentado con el kirchnerismo- Sergio Massa. Al FdT se fueron sumando personalidades que no venían de la política, como el empresario progresista Matías Lammens y también movimientos sociales de las más diversas corrientes ideológicas. Así, nacía una coalición amplia, dispuesta a ganarle a Cambiemos que buscaba ser reelecto. De esa manera, movimientos sociales históricamente peronistas como el Movimiento Evita, pasaron a compartir la misma alianza electoral con movimientos de izquierda que nunca habían tenido participación en un gobierno, como el Movimiento Popular La Dignidad o el Frente Popular Darío Santillán. La unidad que esas organizaciones habían logrado en las calles para enfrentar al macrismo y para demandar leyes, se plasmaba así también en un frente electoral.

Hacia finales de 2019 el FdT ganó la elección, y una vez que asumió la presidencia Alberto Fernández, muchos de estos movimientos pasa-

ron a ocupar cargos de gestión por primera vez en toda su trayectoria. Para otros movimientos significó el regreso a los ministerios que ya habían ocupado durante las presidencias kirchneristas. Este nuevo ingreso de movimientistas al Estado sirve para delinear las tres estrategias y los tres pilares fundamentales que vienen sosteniendo estas organizaciones durante los últimos años.

LA ESTRATEGIA TERRITORIAL

La estrategia territorial alude a la apuesta que desde sus inicios estas organizaciones han tenido por la construcción de poder barrial, principalmente en villas de emergencia, asentamientos y ámbitos rurales. Numerosos estudios han destacado el proceso de territorialización de la política que viene atravesando la Argentina desde la década de 1990 (Calvo, 2005; Merklen, 2005; Tcach, 2016). La territorialidad ha sido una de las características centrales de la nueva oleada de movimientos sociales que surgió ante la clausura del ciclo neoliberal (Gómez y Hadad, 2007). Svampa (2010) destacó la territorialidad como uno de los rasgos clave del nuevo modelo de militancia de estas organizaciones, factor que sigue siendo destacado en estudios actuales. Desde la geografía política, por ejemplo, se ha reafirmado recientemente la centralidad de la territorialidad en la construcción de poder de las organizaciones sociales y partidarias de nuestro país (Halvorsen, 2021).

La estrategia territorial de las organizaciones de la Economía Popular se centró en brindar asistencia social, alimentaria, educativa y laboral en los barrios más castigados por la pobreza y el desempleo. Las principales tareas barriales que estos movimientos vienen desplegando podrían clasificarse entre tareas de asistencia (principalmente alimentaria y sanitaria), tareas de organización (laboral, del cuidado de niños/as, ancianos/as, etc.) y tareas de formación (educativa, en

10. El Estado contrató a decenas de miles de integrantes de movimientos sociales que realizaron los relevamientos territoriales y las actualizaciones cartográficas del Registro. En virtud de ello, para mayo de 2022 ya se habían contabilizado 6.053 barrios populares en todo el país, que aglutinan aproximadamente a 1 millón de familias. Los datos pueden consultarse en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/tabla>.

escuelas primarias y secundarias, en talleres de formación política). Los resultados de estos más de veinte años de inversión en organización territorial pueden verse claramente cuando se visitan las experiencias barriales de estas organizaciones. Actualmente cuentan con miles de merenderos y comedores, y con cientos de experiencias educativas con mayor o menor nivel de formalidad e institucionalidad¹¹.

Las tareas de cuidados y de asistencia sanitaria que realizan estos movimientos tuvieron un pico de crecimiento durante la pandemia de COVID-19. Desde el momento en que el gobierno nacional dictaminó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, por el cual solamente los y las trabajadoras de algunos rubros exceptuados podrían circular por las calles y acudir a sus trabajos, en las barriadas pobres la situación se tornó dramática: “el feriante no puede hacer la changa, el vendedor ambulante no vende”¹² relataba Cristina, militante del Movimiento Evita de Villa Caraza, provincia de Buenos Aires. En ese contexto los movimientos tuvieron que reinventarse y asistir en los barrios empleando protocolos sanitarios. Llevaron viandas de comida a las personas que debían permanecer aisladas e incorporaron rutinas de higienización de los elementos de cocina. En medio de la pandemia, muchos movimientos reconvirtieron sus talleres textiles en fábricas para producir barbijos, altamente demandados para evitar los contagios. Más aún, una de estas organizaciones se asoció con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el mayor organismo científico del país, para producir barbijos con una tela antiviral de bajo costo, desarrollada especialmente por dichos/as científicos/as.

Dina Sánchez, Secretaria General Adjunta de la UTEP y vocera nacional del Frente Popular Darío Santillán, resume dicha labor así: “teníamos que sostener las ollas populares, los comedores, los merenderos, pero no teníamos barbijos, no teníamos alcohol en gel, ni medidas de prevención.

Entonces fuimos las propias cooperativas de la Economía Popular que comenzamos a producir los barbijos, a producir alcohol en gel (...) la economía popular, aún con la pandemia, no cerró ningún espacio”¹³. En tal sentido, la asistencia sanitaria y alimentaria durante la pandemia fue un punto de transparencia que dejó ver la enorme capilaridad de la penetración de los movimientos en los barrios, lo que reafirma los resultados positivos de su estrategia territorial.

LA ESTRATEGIA SINDICAL

La estrategia sindical que están desplegando estas organizaciones tiene diversas aristas. Una de ellas es la arista conceptual. Ya desde el año 2011 algunas de estas organizaciones comenzaron a difundir el concepto de “Economía Popular”. Los movimientos llaman Economía Popular a las tareas de los/as trabajadores/as informales, con trabajos precarios e inestables y en general a quienes realizan actividades en las organizaciones. Así, las personas que cocinan y sirven la comida en los comedores populares, quienes trabajan en las cooperativas de albañilería, de panadería o en cualquier emprendimiento manejado por los movimientos sociales, son considerados parte de la Economía Popular organizada. Esta denominación ya la venían implementando en el campo académico autores como José Luis Coraggio (1998), uno de los principales expertos en Economía Popular, social y solidaria de América Latina. Pero desde 2011 dirigentes importantes de los movimientos sociales, como Emilio Pérsico y Juan Grabois -dirigente del Frente Patria Grande-, empezaron a utilizarlo para englobar las prácticas de sus militantes (Pérsico y Grabois, 2014). Esta apuesta conceptual se da en un contexto en el cual el mercado de trabajo de Argentina viene mostrando dificultades para incorporar en empleos formales a amplios sectores de la población.

La otra arista de la estrategia sindical tiene que ver con el plano organizativo: en 2011 los movimientos

11. En los movimientos existen experiencias educativas informales, como talleres de formación política que se brindan para los y las militantes, así como también experiencias formales y bien institucionalizadas, como los Bachilleratos Populares de Jóvenes y Adultos/as, que son escuelas secundarias formadas y dirigidas por los movimientos, con títulos oficiales y -en muchos casos- con salarios abonados por el Estado (Cfr. Ampudia y Elisalde, 2015).

12. Entrevista personal con el autor, mayo de 2021.

13. Citado en: ‘La economía popular después de la pandemia’, Argmedios, 5 de julio de 2021.

dieron un primer paso en la constitución de una asociación gremial que aglutine a quienes trabajan en las distintas actividades de sus organizaciones. Algunos grupos como el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) lanzaron la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En 2019 reformularon dicha Confederación incorporando a la mayoría de los movimientos sociales con presencia nacional, tales como Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Este nuevo espacio pasó a llamarse Unión de Trabajadores/as de la Economía Popular (UTEP). La UTEP es la herramienta sindical con la que actualmente estas organizaciones buscan institucionalizar a su sector y obtener derechos laborales.

Desde su lanzamiento, la UTEP ha ganado protagonismo mediático y se ha constituido en una referencia de los trabajadores informales. El acto de lanzamiento escenificó el significativo capital político que ha acumulado: concurrieron allí importantes personalidades del mundo político y sindical, y el propio presidente de la Nación envió un saludo grabado al acto que fue reproducido en pantallas gigantes: “hay un Estado que los reconoce como actores de la realidad argentina. Y hay una sociedad que necesita reconocerlos como tales (...) asique este paso que están dando es muy importante para el futuro de la sociedad argentina. Los abrazo y les doy toda mi fuerza y mi compromiso”, declaró el presidente¹⁴.

Actualmente, hay 2 millones de personas anotadas en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (Re.Na.T.E.P.), un registro oficial que se creó por iniciativa de los movimientos. Este universo duplica en tamaño al sindicato más grande del país, el de Comercio, que cuenta con 1,2 millones de afiliados. De ese universo, hasta la fecha, la UTEP ha logrado afiliar a cerca de 500.000 trabajadores de la Economía Popular. Es evidente que contar con medio millón de afiliados significa un importante capital, el cual junto a su capacidad de movilización y de nego-

ciación le ha permitido ganar espacios en la arena política.

En agosto de 2021 el Ministerio de Trabajo le otorgó a la UTEP una “personería social” que reconoce la actividad laboral de sus integrantes. Si bien este trámite no llega a ser una personería gremial definitiva, es un paso más en la formalización y el reconocimiento sindical del sector, que lo habilita por ejemplo a formar parte de ámbitos de negociación como el Concejo Económico y Social (CES), una mesa de concertación entre sectores empresariales, gremiales y sociales, creada a instancias del Poder Ejecutivo. Además, otro objetivo central en la estrategia sindical de este espacio es lograr incorporarse a la histórica Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), el ámbito que reúne a los gremios con mayor trayectoria en el país. Para Esteban “Gringo” Castro, Secretario General de la UTEP: “sumarnos a la CGT contribuye a la comunión de los trabajadores con los que no llegan a fin de mes”¹⁵; así, queda claro que la estrategia sindical de estas organizaciones se ha acrecentado durante los últimos años, acumulando hitos de crecimiento y planteando hacia el futuro importantes objetivos.

LA ESTRATEGIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Si bien -como se ha mencionado- durante las presidencias kirchneristas tuvo lugar una importante incorporación de militantes movimientistas al gobierno, la disputa de carteras gubernamentales por parte de estas organizaciones se ha incrementado notoriamente durante los últimos años. El corolario más marcado de este proceso se observa con la elección presidencial de 2019, cuando colocaron numerosos militantes en las listas legislativas y luego asumieron diversos cargos en el gobierno del Frente de Todos. En otro trabajo (Longa y Vázquez, 2020) sostuvimos que la actual incorporación de militantes de movimientos sociales al gobierno es distinta respecto de las anteriores, al menos en dos dimensiones: en primer lugar

14. El video puede consultarse en el siguiente enlace:

https://twitter.com/chino_navarrook/status/1208903334754750464?s=20&t=EZmd6DEuPcmdGTibWYxM9Q

15. ‘Esteban Castro, de la UTEP: “Sumarnos a la CGT contribuye a la comunión de los trabajadores con los que no llegan a fin de mes”, Ámbito, 10 de marzo de 2021.

en tanto que esta vez las organizaciones alcanzaron muchos más espacios del organigrama estatal y ubicaron militantes en diversos ministerios; en segundo lugar, porque las organizaciones incorporadas provienen de un arco ideológico mucho más amplio que en la experiencia anterior.

En el gobierno que asumió en 2019 se pudo constatar la presencia movimientista en ámbitos tan diversos como la Cancillería, el Mercado Central de Alimentos, la Jefatura de Gabinete de Ministros, y en los Ministerios de las Mujeres, Géneros y Diversidad, de Desarrollo Territorial y Hábitat, y de Agricultura. Semejante penetración en el organigrama estatal constituye entonces una primera novedad. Cabe remarcar, no obstante, que el ámbito en el que más han recalado sigue siendo -al igual que durante el kirchnerismo- el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Allí Emilio Pérsico alcanzó el cargo de mayor jerarquía, al ser designado Secretario de Economía Social.

La segunda novedad de esta llegada de movimientos al Estado es el arribo de siete diputados/as movimientistas al Congreso Nacional. Dos de ellos pertenecen a la Corriente Clasista y Combativa (CCC), otros dos al Movimiento Evita, mientras que hay un diputado del movimiento NuestraAmérica, y otras dos de Somos-Barrios de Pie y del Movimiento de Trabajadores Excluidos. Todas estas organizaciones son parte activa de la UTEP. Esto expresa una marcada amplitud ideológica de las organizaciones incorporadas. Aunque hubo algunas excepciones¹⁶, durante el kirchnerismo los movimientos integrados provenían centralmente de corrientes del nacionalismo popular o del peronismo, como Patria Libre y el Movimiento Evita. En contraste, en el gabinete del Frente de Todos se constatan dirigentes de raíces guevaris-

tas (de NuestraAmérica), maoístas (de la CCC) y autonomistas (del FPDS).

Pero la estrategia político-institucional de los movimientos no se ha limitado a la ocupación de cargos en la estructura gubernamental. También vienen desplegando una batería de iniciativas destinadas a transformarse en políticas públicas. Como por ejemplo la presentación, en agosto del 2020, por parte de la UTEP y otras organizaciones del Plan de Desarrollo Humano Integral (PDHI). Un ambicioso programa destinado a crear 4 millones de puestos de trabajo, a mejorar las condiciones habitacionales de más de 5 mil barrios populares y a repoblar decenas de ciudades en diversas provincias del país. Los movimientos sociales confeccionaron el PDHI junto con sindicatos tradicionales como el de Ferroviarios y otras organizaciones gremiales: “venimos trabajando con Grabois en una alianza estratégica porque tenemos un territorio que prácticamente es el mismo. Los trabajadores que represento entran y salen de la actividad y los movimientos sociales buscan el tránsito de la informalidad a la formalidad”, declaró en el acto de presentación del PDHI Gerardo Martínez, el Secretario General del histórico sindicato Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA)¹⁷; en estas iniciativas se puede constatar la ambición -pero también la capacidad de coordinación con otros sectores- que tienen los movimientos sociales.

Como se observa, el crecimiento en la disputa por el poder político va desde la conquista de espacios gubernamentales y estatales, hasta la puja por modificar la agenda de las políticas públicas con iniciativas propias. El cuadro N° 1 sintetiza lo expuesto en este apartado en virtud de las tres estrategias principales de estas organizaciones.

16. El Movimiento de Unidad Popular (MUP), por ejemplo, fue una organización territorial de orígenes anarquistas que se sumó a los gobiernos kirchneristas y luego pasó a formar parte del Partido Justicialista.

17. Citado en: ‘Una inédita alianza de sindicatos y movimientos sociales impulsa un plan para crear 4 millones de puestos de trabajo’, Infobae, 10 de agosto de 2020.

Cuadro N° 1. Las tres estrategias de las organizaciones de la Economía Popular

Estrategia	Descripción	Ámbito	Ejemplos
Territorial	Desarrollo de iniciativas laborales creando unidades productivas y cooperativas de trabajo. Actividades de asistencia alimentaria y educativa.	Barrios populares, villas y comunidades rurales.	Cooperativas de trabajo de producción y/o servicios. Merenderos, comedores comunitarios, bachilleratos populares de jóvenes y adultos/as; talleres de formación en géneros y feminismos.
Sindical	Conformación de un sindicato propio que reclama derechos laborales para sus integrantes.	Estructuras organizativas de sindicato propio y Confederaciones que agrupan a otros gremios.	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) de 2011 a 2019; Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), de 2019 hasta la actualidad.
Político-institucional	Participación en la gestión estatal incorporando militantes en cargos de gobierno. Integración de las listas de candidatos en elecciones legislativas y ejecutivas. Elaboración, demanda y ejecución de políticas públicas.	Estructuras estatales multi-nivel (nacional, provincial y municipal); estructuras partidarias.	Ocupación de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; colocación de Diputados/as en el Congreso Nacional y en legislaturas provinciales y municipales. Elaboración del Plan de Desarrollo Humano Integral.

Fuente: Elaboración propia.

TRES PILARES

Ahora bien, ¿cómo explicar este desarrollo del campo movimientista? ¿En qué radica su crecimiento y protagonismo en el espacio público? ¿Cómo lograron estas organizaciones sostenerse en el tiempo? El enorme crecimiento de estos movimientos se debe a que la triple estrategia descrita más arriba les permitió fortalecer tres pilares fundamentales: sus recursos organizativos, sus recursos simbólicos y su agenda propia.

Los recursos organizativos

Como fue expuesto en el marco conceptual, parto de reconocer la importancia de los recursos de “alto costo” para el sostenimiento de los movimientos en el tiempo. En el caso argentino, los recursos fundamentales de estos movimientos vienen siendo tanto los organizativos como los simbólicos. Respecto de los recursos organizativos, el crecimiento en términos de la estructura material de estas organizaciones es innegable. Quienes provenían de la militancia social de la década de 1990 “habían tenido un ingreso a la política muy marcado por la carencia de recursos (...) la militancia barrial durante el auge y la crisis del neoliberalismo en el país se caracterizó por la autogestión” (Longa, 2019, 89). Por esos años, el Estado no destinaba la cantidad de subsidios a los movimientos sociales que destina en la actualidad, por lo cual el principal ingreso de los movimientos consistía en “el aporte de los propios militantes y a través de la organización de rifas, bingos o colectas entre los vecinos” (Longa, 2019, 89). Todo esto se ha ido modificando en los últimos años.

No es fácil a nivel metodológico dar cuenta de manera cabal de la estructura material con que cuentan los movimientos. Construir ese dato nos enfrenta a una enorme complejidad. No sólo porque es común que los movimientos sean reticentes a transparentar los tipos y montos de recursos que gestionan, sino porque incluso los propios movimientos no suelen tener la información centralizada acerca de sus propias estructuras. Sin embargo, hay algunos indicadores que ayudan a comprender la situación en general. Por ejemplo, el acceso a determinados recursos económicos para los movimientos durante el gobierno macris-

ta, lejos de disminuir, se incrementó. Algunos trabajos muestran que la modificación en la forma de gestionar los planes sociales operada por el gobierno de Cambiemos le dio mayor margen de maniobra económica a los movimientos: “de un total de 30.061 nuevas altas otorgadas en 2016, 28.862 comenzaron a ser administradas por las organizaciones sociales (MDSN, 2016). Esto significó que las agrupaciones recibieran en 2016 y 2017 relevantes transferencias de recursos (se estima 720 millones de pesos) por parte del MDSN para la compra de materiales, herramientas, maquinaria y otros insumos” (Hudson, 2018, 192). Esto les permitió a los movimientos acumular recursos organizativos, tales como militantes, herramientas de trabajo, vehículos y locales en donde desplegar sus actividades. Solo como dato ilustrativo, actualmente el Frente Darío Santillán tiene desplegados cerca de 500 locales barriales en 21 provincias; en el caso del Movimiento Evita, por caso en su último Congreso Nacional de julio de 2022 participaron 2570 delegados y delegadas de todo el país.

La capacidad de movilización es otro recurso organizativo importante, donde también los movimientos muestran una acumulación notable. En las últimas marchas la UTEP ha logrado movilizar cerca de 300 mil personas solo en el área metropolitana de Buenos Aires. Además, muchos de ellos sienten una fuerte pertenencia a sus organizaciones, lo cual se expresa en un compromiso cotidiano con la militancia. Contar con una masa de militantes participando en los movimientos como proyecto de vida, es uno de los recursos organizativos más importantes que explican la vitalidad de estos movimientos.

Los recursos simbólicos

El trabajo de campo junto a estos movimientos permite advertir también que han forjado entre sus filas una fuerte identidad. Es cierto que los movimientos provienen de diferentes corrientes ideológicas, y que incluso dentro de la UTEP hay organizaciones maoístas, autonomistas y peronistas, lo cual sugeriría una heterogeneidad entre las organizaciones. Pero precisamente la construcción identitaria a la que se alude tuvo lugar, en principio, para zanjar las diferencias ideológicas existentes entre las organizaciones y buscar un punto

de homogeneidad. Para Forni, Nougués y Zapico: “existió un importante “trabajo identitario” al interior de estos movimientos orientado a generar una “capa” de identidad colectiva común que se superpusiera a las posiciones político ideológicas de los diferentes movimientos y organizaciones” (2020, 74); según estos autores, se consolidó así entre las organizaciones una “identidad de la Economía Popular”. También puede pensarse que esta construcción simbólica forjó una “identidad plebeya”, en tanto que buscó que su militancia se asuma como la representación política y sindical de “los de abajo”, teniendo en cuenta además que varios autores han recalcado como rasgo distintivo de los movimientos sociales latinoamericanos de las últimas décadas el carácter plebeyo (García Linera, 2004; Svampa, 2009).

La apelación identitaria cumple un rol clave en la cohesión interna de los movimientos. Recordemos que para la escuela europea de estudios sobre movimientos sociales, los actores participan en las acciones colectivas “porque son capaces de autodefinirse, a sí mismos y a su relacionamiento con el medio ambiente” (Gohn, 1997, 123). Uno de los puntos centrales de estos trabajos es que la identidad colectiva permea las acciones de un grupo, volviéndose más importante que la racionalidad instrumental al momento de explicar la participación: “la identidad es parte constitutiva de la formación de los movimientos, ellos crecen en función de la defensa de esa identidad” (Gohn, 1997, 124).

La identidad que las organizaciones de la Economía Popular han forjado entre sus filas tiene raíces en el mundo popular. En sus discursos, Emilio Pérsico suele repetir que se debe “amar a los últimos de las filas” y en varias ocasiones instó a su militancia a “besar las cicatrices de los pobres”, en una narrativa cercana a la doctrina social de la iglesia. Este tipo de discursos se acompañan de la producción de símbolos, principalmente religiosos y deportivos.

A modo de ejemplos, en los últimos años han proliferado murales de Diego Maradona en los

centros comunitarios de los movimientos, o estatuas de San Cayetano en las movilizaciones de la UTEP. En estos casos se trata de figuras centrales de la cultura popular de nuestro país (Míguez, Semán y Carozzi, 2006). En el caso de la religión, esto se liga con la afinidad que el sector de la Economía Popular ha establecido con el Papa Francisco I. El jefe del Vaticano organizó Cumbres de movimientos sociales en las cuales participaron las organizaciones de la UTEP. Al mismo tiempo, en la marcha anual de San Cayetano, que se describe más adelante, “imágenes del Papa y otros símbolos religiosos, como el propio San Cayetano pero también la Virgen de Luján o el Sagrado Corazón de Jesús fueron agitadas por militantes, conjuntamente con telas con grabados maoístas o del Che Guevara” (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2017, 61).

En las organizaciones estudiadas, esta identificación con el grupo hace sentir a los militantes que son parte de una historicidad de luchas pasadas¹⁸, lo cual se forja desde la participación activa: “la construcción de una identidad colectiva de la Economía Popular (...) se construye cotidianamente en la interacción que se produce en las redes de militantes que dan forma y atraviesan a los movimientos” (Forni, Nougués y Zapico, 2002, 102). Las visitas de campo y el acompañamiento en ámbitos decisionales, muestra que los movimientos incentivan la participación de sus militantes en espacios colectivos de encuentro, de debate y/o de formación como congresos, plenarios y talleres. Aún en las organizaciones más verticalistas, como el Movimiento Evita, siempre se realizan reuniones en las que la militancia es escuchada y los rumbos políticos son debatidos de manera colectiva (Longa, 2019). Es, entonces, una “identidad plebeya” asociada a la Economía Popular lo que aparece como un claro “recurso simbólico interno” con que cuentan estas organizaciones y que se expresa en un conjunto de militantes apropiados de esa identidad.

En cuanto a los recursos simbólicos externos, es bastante nítido que estos movimientos se han ganado un lugar en el debate público como

18. Agradezco al colega Federico Rossi, quien en un intercambio personal en el XIV Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) de 2019, me ayudó a reflexionar sobre la centralidad de la ‘historicidad’ en la militancia de estas organizaciones.

representantes de “los más humildes”. Así, y parafraseando a Lupu (2016), han consolidado una “marca movimientista” que les permite ser reconocidos como la expresión de los sectores más empobrecidos de la sociedad y como canal sindical de los/as trabajadores/as informales. Ejemplo de esto es que la UTEP sea mencionada frecuentemente en medios de comunicación como el sindicato “de los pobres”¹⁹, “de la economía informal”²⁰ o bien como el “gremio de los piqueteros”²¹. Tanto por sus detractores como por sus defensores, las organizaciones de la Economía Popular han ganado entonces un reconocimiento público asociados a la representatividad de una franja de los sectores populares.

La agenda propia

Se ha destacado que para los movimientos sociales es importante poder marcar la agenda pública (Amenta, Caren, Chiarello y Su, 2010; Gava, Giugni y Varone, 2013). También, que a nivel de sus objetivos, cuando los movimientos pierden su agenda propia su autonomía queda debilitada (Svampa, 2017). Algunos estudios empíricos recientes han mostrado que los movimientos pueden además “trascender el estadio de establecer una agenda de políticas públicas” (Bidegain y Maillet, 2021, 1073) para llevar a cabo la implementación y la evaluación de dichas políticas. En otro trabajo destacué que una de las fortalezas del paso del Movimiento Evita por el gobierno kirchnerista radicó en mantener una agenda propia, ligada a la promoción de la Economía Popular y a la lucha contra la violencia institucional (Longa, 2019, 146). En todos los casos, queda claro que contar con una agenda propia es importante en tanto marca la hoja de ruta del movimiento. En Argentina, durante los últimos años las organizaciones de la Economía Popular vienen contorneando una nueva agenda, producto de la triple estrategia de poder descripta.

Estos movimientos tienen actualmente un pliego de reivindicaciones y una agenda de movilizaciones que estructuran de manera clara su vida

pública. La agenda se conforma en torno a las actividades para presionar en las calles en pos de sus objetivos sindicales. En los últimos años dos fechas marcan el calendario de movilizaciones nacionales de este sector: el 7 de agosto, día de San Cayetano y el 1 de mayo, día internacional de las y los trabajadores. La primera es la fecha más emblemática del calendario de movilizaciones de las organizaciones de la Economía Popular. La actividad anual consiste en una peregrinación desde el santuario de San Cayetano, en el barrio porteño de Liniers, hasta el centro de la Capital Federal, la cual concluye con un acto en el que hablan los y las principales dirigentes de la UTEP. Bajo la consigna “Paz, pan y trabajo”, fue en agosto de 2016 -durante el primer año del gobierno macrista-, que las organizaciones decidieron impulsar esta marcha, la cual se viene realizando año tras año, con excepción de 2020 cuando fue suspendida por la Pandemia de Coronavirus.

Respecto del 1 de mayo, recuperar y reivindicar esa fecha resulta central para este sector, ya que con ello buscan disputar el sentido del trabajo y así revertir el estigma público que los suele asociar a la “vagancia” (De la Fuente Goldman, 2019) o a los “planeros” (Sorroche y Schejter, 2019), es decir a las personas que cobrarían un plan social del Estado sin realizar a cambio contraprestaciones laborales. De hecho, la dirigencia eligió un 1 de mayo -en 2011- para fundar la CTEP, en un acto en un teatro del barrio porteño de La Boca. A lo largo de los años han realizado actos y movilizaciones por el 1 de mayo. Uno de los más significativos tuvo lugar en 2015, durante el último año del gobierno kirchnerista, cuando la CTEP convocó frente al ministerio de Trabajo de la Nación reclamando por la personería gremial y cuestionando la falta de respuestas del gobierno hacia dicha demanda. Luego, durante el gobierno macrista, confluyeron varios 1 de mayo con organizaciones sindicales de la CGT, en actos que reunieron a trabajadores/as formales e informales. Como se observa, a diferencia del día de San Cayetano, el tipo de movilización realizada para los 1 de mayo

19. ‘Para nosotros la UTEP es el sindicato de los pobres’, Desalambrar, 1 de junio de 2021.

20. ‘Para integrar a los excluidos, lanzaron un sindicato de trabajadores de la economía informal’, Pausa, 21 de diciembre de 2019.

21. ‘Nace el gremio de los piqueteros y sueña con integrar la CGT’, La Nación, 21 de diciembre de 2019.

ha ido variando. En 2022, por ejemplo, la UTEP realizó un acto propio en la avenida 9 de julio -sin confluir con la CGT-, en el cual los oradores de su espacio marcaron la agenda del sector y exigieron leyes para fortalecer a la Economía Popular.

Más allá del tipo de acto o de la confluencia con otros sectores, las organizaciones de la Economía Popular vienen manteniendo una misma agenda de reclamos y movilizaciones, algunas de las cuales -como la movilización del 1 de mayo y el reclamo por el otorgamiento de la personería gremial- se han mantenido de manera longitudinal durante los gobiernos de Cristina Kirchner como el de Mauricio Macri y el de Alberto Fernández.

También se podría mencionar como parte de la agenda estable de movilizaciones a los repertorios callejeros que se activan cada vez que se presenta algún proyecto legislativo que cuenta con el aval de la UTEP. Fue el caso de la Ley de personas en situación de calle (presentada por el Diputado Nacional Federico Fagioli) y el de la Ley Ramona (presentada por su colega en la cámara Leonardo Grosso)²². En ambos casos las organizaciones de la UTEP se movilizaron al Congreso Nacional, realizaron actos y pronunciaron discursos explicando la necesidad de dichas leyes, y lograron finalmente que fueran aprobadas. El cuadro N° 2 presenta entonces la síntesis de los tres pilares de los movimientos estudiados.

22. La primera de estas leyes creaba centros de integración para acompañar a las personas en situación de calle, mientras que la Ley Ramona reconocía la labor de las mujeres que asistieron en las barriadas durante la pandemia.

Cuadro Nº 2 Los tres pilares de las organizaciones de la Economía Popular

Pilar	Descripción	Ejemplos
Recursos organizativos	<p>Espacios físicos y fuentes de financiamiento con las que cuenta un movimiento.</p> <p>También alude a las personas que forman parte de las organizaciones, que participan de sus actividades y/o que concurren a sus movilizaciones.</p>	<p>Locales comunitarios en barrios populares; herramientas y maquinarias; galpones donde funcionan sus emprendimientos productivos; huertas comunitarias; ingresos económicos por aportes individuales.</p> <p>También militantes de base, cuadros medios y dirigentes de las organizaciones.</p>
Recursos simbólicos	<p>Internos: la constitución de una identidad colectiva compartida por la militancia.</p> <p>Externos: "marcas movimentistas" que los hacen ser reconocidos en la sociedad.</p>	<p>Internos: la apropiación de una "identidad plebeya" asociada a la Economía Popular por parte de su militancia; adscripción de sus integrantes a una historicidad de luchas populares.</p> <p>Externos: ser reconocidos como el "triumvirato de San Cayetano" que representa a los sectores populares; el lugar de la UTEP como el "sindicato de los excluidos", o como el "gremio de los trabajadores informales".</p>
Agenda propia	<p>Constitución de un pliego de reivindicaciones básicas que unifica al sector.</p> <p>Elaboración de una agenda de movilizaciones anuales, que se mantiene más allá del signo político del gobierno de turno.</p>	<p>Movilización anual de San Cayetano los 7 de agosto. Acto anual por el día internacional de los/as trabajadores/as el 1 de mayo; exigencia del otorgamiento de la personería gremial para la UTEP.</p>

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES: NUEVOS DESAFÍOS

La clausura parcial del ciclo progresista en 2015 abrió una nueva etapa para las organizaciones de la Economía Popular. Estos movimientos, que desde sus inicios vienen acumulando poder barrial, en los últimos años han incorporado como parte de su repertorio estable de acción estrategias orientadas a construir poder sindical y político-institucional. Así, lograron acumular recursos de “alto costo”, tanto organizativos como simbólicos. Los espacios físicos barriales, las cooperativas de trabajo, así también como los/as militantes capaces de movilizarse en las calles, de cumplir tareas en la organización o de ocupar cargos de gobierno, forman parte de los principales recursos organizativos que han acumulado.

En lo relativo a los recursos simbólicos, a nivel interno han forjado una fuerte identidad entre sus militantes. Los integrantes de estas organizaciones comparten una “identidad plebeya” asociada a expresar a la Economía Popular, la cual encarna en las necesidades de los ‘últimos de la fila’. También han acumulado recursos simbólicos externos: ganaron espacios mediáticos relevantes gracias a los cuales hoy son reconocidas en la sociedad como representantes de los sectores populares y -en particular a través de la UTEP-, se granjearon una “marca movimientista” que los asocia a la expresión gremial de quienes trabajan en la informalidad. A la vez, han fortalecido una agenda propia basada en la demanda de formalización para su gremio y en la realización de movilizaciones masivas todos los 7 de agosto y los 1 de mayo; una de las fortalezas de esta agenda es que se ha mantenido inalterada más allá de los cambios en los signos políticos de los gobiernos de turno. Todos estos elementos explican el enorme protagonismo que vienen mostrando los movimientos. Ahora bien, el crecimiento en cada uno de estos terrenos trajo aparejados nuevos desafíos.

Respecto de la presencia territorial, ésta genera conflictos crecientes con otros sectores que se disputan el poder en las barriadas. Por poner un caso, muchos intendentes del conurbano bonaerense hace tiempo que ven a estos movimientos como sus competidores más cercanos. Un conflicto que tuvo lugar apenas iniciado 2021 ilustra esta disputa. Un grupo de cartoneras/os que reclamaba por sus fuentes de trabajo, realizando un piquete frente al palacio municipal, fue reprimido por la gestión del FdT del municipio de San Vicente. Juan Grabois denunció al Intendente: “no se le ocurrió mejor idea que perpetrar la primera represión del año con cinco detenidos y varios heridos de bala”²³. Pero para Martín Insaurralde, dirigente peronista que encabeza un grupo de intendentes oficialistas, la culpa fue de los conducidos por Grabois a quienes acusó de patoteros²⁴. Tras la represión en las calles, ambos dirigentes siguieron descalificándose públicamente a través de sus cuentas de redes sociales.

En lo relativo al crecimiento sindical, estos movimientos han tenido encuentros y desencuentros con los sectores del sindicalismo tradicional. Por un lado -como se mostró- realizaron movilizaciones en conjunto e incluso cooperaron en la confección del Plan de Desarrollo Humano Integral con sindicatos de trabajadores formales de larga trayectoria. Pero no todas son confluencias. Se ha mencionado que la UTEP lleva ya afiliados/as a casi medio millón de personas y que viene pulsando por ingresar a la CGT. Algunos sectores de la histórica confederación sindical se muestran reticentes a su ingreso: “la UTEP no es un sindicato en términos reales. Es una unión, que genera la incorporación de trabajadores de acuerdo al financiamiento de su relación, a veces no laboral, sino con el Estado. Este es un debate que tenemos con los compañeros de los movimientos sociales (...) aspiramos a que no crezca el cuentapropismo o el laburo informal”, declaró Héctor Daer, Secretario General de la CGT²⁵. Aunque Daer señale públi-

23. Disponible en el siguiente enlace:
<https://twitter.com/JuanGrabois/status/1357414731611574276?s=20&t=jQo4TOdSI12j5TPeLqdy8Q>

24. Disponible en el siguiente enlace:
<https://twitter.com/minsaurralde/status/1357419479102275585?s=20&t=jQo4TOdSI12j5TPeLqdy8Q>

25. ‘El consejo de la rosca’, Crisis, 29 de abril de 2002.

camente estas diferencias conceptuales, es fácil intuir que las reticencias responden también a la disputa de poder que podría ejercer un sindicato tan masivo como la UTEP al interior de la CGT, donde el peso de cada sindicato depende en gran medida de su cantidad de afiliados.

En lo que refiere a la estrategia político-institucional ya se ha vuelto frecuente que -ante cada período electoral- los movimientos pujen por ocupar lugares en las listas. Recientemente Patria Cubría, referente del Movimiento Evita, hizo pública su intención de competir en 2023 en la interna del Frente de Todos por ser la próxima intendenta de La Matanza, distrito considerado un bastión del peronismo. Al dar cuenta del acto que un sector de estas organizaciones realizaron por el día de la lealtad peronista, el 17 de octubre de 2022, un medio de prensa tituló: “con el Movimiento Evita a la cabeza, los ‘cayetanos’ disputarán internas dentro del Frente de Todos”²⁶.

En este plano, además de enfrentar a sectores de la política tradicional, las organizaciones de la Economía Popular deben lidiar sus propias internas. Como ejemplo, por la agudización de las diferencias al interior del sector, para ese 17 de octubre no pudieron realizar un acto unificado, lo que sí había ocurrido en 2021. En 2022, grupos de la Economía Popular como el Frente Patria Grande, participaron de un acto diferente, organizado por sectores cercanos a la Vicepresidenta. Días

después de esos actos, tuvo lugar un cruce entre dirigentes del sector, en relación a un bono de emergencia que anunció el gobierno para los sectores más vulnerables. Mientras Emilio Pérsico cuestionó el bono planteando que: “cada progresista que llega a un puesto del Estado quiere sacar su propio subsidio”, Natalia Zaracho del Frente Patria Grande dijo públicamente: “Emilio, soy cartonera y trabajadora de la economía popular desde los 13 años, de progre no tengo nada. Este refuerzo alimentario es muy necesario”²⁷. En caso de que recrudescan este tipo de diferencias entre las organizaciones de la Economía Popular, se podría ver afectado el funcionamiento unificado de sus demandas y movilizaciones.

Para finalizar, cabe destacar que la estructura productiva de la Argentina no parece capaz de absorber en empleos formales a las millones de personas que realizan actualmente trabajos informales, lo cual le otorga a la UTEP una enorme proyección en pos de garantizar derechos y exigir reconocimiento. Así, hay razones para pensar que estos movimientos seguirán siendo protagonistas de la conversación pública en Argentina durante los próximos años. Resta saber si podrán seguir priorizando su funcionamiento unitario allende sus diferencias políticas, y si lograrán consolidar alianzas con actores tradicionales -como políticos profesionales y sindicalistas históricos-, o si éstos los verán como una amenaza y buscarán impedir su crecimiento.

26. Disponible en el siguiente enlace:

https://twitter.com/Naty_Zaracho/status/1583478354266947584?s=20&t=I9AoJ8N_c7YDhTdUMyDXrg

27. Disponible en el siguiente enlace:

https://twitter.com/Naty_Zaracho/status/1583478354266947584?s=20&t=I9AoJ8N_c7YDhTdUMyDXrg

BIBLIOGRAFÍA

- Alimonda, H. (2001). "Argentina: el cielo por asalto?", *Estudios Sociedade e Agricultura*, octubre, pp. 145-149.
- Amenta, E., Caren, N., Chiarello, E., y Su, Y. (2010). "The political consequences of social movements", *Annual Review of Sociology*, N.º 36, pp. 287-307.
- Ampudia, M. y Elisalde, R. (2015). "Bachilleratos populares en la Argentina: movimiento pedagógico, cartografía social y educación popular", *Revista Polifonías*, N.º 7, pp. 154-177.
- Andrews, K. (2001). "Social Movements and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971", *American Sociological Review*, N.º 66, pp. 71-95.
- Auyero, J. (2002). "Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina", *Desarrollo económico*, Vol. 42, N.º 166, pp. 187-210.
- Battistini, O. (2007). "Luchas sociales en crisis y estabilidad", en Villanueva, E. y A. Massetti (comps.). *Movimientos sociales en la Argentina de hoy* (95-102). Buenos Aires: Prometeo.
- Bidegain, G., y Maillet, A. (2021). "Tracing Social Movements' Influence Beyond Agenda-Setting: Waves of Protest, Chaining Mechanisms and Policy Outcomes in the Chilean Student Movement (2006-2018)", *Partecipazione e Conflitto*, N.º14(3), pp. 1057-1075.
- Calvo, E. (2005). "Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto", *Revista de ciencia política (Santiago)*, N.º 25(2), pp. 153-160.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). "Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual". *Presentación del Observatorio de las Élités Argentinas*, IDAES-UNSAM, Argentina.
- Cheresky, I. (2004). "Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política: Néstor Kirchner cumple un año de gobierno", *Nueva Sociedad*, N.º 193, pp. 4-16.
- Coraggio, J. L. (1998). "El trabajo desde la perspectiva de la economía popular". Economía Popular: una nueva perspectiva para el desarrollo local. *Programa de Desarrollo Local, Catillas*. San Miguel (Argentina): Instituto Conurbano-UNGS.
- Cress, D. y Snow, D. (2000). "The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation and Framing", *American Journal of Sociology*, N.º105, pp. 1063-1104.
- Cyr, J. (2017). *The fates of political parties: Institutional crisis, continuity, and change in Latin America*. Cambridge University Press.
- De la Fuente Goldman, J. (2019). "Nosotros no somos vagos": la cooperativa Salvador Allende: entre el estigma, la visibilización y el reconocimiento". Tesis de Licenciatura en Sociología. UNSAM.
- Della Porta, D. (1995). *Social movements and the state: Thoughts on the policing of protest*. EUI Working Paper RSC N.º 95/13. San Domenico, Italia.
- Epstein, B. (1996). *Impure Science: AIDS Activism and the Politics of Knowledge*. Berkeley: Imprenta de la Universidad de California.
- Forni, P. F., Zapico, M., y Nougues, T. (2020). "La Economía Popular como identidad colectiva: El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019)", *Colección*, Vol. 31, Nro. 2, pp. 73-108.
- Gale, R. (1986). "Social movements and the state: The environmental movement, countermovement, and government agencies", *Sociological Perspectives*, vol. 29.2, pp. 202-240.
- García Linera, Á. (Coord.) (2004). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Diakonia y Oxfam.
- Gava, R., Giugni, M. y Varone, F. (2013). "The Impact of Social Movements on Agenda Setting: Bringing the Real-World Back", en Narud Esaiasson, P. (red.). *Between-Election Democracy: The Representative Relationship after Election Day* (189-208).
- Giménez Béliveau, V., y Carbonelli, M. (2017). "Movilización política, memoria y simbología religiosa. San Cayetano y los movimientos sociales en Argentina", *Revista latinoamericana de investigación crítica*, N.º 6, pp. 51-70.
- Gohn, M. G. (1997). *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. Edições Loyola.

- Goldstone, J. (2003). "Introduction: Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics", en Goldstone, J. (ed.), *State, Parties, and Social Movements* (1-26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gómez, C., y Hadad, G. (2007). "Territorio e identidad. Reflexiones sobre la construcción de territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos, IV Jornadas de Jóvenes Investigadores". Simposio llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Gómez, M. (2010). "Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis", en Massetti, A., E. Villanueva y M. Gómez (comps.). *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario* (65-96). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Halvorsen, S. (2021). "The role of territory in grassroots party-building: insights from Argentina", *Territory, Politics, Governance*, pp. 1-21.
- Hudson, J. P. (2018). "Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N.º 8 (15), pp. 173-205.
- Jenkins, J. (1995). "Social movements, political representation, and the state: An agenda and comparative framework", *The politics of social protest*, Routledge, pp. 13-22.
- Jenkins, J. y Klandermans, B. (eds.) (1995). *The Politics of Social Protest*. Minneapolis: Minnesota University Press.
- Johnston, H. (2011). *States and Social Movements*. Cambridge: Polity Press.
- Katz, C. (2018). "Coda: desenlaces del ciclo progresista. Coda: desenlaces del ciclo progresista", en Brenna Becerril, J. y F. Carballo (eds.), *América Latina: de ruinas y horizontes* (583-608). México: UAM.
- Kinchy, A. (2010). "Epistemic Boomerang: Expert Policy Advice as Leverage in the Campaign Against Transgenic Maize in Mexico", *Mobilization*, N° 15(2), pp. 197-8.
- Kriesi, H. (ed.) (1995). *New social movements in Western Europe: A comparative analysis*. Vol. 5, University of Minnesota Press.
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita: La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Longa, F. (2019). "¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar –y reorientar– los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea". *Revista SAAP*. Vol 13, N° 2, 257 - 282.
- Longa, Francisco y Melina Vázquez. "¿Tres ramas? La composición política del albertismo", en *La Nación Trabajadora*. URL: <https://lanaciontrabajadora.com/ensayo/gobierno-alberto/>
- Longa, Francisco. "Un gobierno con las organizaciones sociales", en *Le Monde Diplomatique* (versión digital). Abril. URL: <https://www.eldiplo.org/notas-web/un-gobierno-con-las-organizaciones-sociales/>
- Lupu, N. (2016). *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Cambridge University Press.
- Massetti, A. (2009). *La década piquetera (1995-2005). Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la conciencia política*. Barcelona: Hacer editorial.
- Melucci, A. (1989). *Nomads of the Present*. Londres: Hutchinson Radius.
- Melucci, A. y Massolo, A. (1991). "La acción colectiva como construcción social", *Estudios sociológicos*, Vol. 9, N.º 26, pp. 357-364.
- Melucci, A. (1994). "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales", *Zona abierta*, N.º 69, pp. 153-180.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983- 2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Míguez, D., Semán, P. y Carozzi, M. (2006). *Entre santos, cumbias y piquetes: las culturas populares en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Biblos.
- Natalucci, A. (2008). "De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita", en Pereyra,

- S., G. Pérez y F. Schuster (eds.). *La Huella Piquetera, Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001* (117-140). La plata: Al Margen.
- Oviedo, L. (2002). "Una historia del movimiento piquetero", *Razón y Revolución*, N° 9, Buenos Aires, s/n.
- Perelmiter, L. (2012). "La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio 'de la pobreza' en la Argentina reciente", *Revista Polhis*, N° 5, pp. 309-318.
- Pérez Ledesma, M. (1994). "Cuando lleguen los días de la cólera (Movimientos sociales, teoría e historia)", *Zona Abierta*, N.º 69, pp. 51-120.
- Pérsico, E. y Grabois, J. (2014). *Organización y economía popular: nuestra realidad*. CTEP, Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Rebón, J. (2005). "Trabajando sin patrón. Las empresas recuperadas y la producción", *Documentos de trabajo de IIGG*, N° 44.
- Retamozo, M. (2009). *Movimientos Sociales. Subjetividad y acción de los trabajadores desocupados en Argentina*. FLACSO Mexico.
- Rossi, F. (2017). "La segunda ola de incorporación en América Latina: una conceptualización de la búsqueda de inclusión aplicada a la Argentina", *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*, pp. 155-194.
- Sabino, C. (2000). *El proceso de investigación*. Buenos Aires: Lumen.
- Scribano, A. y Schuster, F. (2001). "Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura", *Observatorio Social de América Latina*, N.º 5, pp. 17-22.
- Sorroche, S. y Schejter, M. (2021). "'Sigo siendo el mismo de siempre': Imágenes de la clase obrera argentina en la construcción de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPE)", *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, N.º 10, pp. 1-19.
- Svampa, M. (2009). "Protestas, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina". Ponencia presentada en las Jornadas de Homenaje a Charles Tilly, Universidad Complutense de Madrid- Fundación Carolina, Madrid, España.
- Svampa, M. (2010). "Hacia una gramática de las luchas en América Latina: movilización plebeya, demandas de autonomía y giro eco-territorial", pp. 1-46.
- Svampa, M. (2017). "Del cambio de época al fin de ciclo. *Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América latina*". Buenos Aires: Edhasa.
- Tarrow, S. (2021). *Movements and Parties: Critical Connections in American Political Development*. Cambridge University Press.
- Tcach, I. (2016). "Los vínculos entre el decisionismo democrático y la territorialización de la política argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)", *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, N.º 51(2), pp. 153-164.
- Vommaro, G. (2019). "De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del "giro a la derecha" en Argentina", *Colombia Internacional*, N° 99, pp. 91-120.
- Zibechi, R. (2009). "Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación", *Viento Sur*, N° 100, pp. 247-254.



María Rosa **HERRERA-GUTIÉRREZ***

*. Profesora e Investigadora de la Universidad Pablo de Olavide (España). Licenciada en Trabajo Social y Doctora en Ciencias Sociales. Recientemente ha sido directora del Departamento de Trabajo Social por 9 años. Actualmente es directora del Master en Metodología Aplicada a las Políticas Públicas de la UPO. e-mail: mrherrer@upo.es

PRESENTADO: 22.02.23

ACEPTADO: 01.03.23

INTERVENCIONES PÚBLICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES: ALGUNAS CLAVES CONCEPTUALES PARA LEER TENSIONES Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES¹

57

Resumen

Con este trabajo se procura leer la acción colectiva de los movimientos sociales desde las ‘gafas’ conceptuales clásicas de las políticas públicas, situando a estos actores de movilización política en el proceso de la intervención pública y analizado su particularidad en términos sustantivos y procedimentales. El artículo pretende realizar dos aportes que, creemos, abonan la discusión respecto a las políticas públicas: por un lado, aborda el impacto de la acción colectiva y más concretamente el efecto sustantivo prestando atención especial a las tácticas que despliegan los movimientos sociales en las diferentes fases de configuración de las decisiones públicas; por otro, aporta marcos analíticos útiles para reflexión en torno a la participación de las organizaciones populares en implementación de las políticas sociales.

Palabras Clave: Acción Colectiva; Políticas Públicas; Impacto.

1. Esta publicación se ha realizado en el marco de la estancia posdoctoral financiada por la Unión Europea “Next Generation EU”, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Ministerio de Universidades de España (Ayudas para la Recualificación del sistema universitario español 2021-2023 convocadas por la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla)

Summary

This paper seeks to read the collective action of social movements from the classical conceptual 'glasses' of public policy, situating these actors of political mobilization in the process of public intervention and analyzing their particularity in substantive and procedural terms. The article aims to make two contributions that, we believe, contribute to the discussion on public policies: on the one hand, it addresses the impact of collective action and more specifically the substantive effect, paying special attention to the tactics deployed by social movements in the different phases of shaping public decisions; on the other hand, it provides useful analytical frameworks for reflection on the participation of popular organizations in the implementation of social policies.

Key words: *Collective Action; Public Policies; Impact.*

INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso respecto a que la extensión de derechos y la expansión del Estado de Bienestar es, en parte, producto de la acción de los movimientos sociales, en sentido amplio, entendidos como redes de interacción que comparten creencias y solidaridad y producen acción colectiva en torno a temas conflictivos (Diani, 2015).

Sin embargo, la literatura sobre movimientos sociales ha prestado escasa atención al impacto que la movilización social ejerce sobre la definición de la política. Sin duda, se trata de dos ámbitos de interés para las ciencias sociales: la acción colectiva y las decisiones públicas, que están intrínsecamente conectadas mediante una relación causal (aunque mediatizada) y que sin embargo las diferentes disciplinas que se han encargado de su estudio han tendido a parcelar para su análisis.

Con este trabajo se procura leer la acción colectiva de los movimientos sociales desde las gafas conceptuales clásicas de las políticas públicas, situando a estos actores de movilización política en el proceso de la intervención pública y analizando su particularidad en términos sustantivos y procedimentales. Se pretende, pues, poner a dialogar dos cuerpos conceptuales y a partir de ello plantear líneas de reflexión y debate respecto a la vinculación entre los movimientos sociales y el Estado en las arenas de las decisiones públicas. En definitiva, el texto es un aporte, teórico y conceptual, a los debates acerca de la participación de los movimien-

tos de base en el perfilamiento de las decisiones públicas y la implementación de las políticas, por tanto, carece de la pretensión de analizar casos particulares, aunque al tratarse de un marco analítico permite interpretar contextos diversos.

En los primeros apartados conceptualizamos los movimientos sociales y los campos de estudio que se han generado, para centrarnos, en el tercer apartado, en uno de estos campos: los posibles efectos de la acción colectiva contenciosa. En el cuarto apartado desentrañamos el efecto sustantivo de la acción colectiva: las políticas públicas, poniendo atención a los mecanismos y procesos que las generan y a la red de actores que intervienen en su producción, con especial interés en los movimientos sociales, sus particularidades, sus estrategias y especialización funcional. Finalmente abordamos el problema de la participación de los movimientos sociales en la implementación de la política proponiendo un cuerpo conceptual útil para leer la compleja relación entre los agentes de movilización de base y el Estado en el campo de la intervención pública. En las conclusiones profundizamos este debate.

MOVIMIENTOS SOCIALES: PREGUNTAS Y CORRIENTES DE INVESTIGACIÓN

Entendemos por movimientos sociales, en términos generales, a la acción colectiva destinada a promover o resistir cambios (Turner y Killiam, 1972) que supone una interacción contenciosa, o desafiante, con las elites, los oponentes y/o las

autoridades; sostenidos por personas que conforman redes de interacción informal y comparten creencias, valores y objetivos comunes y un mínimo de coordinación (Tarrow, 1997; Diani, 2015).

La literatura de movimientos sociales pone atención a cuatro aspectos básicos de la contienda: el porqué, el cuándo, el cómo y el para qué (Calle, 2007; Navarro y Herrera-Gutiérrez, 2016). La primera cuestión tiene que ver con las razones de la movilización, es decir, la agenda de los movimientos o las demandas de las campañas de protesta. Es el ámbito de estudio que se encarga de analizar el proceso mediante el cual una realidad social, o necesidad, se construye como problema social y se identifica el colectivo afectado por la misma. En parte, las corrientes clásicas de movimientos sociales se han preocupado por esta cuestión, así también como la escuela europea.

Sin embargo, identificar un problema social, que afecta a un colectivo más o menos definido, es elemento necesario, pero no suficiente para producir la acción colectiva de protesta, se trata pues de identificar, también, los factores que facilitan la producción de la contienda política y más en concreto de la protesta social. En este sentido, las corrientes de procesos políticos y de movilización de recursos prestan atención al contexto político y las oportunidades que éste ofrece para la movilización, la primera, y la variación de los recursos disponibles, la segunda; con lo que dan cuenta de la producción de la contienda política y las luchas populares. Así pues, ambas ofrecen argumentos y andamiajes metodológicos para explicar el cuándo se desarrolló la contienda.

Otra línea de trabajo, para los estudios sobre movimientos sociales, tiene que ver con el cómo de la contienda, es decir, la estrategia que despliegan los sectores promotores de la contienda. Esto es, grosso modo, la construcción cognitiva de la causa, por un lado, y por otro, los elementos relacionados con la coordinación de la acción colectiva. En cuanto a la primera dimensión, concretamente se trata de los elementos discursivos con los que se construyen marcos interpretativos que tienen por finalidad identificar aquello que se denuncia (el mal colectivo a evitar o el bien colectivo a conseguir), los responsables de ello y la situación que pretende alcanzar mediante la cooperación en la acción colectiva contenciosa. En cuanto a la

segunda se trata de definir las estrategias de presión y las tácticas contenciosas (Herrera-Gutiérrez y Navarro, 2017).

Finalmente, la otra gran área de estudio sobre los movimientos sociales aborda el para qué de la movilización, esto es el impacto, el resultado o el éxito de la movilización. Sin duda se trata de un aspecto menos desarrollado en la literatura especializada, que adolece de estudios empíricos sistemáticos que permitan establecer mecanismos explicativos contundentes respecto a los efectos de la acción colectiva contenciosa. A este asunto, en concreto, nos dedicamos en el siguiente apartado, aunque a lo largo del artículo nos interesarán diferentes herramientas conceptuales producidas para dar solución a una u otra de las preguntas señaladas, enfoques o escuelas y que nos permitirán desentrañar la compleja relación entre el Estado y los movimientos sociales.

DE LAS TRANSFORMACIONES CULTURALES A LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA: LOS EFECTOS DE LA ACCIÓN COLECTIVA

No cabe duda que los movimientos sociales son agentes de influencia que ponen en tensión la interpretación del *status quo* dominante y tienen por objetivo producir cambios sustanciales en el ámbito social y en la política. Aun así, existe dificultad de producir estudios sistemáticos que den cuenta de estos efectos. Ello, por un lado, se debe a que la literatura especializada adolece de una teoría de rango intermedio que ofrezca marcos analíticos y metodológicos para explicar el concepto de éxito de los movimientos sociales (Einwohner, 2001). Por otro, pero íntimamente relacionado, se debe a las dificultades metodológicas que presenta el propio objeto, así como al peligro de atribuir una relación causal entre la movilización social y el cambio observado en la sociedad sin garantía científica de ella (Giugni, 1998; Burstein *et al.*, 1995).

Aun así, algunos autores se esfuerzan por identificar las arenas o ámbitos en los que se espera que la acción colectiva de los movimientos sociales, y otros actores políticos tenga algún efecto. En este sentido, se pueden identificar al menos 4 ámbitos en los que impactan la acción de los movimien-

tos sociales: el simbólico, el institucional, el interactivo y el sustantivo (Marti-i-Puig, 2016; Ibarra, Gõma y Marti-i-Puig, 2002b). Así pues, para dar cuenta del efecto simbólico de la movilización, se trata de identificar los cambios en el sistema de valores, en los imaginarios sociales, en las actitudes, en las opiniones sociales, en las conductas sociales y colectivas, en la construcción de nuevas identidades. Por otro lado, el efecto interactivo tiene que ver con los cambios producidos en las relaciones de fuerza, en las estructuras de representación, en los sistemas de alianza, por lo que modifica el ambiente político. En cambio, el efecto institucional afecta lo procedimental, en concreto se trata de identificar la creación de espacios y mecanismos estables de negociación con las autoridades o la ampliación de procedimientos administrativos. Así pues, mientras que el efecto interactivo tiene un impacto en la dimensión informal de la estructura de oportunidades políticas (EOP), el institucional lo tiene en la dimensión formal. Finalmente, el efecto sustantivo supone la modificación de políticas públicas o ampliación de derechos (que darán lugar a nuevas regulaciones en el ámbito de las políticas).

Calle (2007) propone un modelo teórico con rasgos dinámicos en el que no solo identifica arenas o ámbitos en el que la movilización social tiene algún tipo de impacto, sino que también propone un esquema de efecto interactivo entre estos. Así pues, los movimientos sociales pueden tener efectos (en caso de éxito) en el ámbito político, el de los medios de comunicación masiva, en el

ámbito social o el de la propia reproducción de la infraestructura de movimientos sociales. Respecto al primero, el político, los efectos pueden producirse bien en las relaciones con (o entre) las elites políticas, bien en las redes públicas más amplias. Respecto a los medios de comunicación, el efecto buscado es el de instalar los temas y discursos en sus agendas, mientras que en ámbito social el efecto buscado es incidir en los valores, las representaciones sociales y la cultura política. Finalmente, en el ámbito de reproducción se trata de identificar efectos en el propio ecosistema de los movimientos sociales, por ejemplo, la ampliación de la familia de movimientos sociales, la densificación estructural y cultural de la infraestructura de movimientos sociales.

Tomando en consideración estas aportaciones, creemos que los tipos de efectos tienen preeminencia específica y diferida en unos u otros ámbitos o arenas. Así pues, el efecto simbólico tiene preponderancia en el ámbito de los medios de comunicación masiva y en el social secuencialmente, el interactivo en el ámbito político y de la reproducción, mientras que el efecto institucional tiene privilegio en el ámbito político y, aunque en menor medida, en el de la propia reproducción de los movimientos sociales. Finalmente, el efecto sustantivo lo hace esencialmente en el ámbito político, para después afectar el ámbito social, lo que constituye, probablemente, la mayor expresión de éxito para estos actores políticos pues representa la consecución de la demanda que da lugar a la movilización social.

Figura 1. Efectos y arenas. Modelo para el análisis del impacto de la contienda

		ARENAS			
		POLÍTICO	MASS MEDIOS	SOCIAL	REPRODUCCIÓN
EFECTO	SIMBÓLICO				
	INTERACTIVO				
	INSTITUCIONAL				
	SUSTANTIVO				

Fuente: Herrera-Gutierrez *et al* (2017)

En próximos apartados nos detendremos con detalle en el efecto sustantivo de la acción colectiva y en la configuración de las arenas políticas.

DECISIONES PÚBLICAS Y ACTORES

En este apartado nos centraremos en el impacto sustantivo de la acción colectiva de los movimientos sociales. Para ello comenzaremos por situar la política, en esta ocasión en tanto *policy*, para abordar luego aspectos centrales de la *politics*.

No existe una definición unívoca de política pública, sin embargo, hay un amplio consenso respecto a que en su mínima expresión se puede entender como acciones (u omisiones) sobre un asunto, o problema, considerado de interés público. Mas concretamente entendemos a las políticas públicas, acordando con la definición de O' Donnell (1976), como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social. Así pues, estas decisiones (de acción u omisión) son el producto de las luchas que libran, en la arena pública, diferentes actores sociales, económicos y políticos por imponer sus intereses, valores, preferencias y visiones sobre el problema. Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público (BID, 2006).

Con independencia del asunto o problema a resolver, la política, en una sociedad histórica como la presente, cumplen 4 funciones que garantizan la reproducción de la sociedad capitalista: acondicionamiento, inversión, compensación y cohesión. En cuanto acondicionamiento, se trata de intervenciones que modifican el contexto para garantizar la producción y su circulación, ese es el fundamento de la inversión en carreteras, vías férreas, aeropuertos. Pero la reproducción de la sociedad capitalista es posible si existe una inversión en capital humano, esto es en educación, salud, vivienda lo que garantiza que la población esté en condiciones óptimas para vincularse al mercado laboral y ofrecer la fuerza de trabajo. Estas dos

funciones son las que más claramente contribuyen a que la relación social capitalista se perpetúe (O' Donnell, 1978); pero para que sea sostenible es necesario que se atienda a la compensación social, esto es la articulación de redes de protección que dé respuestas frente a los riesgos sociales y, finalmente, que se busque la cohesión social que va a promover la legitimidad de un sistema inherentemente desigual (Isuani, 2004).

Además, las políticas cumplen una función en relación a quien las ejecuta, en tanto que contribuyen a la reproducción de las posiciones de poder facilitando el mantenimiento, en términos generales, el mantenimiento de los gobiernos que la implementan (Franco, 2002; Isuani, 2004).

Movimientos Sociales: regularidades y particularidades de los agentes de movilización socio-política

Los actores que forman parte de entramado de relaciones de fuerza e interactúan en las arenas donde se toman las decisiones públicas representan intereses y persiguen objetivos que procuran priorizar haciendo uso de sus recursos; asimismo en el proceso poseen perfiles determinados y asumen roles diferenciados (Subirat y Dente, 2014). Ninguna de estas dimensiones analíticas es estática y se configuran en función a cada asunto, sin embargo, existen ciertas regularidades que responden a las características intrínsecas y/o sustanciales de los actores.

Los movimientos sociales poseen voluntad de intervenir en la política incidiendo así en la gestión de un conflicto social, de ahí que forman parte de la red de actores que, mediante complejos mecanismos de influencia, configuran lo que damos en llamar políticas públicas. De hecho, entendemos que son actores políticos (Ibarra, Gòma y Martí-i-Puig, 2002a), pues se trata de sujetos colectivos de carácter movilizador (y por tanto un espacio de movilización) que persiguen objetivos de cambio a través de acciones (generalmente no convencionales) y para ello actúan con cierta continuidad a través de un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutren de formas de acción y organización variable. En el marco de las políticas públicas el perfil que asumen es el de representantes de intereses co-

lectivos, es justamente la transversalidad de sus discursos, que siempre son temáticos, uno de los rasgos distintivos de estos agentes de movilización.

Se diferencian de los representantes de intereses sectoriales por su orientación al poder, caracterizada por el enfrentamiento y la vocación de provocar el cambio. También se distinguen por su débil estructuración orgánica, que es horizontal, variable, informal y reticular, así como por la naturaleza de sus recursos, que son de carácter simbólico y se apoyan en el compromiso de amplias bases sociales, lo que les dota de una capacidad de movilización social mayor que la de otros agentes de movilización (como los partidos políticos y los grupos de interés). De ahí que su ámbito preferente de intervención sea la política no convencional y su principal estrategia la contienda social, o protestas si se prefiere, antes que la negociación o el lobby.

En cuanto a los objetivos, en el caso de estos actores suelen ser más de contenido que de proceso. Es decir, con regularidad están más orientados a los problemas y sus soluciones que a influir en lo relativo a las relaciones y equilibrios con otros actores.

En cuanto a los roles que suelen asumir los Movimientos Sociales, en el ámbito de las políticas públicas, con frecuencia es el de promotores, impulsando una innovación social, o bien el de opositor, resistiéndose a nuevas regulaciones frente a una situación-problema. En el primer caso, despliegan campañas contenciosas proactivas, persiguiendo la ampliación de derechos y beneficios; y en el segundo, reactivas oponiéndose a transformaciones que son evaluadas como perjudiciales para el colectivo que representan. En menos ocasiones asumen roles de aliados, poniendo sus recursos al servicio de otros actores que promueven, o incluso se oponen, a nuevas regulaciones. Y, por su constitución y características, nunca tendrían la función de pivotar la política, es decir, de asumir el rol de director, o mediar, es decir, influir en los aspectos procedimentales.

En definitiva, estos actores, se diferencian al menos por tres grandes rasgos, su estructura organizativa, más o menos formalizada, los recursos que promueven, y por la eficacia en unas u otras

arenas. Así pues, los grupos de interés, presentan una estructura organizativa formalizada, no persiguen participación directa de las bases sociales a las que representan, poseen posiciones estratégicas que les permiten accesos a centros de decisión mediante el uso de tácticas de *looby*, su principal estrategia, y en segundo lugar la protesta. En el caso de los partidos políticos coinciden con los anteriores en la estructura organizativa formalizada, mientras que sus principales recursos son los apoyos electorales y la participación esporádica de sus bases en procesos institucionales. Su principal estrategia, en cambio, es ocupar cargos públicos (Rucht, 1999; Ibarra, *et.al.* 2002a). Ambos se mueven con mayor frecuencia y destreza en la arena de la contienda contenida, aunque no de forma exclusiva (Herrera-Gutiérrez y Navarro, 2017). Finalmente, los movimientos sociales presentan una estructura organizativa reticular sin afiliaciones formales a la red cuyo principal recurso es la participación directa de sus bases sociales, por lo que la estrategia que desarrollan con mayor frecuencia es la protesta (Rucht, 1999; Ibarra, Gòma y Martí-i-Puig, 2002a); así pues, su ámbito natural es la contienda transgresiva (Herrera-Gutiérrez y Navarro, 2017).

De la identificación del problema a la definición de la intervención: el ciclo de la política y las tácticas de los movimientos sociales

Ahora bien, si las políticas públicas se van cocinando en fases o momentos analíticamente identificables, los movimientos sociales deben desarrollar labores específicas en cada uno de esos momentos, puesto que el objetivo es particular en cada una. En este apartado nos interesa desentrañar las labores que desarrollan los movimientos sociales en cada momento del ciclo de las políticas públicas. En concreto nos centraremos en la construcción del *framing* y definición de las tácticas contenciosas.

Ya hemos señalado que el efecto sustantivo en el ámbito político, de la acción colectiva de los movimientos sociales, tiene como producto decisiones en relación a la resolución de las demandas que han movilizado los actores involucrados en la contienda; en otras palabras: las políticas públicas. También se ha indicado que los actores involucrados en la definición de estas poseen

recursos disímiles y diferentes relaciones de fuerza. Sin embargo, el éxito no depende sólo de las estrategias, tácticas y posiciones de poder de los actores del tejido social (grupos de interés, movimientos sociales, partidos políticos), sino también de las dimensiones básicas de la EOP: la apertura del sistema político y la posibilidad de acceso del contexto político (Herrera-Gutiérrez, 2010; 2012; Navarro y Herrera-Gutiérrez, 2012). Ello no solo daría cuenta de las facilidades para coordinar la acción colectiva contenciosa, sino también la factibilidad de éxito. Es decir, cuanto más abierto el sistema para instalar temas y cuanto más accesible la dimensión dinámica de la EOP, mayor posibilidad de éxito para los actores políticos de la contienda.

Ahora bien, la elaboración de una política pública supone un proceso que consta, grosso modo, de una fase de reconocimiento de un problema social, una de inclusión en la agenda política, otra de priorización del asunto y finalmente la definición del modo en que se abordará el problema. En estas primeras fases del clásico ciclo de la políticas públicas. En estos diferentes momentos los actores políticos desarrollan distintas estrategias para influir en su resolución atendiendo a sus recursos, capacidades y especialización. También para los movimientos sociales cada una de estas fases supone un desafío al que responden desarrollando tareas específicas y desplegando estrategias diferentes, veamos a continuación la especificidad de sus actividades en cada fase de desarrollo de la política.

Figura 2. Momentos para llegar al diseño de la política pública



Fuente: Elaboración propia

Cualquier política pública comienza con la construcción de una situación como problema social. En esta fase el empresariado político de los movimientos sociales desarrolla una intensa labor de *framing* mediante la cual se elaboran los marcos interpretativos que permitirán explicar el problema, definir el colectivo afectado (del modo más amplio posible) y señalar a los responsables de la situación no deseada. La elaboración de estos elementos cognitivos es uno de los procesos que se desarrollan al interior de los movimientos y que no carecen de tensión y conflicto. Se trata de una tarea central en la promoción de la contienda política que permitirá no solo establecer un diálogo público con las autoridades, sino también procurar apoyos en los públicos e influir en las actitudes y opiniones de la sociedad. De hecho, los movimientos sociales procuran involucrar a

terceros actores en el conflicto como herramienta para intensificar la presión hacia el gobierno en la toma de decisiones públicas (Lipski, 1968), estos son los medios de comunicación, los partidos políticos y el público en general.

Así pues, especializan sus discursos atendiendo a las características de las diferentes arenas públicas identificando los grupos de competidores, audiencias y guardianes de cuya interacción resultan las agendas en las que se incluyen los temas de relevancia (McCarthy, Smith, y Zald, 1999). De tal modo que cabe diferenciar al menos cuatro tipos de agendas con prioridades, formatos y lógicas específicas: a) la agenda de los medios como colección de temas que reciben atención de parte de los medios masivos de comunicación; b) la agenda pública, constituida como conjunto de problemas

que un público amplio considera relevante; c) la agenda electoral que reúne el grupo de temas conflictivos que se recogen en los programas electorales o al menos en las presentaciones de los candidatos; y d) la agenda gubernamental, que se conforma con el conjunto de temas que han logrado superar barreras y se instalan en las arenas políticas. Lograr presencia en la agenda gubernamental supone haber ingresado con éxito a las anteriores (McCarthy, Smith, y Zald, 1999).

La construcción de los marcos interpretativos y la penetración de las agendas públicas es un momento neurálgico, pues supone la construcción de un asunto o tema presente en determinada sociedad en un problema público; pero también supone el despliegue de la dimensión simbólica que orientará el resto de decisiones estratégicas en relación a la campaña contenciosa.

La siguiente fase supone trabajar para que el asunto sea reconocido como ámbito susceptible de intervención pública, en este sentido no se trata sólo de procurar que el *issue* se instale en la agenda política, reclamando una decisión pública al respecto, sino también influir en el tipo de solución que se le debe dar a dicho problema. Es decir, se trata de injerir en la especificidad de la intervención pública que desarrollará el Estado sobre ese problema social, atendiendo a los mecanismos y efectos que esa intervención pueda tener sobre el colectivo afectado (Aquin, 2001; 2003; Aquin, Acevedo y Rotondi, 2002).

Estos dos momentos, la construcción de un problema y la definición de la solución adecuada, aunque parecen similares son intrínsecamente diferentes y generan tensiones y controversias incluso dentro del propio movimiento social. Pensemos, por ejemplo, en el debate que se viene produciendo en España en torno a la prostitución dentro del propio movimiento feminista que no llega a un consenso respecto a la regulación o abolición de esta práctica (Blanco, 2017; Pomares, 2020; Almirón Mengíbar, 2020).

Ahora bien, para que un problema sea calificado como público, digno de atención y susceptible de entrar en la agenda política, debe de tratarse de una cuestión de carácter controvertido y polémico, así pues, sólo si son potencialmente conflictivos

tendrán la capacidad de transformarse en asuntos de interés gubernamental (Bardach, 1998). Esto es, mientras más visible y dramática sea la exposición de un *issue*, mayor será la posibilidad de atraer la atención del público y hacerlo tratable por el gobierno (Downs, 2003). Aquí es donde la definición de las tácticas contenciosas cobra relevancia.

Nos referimos, concretamente, a la producción de eventos de protesta, entendiendo como tal a la acción colectiva coordinada que supone tanto un esfuerzo de movilización, como de coordinación (Tarrow, 1990) para expresar una disconformidad con cierto estado de cosas que son percibidas como problemas sociales y/o políticos por parte de quien protagoniza el evento y, por tanto, entraña un proceso de interacción socio-política entre -al menos- dos actores, el actor demandante y el actor demandado y del que el Estado es parte intrínseca bien como parte, bien como juez (Jenkins y Klandermans, 1995). Se trata de un tipo de acción colectiva directa y pública que entraña algún nivel de alteración y tiene por fin último la influencia política; por tanto se entiende que la política es un elemento constitutivo de la contienda, lo cual posiciona al gobierno como parte del conflicto (Jenkins y Klandermans, 1995). En definitiva, su objetivo es influir en los procesos políticos, esto es, en la toma de decisiones colectivas que afectan al conjunto de la sociedad o a una parte de ésta (Tarrow, 1999).

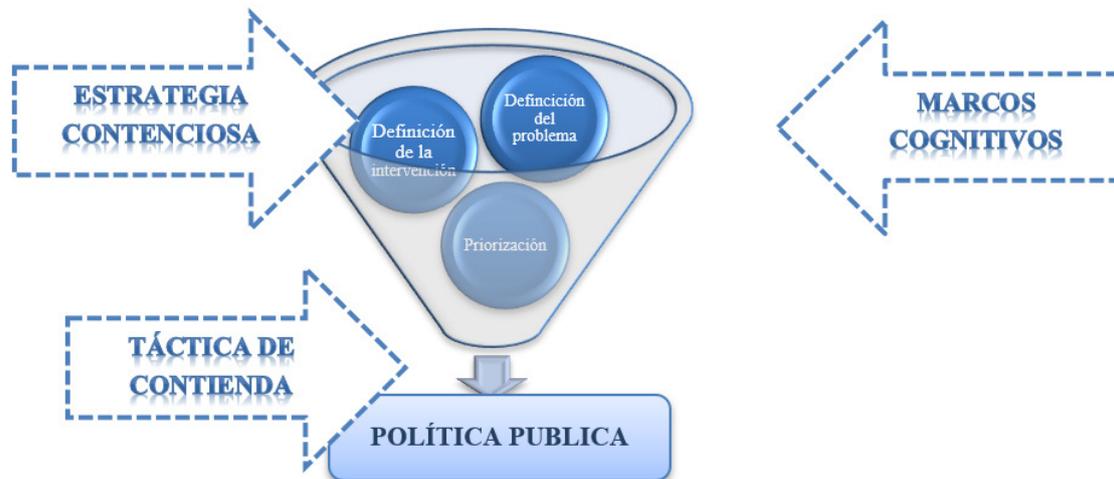
Definir la táctica contenciosa, o modalidades de protesta si se prefiere, es una actividad específica que se dirige al interior de los movimientos y ello supone un proceso de evaluación de las oportunidades que ofrece el contexto político (represión, tolerancia, apoyos de elites políticas, debilidades y fracturas al interior del gobierno) y de los recursos con los que cuenta el propio movimiento (densidad de sus redes de colaboración, amplitud de sus bases, información, capacidad). Esta evaluación es el insumo para definir una forma de protesta concreta. Della Porta y Diani (2006) destacan que a la definición de las tácticas contenciosas, o forma de protesta, subyace una lógica específica: del daño, del número o del testimonio. La lógica del daño consiste en producir perjuicio material (por ejemplo, cortes de ruta, huelgas, destrucción de material). La lógica del número su-

pone alterar las rutinas diarias mostrando el apoyo social que poseen los disidentes, al exponer públicamente el número de seguidores y simpatizantes con los que se cuenta, o incluso, como mecanismo de presión frente a las autoridades públicas en tanto esos apoyos son potenciales apoyos electorales (marchas, concentraciones). Finalmente, la lógica del testimonio implica la demostración de ciertos valores y cultura alternativa, es decir, pretende transmitir un mensaje mediante el uso de formas de protesta con altos contenidos

simbólicos (performances creativas, ocupaciones de espacios públicos, clases en la calle).

Finalmente, el movimiento invierte energías organizativas en influir para que el asunto de su interés sea priorizado, reclamando por la urgencia de las decisiones orientadas a su intervención y mantener el interés en él. En este último momento el *targets* de los movimientos no es sólo el Estado sino también la sociedad, ya que se pretende modificar representaciones sociales sobre el asunto.

Figura 3: Política y especialización de la actividad al interior de los movimientos sociales



Fuente: Herrera *et al.*, (2017)

TENSIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ENTRE LA COOPERACIÓN Y COOPTACIÓN

Hasta aquí hemos visto los procesos y mecanismos que dan lugar a la conformación de las decisiones públicas y el papel de los movimientos sociales, sus rasgos específicos y las tácticas que despliegan para influir en la definición de la política. Ahora bien, en el momento de la implementación también tienen los movimientos sociales un papel preponderante, lo que está en discusión tanto en el ámbito de la reflexión académica como en el plano de lo político.

Para nutrir este debate, a ratos acalorado, conviene recuperar la perspectiva de la movilización de recursos y, en concreto, el enfoque de la infraes-

tructura de movilización que nos permitirá analizar, desde otros marcos teóricos, la relación de los movimientos sociales y las políticas públicas en la fase de implementación.

Para explicar la movilización social, la corriente de movilización recursos (McCarthy *et al.*, 1977), otorga privilegio metodológico a los recursos con los que cuenta el actor colectivo, o más concretamente a la variación en el flujo o stock de recursos a los que puede acceder para coordinar y promover acción colectiva. Se refieren a recursos materiales y simbólicos, esto es: dinero, infraestructura, bienes, información, experiencia, contactos. Pero sobre todo se pone énfasis en las bases sociales y sus redes de micromovilización. De ahí la importancia de desentrañar la infraestructura de movilización de una sociedad determinada y conceptua-

lizar las familias de movimientos que conviven y establecen complejas dinámicas de cooperación/competición.

Entendemos por infraestructura de movilización al conjunto de movimientos (y contravientos) sociales de una sociedad histórica determinada, y por familia de movimiento al “conjunto de movimientos coexistentes, que, independientemente de sus objetivos específicos, tienen valores básicos y solapes organizativos similares, y en ocasiones incluso pueden unirse para campañas comunes” (Della Porta y Rucht, 1991, 4). Cuando nos referimos, por ejemplo, al movimiento por los derechos humano, o al movimiento ecologista, estamos refiriéndonos a esa compleja red de organizaciones que sostienen una idea de cambio básica y común; es decir, estamos haciendo referencia a una familia de movimiento.

Con el objeto de aclarar su compleja complejidad reticular, conviene retomar la propuesta analítica de Kriesi (1997) que clasifica las organizaciones relacionadas con un movimiento, es decir que forman parte de la familia, a partir de dos dimensiones, a) la orientación: a la ciudadanía o a la autoridad y b) la participación de las bases.

Estos criterios clasificadores permiten identificar cuatro espacios de atributos que dan lugar a tipos de organizaciones. En la parte inferior se ubican los tipos de organización cuyo accionar está orientado a influir en las autoridades públicas. En el cuadrante izquierdo, de parte inferior, identificamos aquellas organizaciones que persiguen metas políticas relacionadas con la idea-motivo del movimiento, pero que no recurre a la movilización de sus bases para conseguirlo. Se trata de organizaciones que utilizan canales formalizados de la política y despliegan estrategias de presión y lobby, desarrollando, así, una contienda contenida en términos de McAdam, Tarrow y Tilly (2005). Se

trata, por ejemplo, de partidos políticos o plataformas electorales que apoyan y canalizan, en la arena parlamentaria, la agenda del movimiento. Todos ellos son organizaciones de representación política.

En el cuadrante derecho de la parte inferior se sitúan las organizaciones de movilización política; se trata de agrupamientos que persiguen objetivos políticos mediante la movilización de sus miembros y para ello utilizan diferentes repertorios contenciosos, impulsan campañas y además recurren a estrategias contenciosas transgresivas. La literatura especializada las denomina organización de movimientos social.

En la misma ala pero en la parte superior, se ubican aquellas que persiguen la consecución de los ideales-motivo del movimiento mediante la autoayuda y el altruismo. Al igual que las anteriores, cuentan con la participación de sus bases, pero en este caso tiene una orientación más bien clientelar. Este tipo de asociaciones (asociaciones de movimiento o grupos de autoayuda) contribuyen a la generación de consenso o, si se prefiere, la activación de compromiso para la consecución de sus objetivos políticos.

Finalmente, con la misma orientación hacia las bases, pero con menor participación de estas, se localizan las organizaciones de servicios. Se trata de organizaciones, más o menos formales, que contribuyen a la causa del movimiento, que sin estar directamente vinculadas al proceso de movilización que canaliza la acción colectiva, proveen al movimiento de recursos que permiten mejorar la organización social de este. Como caso ejemplar podemos hablar de medios de comunicación que simpatizan y radian la agenda y los marcos interpretativos del movimiento, centros de estudio y otras asociaciones cívicas que apoyan y facilitan recursos diversos.

Figura 4. Infraestructura de movilización de una Familia de Movimiento Social



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tipología de organizaciones de Kriesi (1999: 223)

Este esquema nos sirve para pensar cualquier infraestructura de movilización, podríamos, por ejemplo, centrarnos en la Argentina de la década del 20 (del corriente siglo) y clasificar la compleja trama organizativa de la familia de movimiento de los derechos humanos, o la familia del movimiento de desocupados; pero también nos sirve para pensar en la infraestructura organizacional de la familia del movimiento de indignación de más reciente articulación en España.

Las organizaciones que se ubican en el cuadrante inferior, es decir, que su labor va orientada a las autoridades públicas, desarrollan una intensa actividad en la fase de identificación del problema, jerarquización de la decisión pública y definición de la intervención pública. Y ello con independencia de los niveles de participación que van a requerir de sus bases, en cualquier caso, esta dimensión va a condicionar la estrategia y táctica que despliegue, que po-

dríamos resumir en dos polos: negociación o beligerancia política. Sin embargo, las organizaciones de la familia cuya labor se orienta preponderantemente hacia sus bases están preparadas para involucrarse en la fase de implementación, ya sea ofreciendo servicios o generando acción colectiva de autoayuda. Y para ello requieren de recursos que suelen captar de la propia política pública en cuestión.

Así pues, la observación, aunque no sistemática, de las asociaciones de movimientos y de la creciente configuración de diversos agrupamientos que tienen por objetivo movilizar la acción colectiva hacia la producción de bienestar social (de forma especial para la cobertura de necesidades de vivienda, trabajo y consumo básico) y el éxito que estas tienen en términos de “activación de compromiso” (Gamson, 1975) pone de relieve su importancia en la reconfiguración de los sistemas locales de bienestar.

Está claro que aun cuando se trata de actores sociales que de forma informal asumen funciones otrora exclusivas de los servicios sociales públicos, por ejemplo, modifican las dinámicas socio-políticas que subyacen a los sistemas locales de bienestar. Es en este sentido es que la creciente diversificación y densificación de la infraestructura organizativa de cualquier familia de movimiento es un aspecto de sumo interés, no sólo para los estudios sobre movimientos sociales sino también para las perspectivas analíticas que atienden a los sistemas de bienestar social.

En definitiva, la literatura sobre movimientos sociales, al menos en su versión anglosajona, viene destacando el complejo entramado organizativo que sustenta una familia de movimiento social y señalando la actividad de las organizaciones que producen o distribuyen bienes y servicios como nudos necesarios en la red; y ello no solo por su labor de cara a la ciudadanía sino también el rol que desarrolla de cara a la sostenimiento de la familia, en tanto que construyen consensos social y con ello amplían las bases de participación acercando las expectativas de los potenciales apoyos a los umbrales de participación (Granovetter, 1990).

Por otro lado, cabe introducir en el debate la cuestión de la institucionalización de los movimientos sociales, la evidencia apunta a que este proceso formaría parte de su ciclo de vida, es decir, no se trata solo de su diversificación organizativa, en los términos expuestos más arriba, sino también de una tendencia hacia la especialización. La escuela europea viene aportando estudios que ponen de relieve la tendencia a la profesionalización de los movimientos sociales una vez superada la fase de mayor desafío mediante la acción colectiva de protesta (Kriessi, 1999). Esto es que la infraestructura organizativa del movimiento tendería a diversificar el entramado de agentes de representación de intereses, por ejemplo, en el ámbito parlamentario como el ya consolidado Partido Verde, para el caso del Movimiento Ecologista almenan; o, más recientemente, Podemos como expresión del joven 15M en las instituciones gubernamentales españolas. También en América Latina hay ejemplos empíricos de estos procesos, como es el caso de Bolivia, Argentina, Ecuador, Brasil. Pero también estos movimientos se profesionalizan

ampliando el espectro de organizaciones de apoyo que brindan soporte técnico, algunas ONG son expresión de este proceso (Amnistía Internacional, por citar un ejemplo).

En el caso latinoamericano se viene llamando la atención respecto a la institucionalización de aquellos movimientos que se aglutinan tras la dimensión materialista, en términos de Inglehart (1977), es decir sostienen demandas asociadas a la seguridad y la reproducción cotidiana de la existencia. Las evidencias mostrarían, que, en este contexto, se han fortalecido las organizaciones de servicio asociadas a estos movimientos, colaborando estrechamente con el Estado en la distribución de bienes y servicios (Lozano, 2016; Natalucci, 2011; Torres, 2020); por tanto, de los cuatro ejes que conforman la infraestructura organizativa de la familia de movimiento se consolida aquel que tiene una clara orientación a las bases sociales y que cuenta con mayor participación de estas. Mas concretamente, estos movimientos, a través de sus organizaciones de servicio, cooperan con el Estado en la implementación de la política, la inquietud que surge es si tal colaboración se realiza en detrimento de la presión que se espera de sus organizaciones.

CONCLUSIONES

Más arriba se ha reflexionado sobre el impacto de la acción colectiva de los movimientos sociales y las arenas en las que tienen efecto. Si bien el efecto simbólico supone transformaciones sociales relevantes, es la búsqueda del efecto sustantivo lo que pone en movimiento a un sector de la sociedad. Es decir, la acción colectiva de movimientos sociales está orientada, fundamentalmente, a conseguir influir en la definición de la política pública.

También nos hemos detenido en analizar la formulación de las políticas como un proceso que comienza estableciendo el status público de un asunto, es decir construyendo un problema que requiere de intervención pública, para luego definir la forma de abordarlo (soluciones posibles) y jerarquizarlo en la agenda de decisiones públicas. Hemos abordado la discusión respecto a los actores que pugnan por imponer visiones, valores e

intereses, particulares o colectivos, en el proceso de definición de la política. Nos hemos detenido en analizar las características de los movimientos sociales y las estrategias y tácticas que despliegan en cada una de las fases antes señaladas.

Finalmente hemos abordado el debate en torno a la participación de los movimientos sociales en la fase de implementación de la política, y es aquí donde hay mucha tela por cortar. Mientras que existe un gran consenso respecto a la bondad de los movimientos sociales orientados a conseguir efecto sustantivo, es decir la definición de políticas públicas que den las respuestas deseadas a los problemas señalados, su actividad en la implementación de las mismas es mirada con recelo.

En el texto se ha presentado un marco conceptual que permite leer esta situación desde la perspectiva de la movilización de recursos y que aporta herramientas analíticas para interpretar esta participación de los movimientos sociales en la implementación de la política. Poniendo atención en la infraestructura de movilización y en las redes organizativas que conforman una familia de movimientos sociales, parece obvio que la participación de los movimientos sociales en esta última fase, que conecta la política (en su sentido más amplio, como *policy* y como *politics*) con la ciudadanía, no solo es apropiada sino también necesaria, por dos razones al menos. Por un lado, la familia del movimiento cuenta con un sector organizacional cuya característica sustancial es la orientación a las bases sociales, a los grupos que defienden y representan, mediante la producción y/o distribución de bienes y servicios. Por otro lado, es justamente esta pata de la familia de movimiento la que va a garantizar los flujos de recursos necesarios para sostener la acción colectiva y en definitiva la legitimidad y consenso de los sectores que representa. ¿Se-

rán desproporcionados los juicios, académicos o políticos, respecto a que la cooperación de los movimientos sociales en esta fase de la política supone hurtarles libertad para defender sus agendas? ¿Será inapropiado entender esta vinculación desde la perspectiva del clientelismo político? Creemos que sí.

Sin duda cabe preguntarnos en qué medida las tendencias a la profesionalización y a la institucionalización afectan la capacidad reivindicativa del movimiento social y si en este caso perdería recursos o fuerza de presión en la arena de definición de las decisiones públicas. La hipótesis que manejamos es que ganarían en capacidad de influencia y negociación. En todo caso, los movimientos sociales pueden sostener los desafíos frente a las autoridades en lo que respecta tanto a la definición del problema y la intervención, como a la jerarquización del asunto y al mismo tiempo cooperar en la fase de implementación y, por tato, no es real la tensión entre confrontación/cooperación, en tanto sería posible que la especialización organizativa del sector de movimiento social permitiría jugar con las cartas adecuadas en cada partida. En cualquier caso, responder a esta inquietud requiere estudiar casos específicos en contextos concretos para avanzar en la construcción de marcos teóricos que permitan comprender los efectos de la institucionalización de los movimientos sociales.

Para terminar, sólo cabe recordar las palabras de Tilly “casi todos los mecanismos causales claves que propician la democracia implican (...) contienda popular como correlato, causa y efecto” (2005,43). Es decir, en última instancia, estudiar la contienda política no es más que abordar el problema de la compleja relación entre sociedad civil - gobierno, o la acción colectiva y las políticas públicas. Este es el gran desafío para quienes estudiamos las políticas y los movimientos.

BIBLIOGRAFÍA

- Almirón Mengíbar, A. (2020). "Feminismos y sexualidad: Placer y peligro, versus libertad y censura. De los debates feministas (inacabados) de fin de siglo, a los de hoy". *RELIES: Revista Del Laboratorio Iberoamericano Para El Estudio Sociohistórico De Las Sexualidades*, (4), 272-296. <https://doi.org/10.46661/relies.5112>
- Aquin, N. (2001). "Trabajo Social, Ciudadanía y Exclusión". *Revista Confluencias*, 38, pp. 54-65.
- Aquin, N. (2003). "El Trabajo Social Comunitario en las Actuales Condiciones: Fortalecer la ciudadanía". En N. Aquin, N. Britos y C. González (Coords.), *Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el Trabajo Social*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial. pp. 113-201.
- Aquin, N., Acevedo, P., y Rotondi, G. (2002). "La sociedad civil y la construcción de ciudadanía". *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, 25, pp. 25-36.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Blanco Lopez, J. (2022). "De la prohibición del debate sobre trabajo sexual, a la negación del género y la conversión de las disidencias sexuales en "Anomalías del orden natural", V CIEDSI *Perspectivas disidentes frente às políticas casneoconservadoras*. Natal, Brasil.
- Burstein, P., Einwohner, R. L., y Hollander, J. A. (1995). The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective. En J. C. Jenkins y B. Klandermans (Eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements. Social Movements, Protest, and Contention*. Minneapolis, EEUU: University of Minnesota Press. vol. 3, pp. 275-295.
- Calle Collado, A. (2007). "El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global". *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*. 120, pp. 133-153.
- Calle Collado, A. (2015). "Podemos y el auge municipalista. Sobre partidosciudadanía y vieja política". *Empiría Revista de Metodología de Ciencias Sociales* (32), 169.
- Calvo, K., y Álvarez, I. (2015). "Limitaciones y exclusiones en la institucionalización de la indignación: del 15M a Podemos". *Revista Española de Sociología*, 24, pp. 119-125.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castromil, A. R., y Resina, J. (2013). "La prensa tradicional en la España del 15M". En M.L. Morán (Coord.). *Actores y demandas en España. Análisis de un inicio de siglo convulso*. Madrid, España: Catarata. Pp. 107-129.
- Della Porta, D. y M. Diani. (2006). *Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Dente, D. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. ENCRUCIJADAS. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*. Nº 9, pp. 1-16.
- Díez, R. (2015). "Las bases sociales de la indignación: una perspectiva agregada sobre los factores asociados a la participación ciudadana en el movimiento 15M". *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 238, pp. 41-84.
- Downs, A. (2003). "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología". En Porrúa M.A. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Grupo Editorial. Pp. 141-159.
- Einwohner, R. L. (2001). "Protester/Target Interactions: A Microsociological Approach to Studying Movements Outcomes". En P. G. Coy (Coord.), *Political Opportunities, Social Movements and Democratization*. Oxford, UK: Elsevier Science Ltd. Pp. 207-223.
- Gamson, W. (1974). *The Limits of Pluralism*. The University of Michigan. Disponible en: <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/50879/102.pdf?sequence=1>
- Giugni, M. (1998). "Was It Worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements". *Annual Review of Sociology* 24, 371-393.
- Granovetter, M.S. (1990). *Modelos de umbral de conducta colectiva*. Zona abierta, ISSN 0210-2692, Nº 54-55.
- Herrera-Gutierrez, M.R. (2008). "La contienda política en Argentina 1997-2002: Un ciclo de protesta". *América Latina Hoy*, Nº 48. pp. 165-189.

- Herrera-Gutiérrez, M.R. (2010). *Dramatización de la contienda política: acción colectiva y protesta en Argentina (1998-2005)*. Tesis Doctoral. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- Herrera-Gutiérrez, M.R. (2012). “Demanda colectiva y movilización ciudadana: un estudio de caso (Argentina 1998-2005)”. *Portularia*, XII (2), pp. 13-27.
- Herrera-Gutiérrez, M.R. y Navarro, C. (2017). “Los libretos de la protesta: un modelo analítico para el estudio de la contienda política (Argentina 1998-2005)”. *Perfiles Latinoamericano* 25 (50), pp. 247-278.
- Herrera-Gutierrez, M.R.; Mateo Mora, C. Navarro-Yáñez, C. (2018). “Difusión y efectos del Movimiento 15m en Andalucía: mayo de 2011”. *Revista de Estudios Regionales*, Nº 111, pp 29-155.
- Herrera-Gutiérrez, M.R.; Jaraíz Arroyo, G. y Mateos Mora. C. (2018). “Movilización social y política pública reflexiones en torno a los efectos de la contienda política Localización: Políticas públicas en tiempos de incertidumbre: aportes para una agenda de investigación”. En María Rosa Herrera-Gutiérrez (ed. lit.) pp 71-96.
- Ibarra, P, Goma, R y Martí i Puig, S. (2002a). “Nuevos movimientos sociales. Un breve estado de la cuestión”. En Ibarra, P., Martí i Puig, S. & Goma, R. (Eds.). *Creadores de democracia radical. Movimientos Sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria. Pp. 23-56.
- Ibarra, P, Goma, R y Martí i Puig, S. (2002b). *Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical*. En Ibarra, P., Martí i Puig, S. & Goma, R. (Eds.). *Creadores de democracia radical. Movimientos Sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria. Pp. 9-22.
- Jenkins, J. C., y B. Klandermans (Eds.). (1995). *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements. Social Movements, Protest, and Contention*. Minneapolis, EEUU: University of Minnesota Press.
- Kriesi, H. (1999). “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”. In J.MCCARTHY, McADAM D., y M. ZALD (Eds.), *Movimientos Sociales: perspectiva comparada*. Madrid: ITSMO. Pp. 221-265.
- Laraña, E. (1999): *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza.
- Laraña, E., y Díez, R. (2012). “Las raíces del movimiento 15-M. Orden social e indignación moral”. *Revista Española del Tercer Sector*, 20, pp. 105-144.
- Lipsky, M. (1968). “Protest as a Political Resource”. *The American Political Science Review*, 62, pp. 1144-1158.
- Lozano, J. I. (2016). “Los movimientos sociales en el ‘retorno’ del Estado. Consideraciones sobre experiencias de participación en el diseño e implementación de políticas públicas en la gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Universitas Humanística*, Nº 82, pp. 163-187. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh82.msre>
- Martí i Puig, S. (2016). “Los movimientos sociales”. En M. Barreda y L. M. Ruiz Rodríguez (Coords.), *Análisis de la política: enfoques y herramientas de la ciencia política*. Barcelona, España: Huygens Editorial. Pp. 399-418.
- McAdam D., Tarrow, S., y Tilly, Ch. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid España: ISTMO.
- McCarthy, John D.; Zald, Mayer N. (1977). “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”. *American Journal of Sociology*, 82 (6), 1212-1241. doi:10.1086/226464.
- Natalucci, A. (2012). “Entre la movilización y la institucionalización”. *Polis* [En línea], 28. URL: <http://journals.openedition.org/polis/1448>
- Navarro, C. y Herrera-Gutiérrez, M. R. (2016). “Política, Gobiernos y Movimientos Sociales”. En J. Iglesias de Ussel, A. T. Requena y R. M. Soriano (Coords.), *La sociedad desde la sociología. Una introducción a la sociología general*. Madrid, España: Tecnos. Pp. 443-470.
- Navarro-Yáñez, C. y Herrera-Gutierrez, M.R. (2009). “Contexto micro y macro de la protesta colectiva: América Latina en la década de los noventa”. *Revista mexicana de sociología*, 71, 1, pp. 83-130
- Navarro-Yáñez, C. y Herrera-Gutierrez, M.R. (2009). “Estructura de oportunidades políticas y desarrollo cívico”. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 228, pp. 25-48.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*. Buenos Aires: CLACSO.

- Pomares Cintas, E. (2020). "La prostitución, rehén permanente del discurso de la trata de personas". RELIES: *Revista Del Laboratorio Iberoamericano Para El Estudio Sociohistórico De Las Sexualidades*, (4), pp.173-192. <https://doi.org/10.46661/relies.5109>
- Robles, J.M.; Castromil, A. R.; Rodríguez, A.; Cruz, M. and Díez R. (2001). "El movimiento 15-m en los medios y en las redes. Un análisis de sus estrategias comunicativas". *EMPIRIA: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (32), pp. 37-61.
- Romanos, E. y Sádaba, I. (2015). "La evolución de los marcos (tecnológicos) discursivos del movimiento 15M y sus consecuencias". *EMPIRIA: Revista De Metodología De Ciencias Sociales*, (32), pp. 15-36.
- Rucht, D. (1999). "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional entre movimientos". In J. McCarthy, D. McAdam, y M. Zald (Eds.), *Movimientos Sociales: perspectiva comparada*. Madrid: ISTMO. Pp. 262-287.
- Sampedro V., y Lobera, J. (2014). "The Spanish 15-M Movement: a consensual dissent?". *Journal of Spanish Cultural Studies*, 15 (1-2), pp. 61-80. doi: 10.1080/14636204.2014.938466.
- Smith, J., McCarthy, J. D., y Mayer, N. Z. (1999). "El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral". En J. McCarthy, J. McAdams y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid, España: Ediciones Istmo. Pp. 413-441.
- Subirats, J. (2015). "Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones." *Revista Española De Sociología*, (24), pp. 123-131.
- Tarrow, S. (1983). *Struggling to reform: Social movements and policy change during cycles of protest*. Ithaca: Western Societies Program Center for International Studies Cornell University.
- Tarrow, S. (1990). *Dimocrazia e disordine: Movimenti di protesta e politica in Italia: 1965-1975*. Roma: Libri de tempo La terrazza.
- Tarrow, S. (1999). "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales". In D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid España: ISTMO. Pp. 71-99.
- Tarrow, S. (2002). "Ciclos de acción colectiva: entre los momentos de locura y el repertorio de contestación". En M. Traugott (Ed.), *Protesta Social*. Barcelona, España: Hacer. Pp. 99-130.
- Tarrow, S. (2003). *Power in movement. Social Movements and contentious politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tilly, C.H. (2005). *Regimes and Repertoires*. Chicago, EEUU: Chicago University Press.
- Tilly, CH. (2005): *Contienda política y democracia en Europa, 1650-2000*: Madrid. Hacer.
- Tilly, Ch. y Tarrow, S. (2006). *Contentious Politics*. Boulder. Paradigm Publis.
- Torres, F. (2020). "Movimientos sociales e institucionalización: la especificidad de los movimientos socioterritoriales". *Punto Sur*, (3), pp. 109-130. <https://doi.org/10.34096/ps.n3.9700>.
- Turner, R. y Killian, L. (1987). *Collective Behavior*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- White, J. W. (2002). "Ciclos y repertorios de contestación popular en Japón a principios de la era moderna". En Traugott, M. (Ed.) *Protesta Social*. Barcelona: Hacer.



Ruth MUÑOZ*

*: Dra. en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Economía Social (UNGS), Lic. en Economía (UBA). Investigadora, profesora adjunta y Secretaria de Investigación del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS). e-mail: rmunoz@campus.ungs.edu.ar

PRESENTADO: 21.12.22

ACEPTADO: 09.01.23

MODOS PARTICIPATIVOS DE CONSTRUCCIÓN Y PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES.

ANÁLISIS DESDE LA ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL, SOLIDARIA EN EL CONURBANO BONAERENSE.

73

Resumen

El artículo se basa en el análisis de los modos participativos de todas las políticas municipales dedicadas a la promoción de las economías populares, sociales y/o solidarias en el Conurbano Bonaerense durante 2016-2019. De las 80 políticas relevadas en 14 municipios, identificamos que 13 eran co-construidas y 12 co-producidas. A partir de la diversidad de actores socioeconómicos identificados y de las prácticas participativas en acción, reconstruidas en virtud de la relación estructurante promotores-promovidos, se ilustra con dos casos, que van desde un verdadero laboratorio de co-construcción del ecosistema que teje la unidad entre las economías populares y la economía social y solidaria desde lo local hacia lo latinoamericano (como en San Martín); hasta otro donde lo participativo se da fundamentalmente con actores convencionales del mercado (San Miguel), limitando las potencialidades democratizadoras de estas políticas.

Palabras Clave: Co-construcción; Co-producción; Economía popular; Economía social y solidaria; Políticas municipales.

Summary

The article is based on the analysis of the participatory practices of all municipal policies dedicated to the promotion of popular, social and/or solidarity economies in Conurbano Bonaerense during 2016-2019. In the panorama of the 80 policies identified in 14 municipalities: 13 were co-constructed and 12 co-produced. Based on the diversity of socioeconomic actors recognized, and the participatory practices in action reconstructed from the promoter-promoted structuring relationship, the article illustrates with some cases. From a true laboratory of co-construction of an ecosystem that weaves unity between PE and SSE from the territory to Latin America (as in San Martín); to a case where the participatory practices occurs fundamentally with conventional market actors (San Miguel), limiting the democratizing potential of these policies.

Key words: Co-construction; Co-production; Popular economy; Social and solidarity economy; Municipal policies.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la posconvertibilidad en Argentina se gestaron un conjunto de políticas, sobre todo sociales, que emergieron para promover lo que en ese momento se denominaba economía social y tuvieron como hilo conductor la inclusión de los excluidos y el pasaje de beneficiarios a sujetos de derecho. Esto se dio en un contexto latinoamericano de creciente institucionalización de las prácticas económicas centradas en el trabajo, en las que lo participativo es practicado de diverso modo según las particularidades nacionales y donde Argentina incursionó de escaso modo, sobre todo, en el terreno de lo no vinculante (Coraggio, 2011; Muñoz, 2014).

Dicha coyuntura creó condiciones favorables para la teorización y el análisis de las políticas específicas para vastos sectores de la población y la economía a partir de diversas categorías entre las cuales, “economía popular” (EP), “economía social” y “economía social y solidaria” (ESS), las que aún hoy son objeto de debate sobre sus significados y relaciones, siendo la reproducción de la vida (en vez de la del capital) un principio y una práctica que las unifica (Coraggio, 2020).

En cuanto a las políticas que se dedican a este sujeto en la región, hay ciertos consensos. Entre ellos, se destaca que son manifestación y, a la vez, construyen otro Estado. Asumiendo que no es posible considerar al Estado como un bloque monolítico, sino que en cada coyuntura la hegemonía se edifica como resultado del carácter contradictorio de las relaciones sociales y del Estado.

Al respecto, es preciso reconocer, tal y como hace Hintze, que:

En la conformación de un proyecto que dispute la hegemonía capitalista, la importancia del Estado es central: sin duda otro Estado diferente al que hemos conocido, participativo, flexible a las cuestiones que emerjan de las organizaciones de la sociedad civil pero que tiene por antecedente una configuración histórica muy marcada por las últimas décadas de fuerte presencia del neoliberalismo. (Hintze, 2014, 248)

Más específicamente, desde ese Estado participativo y flexible, la autora desarrollará cuatro atributos de las políticas de ESS que son considerados como deseables, tanto por el nivel político como el académico y las experiencias que corporizan estas economías:

- Transversalidad, es decir, políticas en sentido amplio y que, por las características de su objeto, trascienden el subconjunto de las políticas sociales, en especial las de tipo asistencial;
- Intersectorialidad, esto es, políticas que requieren de la acción de diversos organismos, no pudiendo ser resueltas por un único sector del aparato del Estado y, a la par que atraviesan los distintos organismos, también recorren transversalmente las distintas jurisdicciones del gobierno (nacional, subnacional, local);
- Territorialidad: estas políticas se materializan/despliegan territorialmente, entendiendo al te-

territorio como gran articulador de las políticas, de ahí que la autora plantee que “es posible pensar la gestión de una manera integral en términos de la relación de actores con sus necesidades, demandas y recursos específicos y con los momentos de la gestión (diseño, implementación, monitoreo/ evaluación)” (Hintze, 2014, 250);

- Participación: su origen se encuentra en relaciones horizontales y dinámicas (en oposición a políticas de arriba-abajo o a la inversa) como resultado de procesos necesariamente conflictivos de negociación-consenso entre organizaciones de la sociedad civil y del Estado.

Sobre el cuarto atributo se vuelve clave la distinción que realiza Vaillancourt (2011), quien aborda estas economías como un medio de democratización de las políticas públicas, esto es: la co-producción y la co-construcción de las mismas. En sus términos:

Por un lado, la co-producción hace referencia a la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado en la implementación de las políticas públicas. Por otro, la co-construcción remite a la participación de estos mismos actores en la elaboración de las políticas públicas. Así, la co-construcción se sitúa antes de la adopción de las políticas públicas, mientras que la co-producción llega después, en el momento de su aplicación. (Vaillancourt, 2011, 2)

Quiénes participan y si lo hacen al momento de la concepción de las políticas públicas o en la implementación, será el aspecto central de este artículo que recupera el trabajo de campo realizado entre 2016 y 2018 en el marco del Proyecto de Investigación Orientado (PIO-Conicet) denominado “Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano Bonaerense”, llevado a cabo en el Instituto del Conurbano; y parte de los desarrollos de la tesis doctoral de la autora (Muñoz, 2022). Esta última con una metodología comparativa y, en los casos con mayor desarrollo en la promoción municipal de la EP y la ESS (Moreno y San Martín), un abordaje cualitativo cuyo campo

se extendió hasta inicios de 2021 con entrevistas a funcionarios y trabajadores municipales de gestiones anteriores (2012-2015), a funcionarios y trabajadores estatales del nivel nacional y de la Provincia de Buenos Aires y a los sujetos de las políticas, así como instancias de observación participante y no participante. Entre ambas investigaciones, realizamos 181 entrevistas que iniciaron con la autoidentificación nominal de las políticas en cuestión por parte de gestores públicos¹. Como resultado, se obtuvieron 121 políticas de las cuales 80 eran municipales, con manifestaciones de prácticas participativas.

LOS HALLAZGOS DE POLÍTICAS PARTICIPATIVAS EN EL CONURBANO BONAERENSE

En nuestro trabajo de campo encontramos que 9 de los 14 municipios que en el período 2016-2019 tenían políticas activas hacia estos sectores socioeconómicos contaban con espacios para la participación de actores no estatales. Se trata de los municipios de Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, San Martín, Hurlingham, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel.

De las 80 políticas locales relevadas, 25 (casi un tercio de las mismas) se abordaban participativamente, 13 eran co-construidas y 12 co-producidas. Este hallazgo es interesante ya que, distinto del caso de Brasil donde la constitución del Foro Brasilerero de la Economía Solidaria (FBES) y la práctica de co-construcción de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) formó parte de su matriz desde su génesis hasta su desmantelamiento en 2019, en nuestro país no predomina la participación en este tipo de políticas salvo en instancias de consultas no vinculantes. Un encuentro internacional que se propuso intercambiar sobre estas prácticas, reflejó lo embrionario del campo al respecto (Vuotto, 2007).

En nuestro territorio de análisis y sobre las políticas municipales, teníamos conocimiento de que el espacio para la participación de actores no es-

1. La autoidentificación nominal se realizó a través de la asociación de las políticas a los siguientes términos claves: economía social, economía solidaria, economía popular, cooperativismo, asociativismo, autogestión, empresas recuperadas (y sus posibles combinaciones).

tatales era más bien acotado a políticas sociales asistenciales y estaba abierto sobre todo a actores asociados a las denominadas “Organizaciones No Gubernamentales” (ONG’s). En este sentido, un relevamiento sobre algunos municipios del CB en 2005 daba cuenta de que aún en contextos participacionistas:

La mayoría de los programas sociales que se implementan en estos municipios, no convocan a actores de la sociedad civil a participar en su gestión. Entre los programas que sí incorporan la participación de actores no gubernamentales, sobresalen los que adoptan un formato socioproductivo, es decir, donde los beneficiarios individuales participan, con su trabajo, en la implementación del programa. En los pocos casos en que se registra la participación de organizaciones en la gestión de las políticas, dicha intervención se ubica sólo en el nivel de la implementación de las acciones, y no se ha encontrado ningún caso de participación en los momentos de decisión o de monitoreo o control de los programas. (Rofman, 2007,12-13)

Por tanto, los resultados de nuestro trabajo de campo una década después se vuelven alentadores no sólo porque existen más iniciativas participativas sino, además, porque como veremos en los cuadros que siguen, se han identificado una gran diversidad de políticas, y fundamentalmente, porque proliferaron instancias de co-construcción y no sólo de co-producción a las que la autora hace referencia.

En el Cuadro 1 se detallan las políticas co-construidas. La denominación de los actores y si per-

tenecen a federaciones u a otro nivel (confederaciones, uniones, etc.) respeta las categorías emergidas en el campo. Surge del análisis de las mismas que las políticas co-construyen con un perfil relativamente consolidado de actores asociativos, movimientos sociales (como el Frente Popular Darío Santillán) y sindicales, tanto históricos (como la Central de Trabajadores de la Argentina), a los que se suman los más recientes (como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, actualmente Unión, CTEP/ UTEP), que están institucionalizando la EP desde una categoría reivindicativa, tal y como señala Fernández Álvarez (2018). También es destacable el amplio espectro de prácticas que abarcan y “reivindican” por seguir el término de la autora, tanto la EP, como la EPS y la ESS: cooperativas de diverso tipo, empresas recuperadas, asociaciones de pequeños productores agropecuarios periurbanos, organizaciones de base con iniciativas mercantiles, redes y federaciones, así como movimientos y otras entidades de apoyo de diversa índole. También identificamos actores “del mercado”, como los denomina Vaillancourt (2011): la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y la Cámara de Comercio e Industria de San Miguel (CCISM) en las intervenciones de dicho partido.

A su vez, las políticas co-construidas abarcan varios instrumentos de política (capacitación, asistencia técnica, incubación, compras municipales, etc.) y trascienden los de participación en sí. Sobre estos últimos, relevamos la práctica de mesas o de lo que se denomina “gestión compartida” (en Avellaneda, San Martín y Moreno) y un foro local en Moreno surgido desde la sociedad civil en 2018 al que el Estado se sumó desde su inicio.

Cuadro N°1. Políticas municipales en el CB con mecanismos de co-construcción

Caso	Nombre de la Política	Actores sociales involucrados	Actores públicos extra municipio
Avellaneda	Mesa de Economía Social	Cooperativa Unión Solidaria de Trabajadores (UST-CTA), Los Pibes (CTEP), MTL Rebelde (CTEP), Frente Popular Darío Santillán, Feria de Intercambio Laboral y Social, Red de Cultura y Economía Popular, Feria del Dock Sud, Feria de Villa Azul, Instituto de Producción Popular (IPP), CTA regional Avellaneda	UTN regional Avellaneda, UNDAV, UNQUI
	Cátedra Libre de ESS "Raimundo Ongaro"	Diversas cooperativas de trabajo y empresas recuperadas del distrito	UNDAV
	Acompañamiento técnico para la reactivación productiva de la Reserva Natural	UST-CTA, vecinos de la costa de V. Domingo	INTA
F. Varela	Acompañamiento técnico a cooperativas	Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de Florencio Varela (FECOTRAUN-FV-CNCT)	
Gral. San Martín	Mesa de gestión compartida con empresas recuperadas	Todas las empresas recuperadas existentes en el distrito y a medida que se van dando nuevos procesos de recuperación, se incorporan a la mesa. Las dos más activas son las más antiguas: Cooperativa de Trabajo 19 de diciembre y Cooperativa de Trabajo Unidos por el Calzado (CUC)	UNSAM
	Empadronamiento de empresas sociales y cooperativas		
	Compras municipales a empresas sociales y cooperativas		
Hurlingham	Acompañamiento y fortalecimiento para la producción y la comercialización	Red de Organizaciones de Gestión Solidaria (GESOL)	
	Asesoramiento para el acceso a capacitación y financiamiento		
Moreno	Foro Local de Economía Social de Moreno (FLES)	Escuela Latinoamericana de Economía Social (ELES), Fundación OASI, Feria Joven Artesano Colectivo, Asociación "La Mesa", Feria de Productores y Artesanos de F. Álvarez, Feria Autogestiva del Fin del Mundo, Federación Mutual del Oeste de Buenos Aires (FEMOBA), Casa Abierta	
	Mesa de Producción Local	ANPUP (Asociación de Apicultores Nucleados por un Propósito), ANCPAM (Asociación Consorcio de Productores Agropecuarios de Moreno), NorChichas, Asociación de Floricultores de Moreno	INTA AMBA
San Miguel	San Miguel Incuba	Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y la Cámara de Comercio e Industria del partido de San Miguel (CCISM)	
	Rondas de negocios		

Fuente: elaboración propia.

Es interesante analizar estas políticas teniendo en cuenta las dimensiones propuestas por Clemente (2016) para abordar la participación como enfoque de intervención social. Al respecto, puede sostenerse que, en general, se trata de experiencias de muy diverso tipo en términos de su sentido, temporalidad (tanto en su extensión a lo largo del tiempo, como periodicidad y sistematicidad), potencialidad y el factor crítico. En relación con este último, la autora sostiene que:

[El factor crítico] hace a la necesaria politización que debe comprender una propuesta participativa, en el sentido de que los sujetos vean como necesaria la problematización, el debate y la acción sobre las causas y la transformación de los problemas que los convocan y justifican su acción conjunta. Definitivamente, es en este último factor que una política participativa se diferencia de otras propuestas, que también, bajo la lógica de los derechos, cuando no se politiza el proceso pueden alimentar una relación clientelar en el sentido literal de esta palabra. (Clemente, 2016, 133)

De todas las iniciativas con esta gobernabilidad abierta, probablemente la Mesa de Gestión Compartida con las Empresas Recuperadas de San Martín sea la que mejor exprese dicho factor. En el marcado contexto de fragmentación que históricamente ha caracterizado a las recuperadas (como detallamos en el punto siguiente), la mayoría de estas experiencias de San Martín privilegian este espacio como instancia de organización y disputa de derechos desde lo local, incluso cuando algunas de ellas forman parte de las federaciones y movimientos. Dicha Mesa nace en 2012 con el fin de “tratar las diversas problemáticas que afectan al sector y buscar, de manera conjunta, posibles soluciones a las mismas para el sostenimiento de las fuentes laborales y el trabajo digno” (Torrano y Paez, 2015, 1). Si bien originalmente fue propuesta por el Estado local, que convocó a los miembros de todas las recuperadas del distrito, los sujetos se apropiaron de la instancia y la llevan adelante, en especial, las empresas históricas del distrito (Cooperativa 19 de Diciembre y Cooperativa Unidos por el Calzado -CUC-), aunque con ciclos muy marcados habiendo sido un ámbito muy eficaz durante la gestación e inicio de la implementación del marco normativo local.

Se trata de una instancia que acerca posiciones y sirve de puente entre las empresas recuperadas ya constituidas, las que van surgiendo, el Estado local, otras instancias estatales (como la Defensoría del Pueblo, los ministerios nacionales y provinciales, entre otros) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). En este marco se elaboró la Ordenanza N°11.262/2012 sobre el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas y la N°11.835/2015 del programa de Incentivo de Compras Municipales a Empresas Sociales y Cooperativas. Ambas buscan una mayor y mejor institucionalidad de las empresas recuperadas y considerarlas sujeto de la política pública local. Es una instancia que logra corporizar una arena de gestación de políticas públicas para el sector, en la que se conjugan elementos de la democracia representativa y de la democracia participativa en la toma de decisiones de política pública.

En cuanto a las políticas co-producidas, si bien se pueden observar actores con el mismo perfil, muchas veces son los mismos que en las políticas co-construidas, en este caso también surge la participación en la implementación de emprendimientos unipersonales y familiares, en especial en relación con los instrumentos vinculados a las ferias y el financiamiento directo. Al respecto, consideramos que el análisis de lo participativo a nivel de los instrumentos amerita ser profundizado en investigaciones futuras aunque ya que se observan indicios de distintos procesos que exceden lo local. Por ejemplo, es claro que, en el caso del financiamiento, la co-producción ha sido tallada por la política nacional de microcrédito y en algunos municipios con una dinámica propia que, incluso, la precede, como en Moreno.

Así como en San Miguel encontrábamos actores que Vaillancourt (2011) denomina como “del mercado”, podríamos asociar en este contexto de políticas co-producidas de financiamiento al Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) Moreno con dicha caracterización. Sin embargo, nuestra investigación de campo nos permite sostener que predomina aquí su identidad mixta, a partir

del trabajo articulado con el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) sostenido durante muchos años, lo que lo aleja del perfil de un mero actor mercantil convencional. El IDEB de Moreno nace en 1997 en el marco de una política provincial de creación de los Institutos de Desarrollo Empresarial Bonaerenses² (1996), con el objetivo de:

Prestar servicios y realizar acciones conducentes a la creación y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas de la industria, el comercio, los servicios, el agro, la minería la pesca y los restantes sectores productivos y que desenvuelvan sus actividades principales en el territorio de la provincia de Buenos Aires.³

Adopta la forma de asociación civil y en su comisión directiva cuenta con el Ejecutivo municipal, empresarios, comerciantes, representantes de cámaras de microempresarios y del sector de producción primaria del distrito, siendo su principal sujeto de política las mipymes.

Por otro lado, es destacable que a nivel de instituciones de la sociedad civil más tradicionales surge Cáritas (nacional y local) en la implementación participativa de una política de financiamiento en San Martín y la potencialidad que esto tiene si lograrse tener otra escala e imbricación a nivel nacional.

Es interesante de remarcar, a su vez, que a nivel de actores públicos estatales extra municipales, tanto en las políticas co-construidas como en las co-producidas, identificamos al INTA y a varias universidades públicas, sobre todo del Conurbano: Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) regional Avellaneda.

Cabe mencionar como cierre de este punto que las figuras de “consejos” o “consorcios” no sur-

2. Un análisis sobre los IDEB de toda la provincia puede encontrarse en un Informe de CEPAL del año 2000 disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7612/LCbuel168_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

3. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/ByzEvUIV.pdf>

gieron del nivel local sino supralocal por lo que no las analizamos en este artículo. Sobre estos últimos, apenas dejamos señalado dos procesos. Por un lado, los Consejos Locales Asesores (CLA) promovidos por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que surgen de la Estación Experimental Agropecuaria del INTA AMBA y se desarrollaban en 4 municipios de los 24 analizados, aunque sólo en dos los gestores públicos entrevistados los concibieron como parte de sus iniciativas de ESS: Avellaneda y Moreno. La segunda iniciativa es la que se constituyó en el marco de la Ley 26.117/06 de promoción nacional del microcrédito que contemplaba “consorcios de gestión local”, conformados por organizacio-

nes de la sociedad civil y estados subnacionales para la operatoria microcrediticia, lo que dio lugar a la difusión de esquemas de co-producción para los intermediarios de la política, es decir, quienes reciben los subsidios estipulados por la ley y los utilizan para la oferta de microcréditos. En el Cuadro 2 vemos sólo al Banco Social de Moreno dentro de este esquema ya que, si bien desde 2016 la ley siguió vigente, este componente fue desactivado y sólo algunos casos lograron sostener la práctica participativa. En Moreno, de hecho, era previa al marco nacional ya que constituye la génesis del banco en 2001; mientras que el Consorcio de Lomas de Zamora fue desarticulado⁴.

Cuadro N° 2. Políticas municipales en el CB con mecanismos de co-producción

Partido del CB	Nombre de la Política	Actores sociales involucrados	Actores públicos extra municipio
Alte. Brown	Encuentros de Comercialización	Grupo Asociativo La Kermese para los chicos y los grandes en tu barrio	
Avellaneda	Mercado Popular Itinerante	Red Comunitaria de Consumo	
Berazategui	Programa Emprender-Escuela de Emprendedores	Movimiento de Cartoneros y Recicladores (MOCAR)	UNQUI y UNAJ
	Mercado Vecino	Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y Cooperativa de Productores Las Acacias Unidas	
General San Martín	Ferias Manos de San Martín	Emprendedores feriantes	
	Tienda Solidaria		
	Fondo de Crédito “Monseñor Enrique Angelelli”	Cáritas San Martín y Cáritas Argentina	
Malvinas Argentinas	Huertas Familiares	Organización de Productores de Malvinas Argentinas	
Moreno	Acompañamiento a cooperativas, mutuales y demás formas asociativas	FEMOBA (Federación Mutual del Oeste de Buenos Aires)	
	Canales para la comercialización	Asociación de Floricultores de Moreno, Cooperativa de Provisión Frutihortícola NorChichas, ANPUP	INTA
	Banco Social de Moreno	IDEB (Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense) Moreno	
	Moreno Florece/Expo Flor	Asociación de Floricultores de Moreno y la Asociación Consorcio de Productores Agropecuarios de Moreno	INTA

Fuente: elaboración propia.

4. Lomas de Zamora podría haber formado parte de los municipios participativos en materia de las políticas analizadas a raíz del consorcio de microcrédito pero el mismo no surgió en el trabajo de campo, probablemente debido a los ajustes de la política en el período 2016-2019. Originalmente, el Programa de Microcrédito se realizaba a través de un consorcio presidido por el municipio representado por el Instituto Municipal de Producción, Trabajo y Microemprendedores y conformado también por la Fundación de Organización Comunitaria (FOC) y la Asociación de Microempresarios y Emprendedores del Conurbano Sur (AMECSUR).

LAS CONFIGURACIONES DE LAS CO-CONSTRUCCIONES DE LAS POLÍTICAS DE “ECONOMÍA SOCIAL” EN SAN MIGUEL Y DE LAS POLÍTICAS DE “ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA” EN SAN MARTÍN

Para este artículo nos interesa profundizar en las prácticas de co-construcción del municipio de San Martín que se orienta a todo el ecosistema popular y solidario y hacer un paralelo con el de San Miguel que también desarrolla prácticas de co-construcción aunque con actores y sentidos distintos.

En San Miguel, como mencionamos antes, lo participativo se da fundamentalmente con actores del mercado: la CAME y la CCISM. Es un municipio cuyas políticas denominadas “de economía social”, siguiendo la categoría que era predominante en el período 2003-2015, se diseñaron y comenzaron a implementar durante la gestión iniciada en 2012 y, en el período 2016-2018, se desarrolló una sola nueva política (ronda de negocios). En 2016 cambió la denominación del organismo, de “Dirección de Economía Social” pasó a llamarse “Dirección de Desarrollo Emprendedor y Microempresas”. Se trata de una evolución coherente con el sentido mercantilista de las prácticas promovidas. En términos de Barnes (2018):

En el caso de San Miguel, podemos decir que la dependencia creada para llevar adelante este tipo de políticas ha transitado un camino progresivo de fortalecimiento de sus lineamientos institucionales hacia el emprendedurismo y orientada a la conformación de microempresas. Desde esta perspectiva, existe un marcado posicionamiento de orientación de los programas e iniciativas para que estos logren insertarse de forma exitosa en el mercado capitalista, apelando a un proceso de formación bajo estos contenidos, sin que -por lo menos desde lo institucional- exista un complemento con principios propios o específicos de la ESS. Esto también se traduce y se relaciona con los destinatarios de sus políticas, que, des-

de sus inicios hasta el momento, no han contemplado la incorporación de actores colectivos, así como tampoco en espacios de discusión y participación a nivel institucional relacionados más estrictamente con este campo de formación. (Barnes, 2018, 145).

Tanto San Miguel Incuba como la Ronda de Negocios tienen como destinatarios a microempresas y emprendimientos unipersonales y familiares con potencialidad de crecimiento y rentabilidad. La primera plantea una etapa de pre-incubación en la que, tal y como sostienen documentos institucionales y los funcionarios a cargo, los participantes reciben cursos de capacitación sobre “la definición de negocio, la investigación y la segmentación de mercado, la definición de producto, la competencia, la estimación de costos, la fijación de precios, marketing, venta en redes sociales, diseño, asesoramiento contable y legal, entre otros”, finalizando con el armado de un “modelo de negocios”; mientras que la etapa de incubación en sí abordan, a nivel de la capacitación, en “costos, marketing, negociación y creatividad”, los emprendimientos incubados reciben asesoramiento técnico, y los “vínculos comerciales con empresas y/o cadenas comerciales, a fin de fortalecer el desarrollo de los emprendimientos incubados), participan en ferias y exposiciones, con el objetivo de relacionar los emprendimientos con el sector productivo al cual se dirigirán, financiamiento y espacio físico para desarrollar el emprendimiento”.

En términos de una entrevista realizada en 2017 por miembros del Observatorio del Conurbano a la subsecretaria de Desarrollo Local en San Miguel, de quien depende esta política: “Tanto en la parte de emprendedurismo más básico como en la incubadora, se trabajan dos puntos: cultura del trabajo y tolerancia al fracaso. Son dos hilos conductores de la política emprendedora”⁵.

Es interesante hacer un paralelo con la incubadora de San Martín Emprende, que es una de las políticas de “economía social y solidaria” que es la categoría que utilizan de forma predominante en San Martín. Según los funcionarios entrevistados, es

5. La entrevista se encuentra disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Entrevista-a-Maria-Rosa-Silva-1.pdf>

una política “heredada de la gestión anterior” que también cuenta con un espacio físico específico y articulación con el resto de las políticas. Al respecto de esto último, el director de la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS) comentaba que “de uno de los cursos de formación profesional surgió un segundo nivel que llamamos cursos productivos y, a partir de allí, se conformó un emprendimiento asociativo incubado, con el profesor de peluquería canina y cuatro estudiantes”.

Esta incubadora logró una impronta específica del campo de la ESS, incluyendo a la EP y dirigiéndose a población vulnerable como discapacitados, trans, exdetenidos en un proceso de fortalecimiento de las prácticas populares solidarias. De hecho, a partir de 2018, sólo estarían incubando emprendimientos asociativos con una postura que explica el secretario de Desarrollo Social:

Quando desde la política pública se intenta impactar sobre esta realidad, no se puede dejar afuera a los actores de la Economía Popular [...] Hay que traerlos e invitarlos todo el tiempo a los procesos asociativos [...] entusiasmarlos con algo para que sean carne de cañón, como el emprendedurismo individual, nosotros no podemos... porque estarían todos muertos en poco tiempo (mayo de 2017).

Compartir estos pasajes de las entrevistas de los funcionarios de San Miguel y San Martín permite ilustrar las perspectivas de ambos municipios en materia de promoción del sector y que la cuestión de la co-construcción toma forma según con quiénes se da y en qué condiciones. Parecería que el fracaso cuya tolerancia es materia de análisis en San Miguel, es lo que se asume como un dato de los emprendimientos unipersonales y/o familiares de la EP en San Martín y a lo que el municipio le contraponen el asociativismo y la complementariedad con otro tipo de instrumentos que fortalecen sus estrategias de hibridación, aportan mayor sostenibilidad y muchas de ellas se co-construyen, como la compra estatal.

En términos más amplios, la perspectiva política de San Martín la resume el secretario de Desarrollo Social en la expresión “políticas para emancipar a los actores” (Minteguía, 2017):

La autocrítica grande que me hago y le hago a las políticas públicas que han sido de economía social es que no se han creído nunca la emancipación del actor. Nunca las políticas públicas han trabajado para que de verdad el actor se pare y me pelee, y me ponga en tela de juicio a mí como Estado. Y después de cada intervención tenemos que preguntarnos: ¿emancipa la política pública o te captura? Esa es nuestra pequeña gran contribución [...] Se avanzó mucho en la promoción de una economía del mientras tanto. Esto es políticamente incorrecto, pero hay que empezar a decirlo. O sea, vos estás acá, hasta que lográs jugar en primera de vuelta ¿eh?, hasta que te conseguís un trabajito bueno o hasta que te formás la cooperativa. Y empezamos a formar cooperativas sin espíritu cooperativo. Con lo cual, duran lo mismo que un cuesco en una canasta. (Secretario de Desarrollo Social, mayo de 2017)

Complementaba en otra entrevista en el mismo sentido, sobre la relación en términos de disputa, lo que “no le gusta” al Estado y la lógica de su diseño:

Si esta es la economía de la emancipación, de la libertad, de la democracia, de la autogestión, al Estado no le gusta para nada eso. No le gustan los interlocutores que le disputen. Le gustan interlocutores que acepten y si no que ni se sienten en las mesas. Recordemos que el Estado fue diseñado en Argentina hace 200 y pico de años para asegurar la reproducción del capital, no para asegurar la reproducción de la vida [...] A mí, que vengo de este palo, no sólo no me alcanza, sino que me hacen encender toda las luces de peligro la buena relación que tengo con todos los sectores de la economía solidaria de San Martín [...] creo que ahora hay muchos menos recursos en este sector pero tenemos la oportunidad de pintarnos la cara, de disputar los recursos. Fueron muy pobres los recursos en otro momento, nos contentaron con bastante poco. No fuimos a disputar recursos. No hay reconocimiento, por ejemplo, en San Martín de quién es el actor de la agricultura familiar. No lo vieron nunca, no lo conocen

y esa es una de nuestras bases. (Secretario de Desarrollo Social, junio de 2018)

Como sosteníamos en el punto anterior, entre los diversos sujetos de las políticas, esa filosofía de la conducción de San Martín la vemos con el máximo nivel de concreción con las empresas recuperadas y, en particular, con la Mesa de Gestión Compartida. Los involucrados se refieren a sus prácticas del siguiente modo:

Los funcionarios de este municipio construyen una relación con las recuperadas, hacemos las políticas juntos [...] el intendente te cae a visitar la empresa y no te avisa, va a comer loco y no pide el micrófono. (Dirigente de una empresa recuperada de San Martín, junio de 2018)

Además de las políticas que podamos sacar de este espacio, lo que tiene de especial para nosotros es cómo se gestan esas políticas, de abajo hacia arriba y de adentro hacia afuera, con un peso en la voz y la participación de cada actor que es fundamental. Tiene que ver con el poder que vamos construyendo. Un primer paso fue la recuperación de cada empresa, este de la Mesa fue otro paso fundamental. (Dirigente de una empresa recuperada de San Martín, junio de 2018)

La constitución de la Mesa de empresas recuperadas ha sido un gran logro, un gran avance y debería ser algo a imitar. Por supuesto que en 6 años o más de funcionamiento hay altibajos, pero es muy positivo el intento de lograr políticas consensuadas entre Estado y actores. (Director general de ESS, abril de 2018)

Con la Mesa hemos conseguido muchas cosas, como lo de las compras, ayudas con

las expropiaciones, pero, sobre todo, es la instalación del tema de las recuperadas desde el Estado y el poder estar reunidos todos, que a veces es lo que más cuesta, la unidad. Hay cooperativas que son 40 trabajadores y a la Mesa viene uno solo y terminamos siendo siempre los mismos [...] Otras veces te pasa que tienen un líder o dos y a los demás les da lo mismo estar en una recuperada o con un patrón. (Secretario de Desarrollo Social, junio de 2018)

Como para contextualizar y dimensionar la importancia de esta evolución a nivel de la unidad, es preciso recordar el proceso de fragmentación de las empresas recuperadas a nivel en el que existen dos movimientos específicos, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) y el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas por sus Trabajadores (MNFRT), al tiempo que se han ido desarrollando más de diez confederaciones, federaciones y agrupamientos de diversa índole, a partir de los cuales las recuperadas se organizan junto con cooperativas autogestionarias que no han surgido de procesos de recuperación⁶.

La unidad en las recuperadas sería un proceso inédito y la Mesa co-construida incidió decididamente de forma favorable al respecto, lo que plantea también las potencialidades de procesos como los analizados.

A su vez, nos interesa poner la atención en lo que señalaba Vaillancourt (2011) sobre quién tiene la última palabra en los procesos de co-construcción. Pudimos observar que, en uno de los principales instrumentos de política, la compra municipal, hay instancias en las que la última palabra la tienen “los compañeros de la municipalidad” en el diseño y la implementación:

Fue todo un proceso con los compañeros de la municipalidad para que vieran que las or-

6. Se construyó el siguiente listado el cual fue confirmado por diversos referentes del campo, entre los que se destaca el especialista en el tema Andrés Ruggeri, en una consulta específica realizada el 4 de marzo de 2020: la Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP), la Confederación de Cooperativas de Trabajo (CNCT), la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA), la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (FACTA), la Federación de Cooperativas Autogestionadas de Buenos Aires (FEDECABA), la Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo (ACTRA), la Federación de Trabajadores por la Economía Social (FETRAES), el Grupo de Empresas Sociales y Trabajadores Autogestionados de la República Argentina (GESTARA), la Unión Productiva de Empresas Autogestionadas (UPEA), y también se van agrupando por rama de actividad, como la Red Gráfica Cooperativa (RGC), la Red Textil Cooperativa (RTC), la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología Innovación y Conocimiento (FACTTIC), la Federación Asociativa de Diarios y Comunicadores Cooperativos de la República Argentina (FADICRA).

denanzas no es que la hacen ellos y la traen cocinada acá [...] Con la de compra estatal pasó que en un momento se llamaron a silencio y nos la trajeron después y es la que menos apropiada tenemos. La propuesta de la política había sido nuestra y es súper importante, pero nos avisaron cuando ya la habían votado y no la sentimos tan nuestra. (Referente de una empresa recuperada de San Martín, junio de 2018)

Tenemos que dejar pasar algunas pymes en el compra, cuando preferiríamos comprarles más a las empresas sociales, pero creo que es hasta que se vaya instalando más la política [...] a veces por problemas del sector que no logra responder, a veces por problemas nuestros (Director general de ESS, junio de 2018)

De todos modos, si bien esta Mesa expresa las potencialidades de una propuesta participativa hacia una necesaria politización en los términos de Clemente (2016), antes del trabajo de campo en profundidad, teníamos la expectativa de encontrar en este ámbito una instancia de problematización y escuela de enseñanza-aprendizaje de la autogestión del trabajo y de la vida social en el sentido que usan estas categorías Tiriba y Bueno Fischer (2013). Siguiendo a estos autores, la imaginábamos como una oportunidad de encuentro con mejores condiciones para exponer las contradicciones vitales entre las sociabilidades del capital y las formas económicas y culturales marcadas por la valorización del trabajo autogestivo, en los momentos de la construcción colectiva asentándose en la experiencia propia pero, a la vez, trascendiendo lo que ocurría a nivel de cada empresa recuperada, cada bachillerato popular, cada movimiento específico. Una instancia de nivel meso por excelencia, donde en una época se encontraban regularmente.

Sin embargo, durante nuestro campo, dimos con un ámbito que había perdido su vitalidad, con empresas que estaban atravesando la coyuntura de crisis de la restauración neoconservadora, a lo que se sumaron problemas de concentración de poder. También identificamos relatos de otras prácticas que dan cuenta de valores que ilustran la economía hegemónica, como negarse a salir de

garantes entre empresas recuperadas en un esquema de muy bajo riesgo como el que ofrece el Estado local cuando, por fuera del mismo, existe prácticamente un racionamiento total. Los siguientes testimonios son muy elocuentes al respecto:

Un poco lo que nos está pasando a veces es que no tenemos interlocutor. Vamos nosotros empujando y no lo empujan quienes lo tienen que empujar [...] Nos pasó con una recuperada que fuimos varias veces con el intendente, era la tercera productora del país de cierres y tenía de bueno que los cuadros comerciales se habían quedado, pero eso terminó jugando en contra, porque vino un capitalista y la vendieron. La consciencia de estos trabajadores como tales es un tema [...] Muchos no tienen las capacidades y cuando las tienen, reproducen las herramientas de la economía del capital, con lo cual el final, más tarde o temprano, está escrito (Funcionario municipal, junio de 2018).

La Mesa fue muy productiva en un momento cuando salieron las ordenanzas y ese fue, a mi entender, el gran aporte. Las compras públicas pasaron a ser algo normal, con el municipio poniendo todos los instrumentos en juego. Las recuperadas se acompañan en algunas cosas, pero tampoco es que logramos que se acompañen y contengan todo el tiempo como nos gustaría, ni siquiera que se sigan reuniendo sistemáticamente con un plan de trabajo, aunque lo intentamos. En el camino perdimos empresas muy importantes [...] como en inicios del 2016 que se vendieron 2 de diciembre y Forja; ambas tenían relación con el Movimiento de Fábricas Recuperadas y la Mesa no estuvo ahí para prever, para cuidar. Me enteré antes yo y llegamos tarde, las perdimos [...] Tampoco logramos que salgan de garantías entre sí para que pudieran producir, cuando ya había confianza, ahí es donde más se debe ver la solidaridad, en la práctica (Funcionario municipal, enero de 2019)

Ante algún problema en la DGESS se comunican conmigo primero. Ando siempre con todos los trajes puestos a ver cuál puede

servir más. Se comunican conmigo que soy abogada, conmigo que soy de la 19 [Cooperativa 19 de Diciembre], que somos de las más viejas, y entonces es un faro a nivel de autogestión en San Martín, conmigo que también soy de la UNSAM (Referenta de una empresa recuperada de San Martín, junio de 2018)

El reconocimiento de diversas etapas y ciclos con un proceso tan fructífero durante varios años con las empresas recuperadas, muestra un avance más amesetado en otras políticas como en el caso de las de financiamiento. Por ejemplo, en las políticas implementadas junto con Cáritas, surge de las entrevistas que siguen requiriendo de acompañamiento para lograr mayor autonomía:

Con los fondos de mejoramiento progresivo del hábitat, uno lo articulamos con Cáritas de San Martín y Cáritas de Argentina [...] la hipótesis es que en un momento este grupo se quede con la plata y sea un fondo rotatorio (Secretario de Desarrollo Social, abril de 2018)

Los fondos en San Martín funcionan porque los compañeros del municipio saben de eso y le ponen mucho. Pero es la única vinculación de ese tipo que tenemos en todo el país desde Cáritas con un municipio [...] No lo veo tan fácil de replicar en otro lado ni tampoco que vaya a funcionar sin el apoyo de ellos (Trabajadora técnica de Cáritas Nacional, abril de 2019)

Algo similar sucedía con las políticas de comercialización, al menos, hasta el cierre de nuestro campo⁷. Ante la consulta si los espacios en las ferias de Manos de San Martín eran autogestionados, el secretario nos respondió haciendo hincapié en el respeto de los tiempos y en la sostenibilidad. Sin embargo, según pudimos identificar que parte de los equipos trabajan en otro sentido. A continuación, se exploran testimonios al respecto:

Estamos promoviendo que se forme una asociación de feriantes; están trabajando,

pero todavía no han dado el paso de constituirse legalmente y nosotros no los apuramos. Entendemos que eso les va a mejorar la posibilidad de diálogo con el Estado, sobre todo cuando no estemos, cuando no haya militantes de la ESS acompañando los procesos (Funcionario municipal, junio de 2018)

Otra funcionaria de nivel medio nos decía:

Lo autogestivo en Manos viene lento. Ahora estamos trabajando más fuertemente con los gastronómicos, armando una mega fiesta de economía social con los emprendedores y los que se vienen a capacitar y lo que queremos es que sean ellos los que hagan la comida. El municipio hace un montón de eventos donde se necesita catering y la idea es dejar de ir a las empresas a comprarles las cosas, pero cuesta mucho que se hagan cargo solos (junio de 2018)

A lo que se suman las expresiones de una técnica que dejó de trabajar en el municipio:

Se asustan cuando las cosas se les van de las manos o lo cortan si no lo pueden controlar o no va en el sentido que ellos quieren. Con los feriantes al principio fue así. La directora tenía todo digitado, venían los feriantes y me decían “¿para qué vamos a seguir yendo a las reuniones si lo que decimos no se toma en cuenta?” (junio de 2018)

Otra extrabajadora técnica comentó cómo la misma funcionaria, ante un conflicto por un problema con la luz que quizá implicaba la imposibilidad de hacer la feria y una eventual gestión de una asamblea por parte de los feriantes para discutir el tema, le planteó “vas puesto por puesto y les decís que acá no se arma ninguna asamblea”:

La verdad es que me costó pero yo no lo hice porque justamente una resolución colectiva para mí es una instancia clave de poder para estos actores. Tuvo que ir ella a hacerlo y después me dijo que yo era más

7. Ha logrado avances y la concreción de una organización autónoma con la que co-construyen política con posterioridad al cierre del trabajo de campo. Se trata de la Unión de Emprendedores Autogestionados (U.E.A.), véase: <https://www.facebook.com/U.E.Autogestionados/>

papista que el Papa (Extrabajadora técnica, abril de 2018)

Es interesante el relato entre la técnica a la que “le costó” tener un posicionamiento distinto a la directora, pero, sin embargo, logró respetar sus convicciones en un marco más coherente con la construcción colectiva y cómo en un proceso consolidado como el que estamos analizando, existen divergencias entre los perfiles con poder de decisión dignas de tematización e intervención para fortalecer las instancias participativas.

En ese sentido, se torna clave la perspectiva de este caso a nivel procesual, de gestar la unidad entre las distintas expresiones de las economías centradas en el trabajo y la vida, sin circunscribirse a lo realmente existente en su distrito (por ejemplo, a través de la compra pública a la ESS de otros municipios del CB e incluso de otras provincias), al tiempo que se forman perfiles de gestores públicos muy específicos.

En el período analizado identificamos una apuesta por lo vivencial y la generación de espacios de intercambio para estos efectos, como viajes a la Feria de Santa María en Brasil con miembros del equipo y sujetos de política, encuentros regionales con Red de Gestores de Políticas Públicas de Economía Solidaria⁸, entre otros. El siguiente tramo de entrevista resume este posicionamiento:

Los profesionales que vamos contratando, como aprendimos en Brasil, no alcanza con que sea un empleado en el Estado. Tiene que ser un gestor público trabajando con este sector, que es un militante; si no lo son, no hay manera, y tenés que darte un trabajo para que lo sean [...] El año pasado fuimos a Santa María⁹ y llevamos cuatro que tenían distinta posición sabiendo que ver esa experiencia te pega y volvés con otra cabeza. Es ver que no son cinco locos que vienen a la feria. Te hace ver lo grande y la

alegría con la que hacen las cosas. Es un proceso de capacitación permanente y de enamoramiento, a través de lo emocional, que la otra economía puede generar otra comunidad, que otro mundo es posible (Secretario de Desarrollo Social, junio de 2018).

REFLEXIONES DE CIERRE

Los hallazgos del trabajo de campo en el Conurbano centrados en el período 2015-2019 nos permiten tematizar sobre las potencialidades democratizadoras de estas políticas y sus desafíos, en una coyuntura global que muestra la radicalización de las “nuevas” derechas, con las especificidades de nuestros países latinoamericanos. Que, entre otras novedades, tal y como explica Ansaldi manifiestan un logro de las clases dominantes

(...) definir una democracia *del* pueblo (en tanto éste le dio legitimidad de origen mediante el sufragio), *por* la burguesía, *para* la burguesía. Gobiernos que, incluso con el voto popular, han gobernado en favor de los intereses burgueses, no son una novedad. La novedad radical reside, precisamente en el *por*, en quienes tienen el poder y ahora ejercen el gobierno directamente, sin representantes o intermediarios. (Ansaldi, 2017, 48).

Nuestros casos se desarrollaron en la hegemonía de esas clases a nivel nacional y de la Provincia de Buenos Aires. San Miguel en sintonía y San Martín en declarada resistencia.

La impronta más actual de ambos casos indica que la práctica participativa centrada en los actores empresariales en San Miguel, excluyó actores como las cooperativas y los movimientos populares y sociales. Por tanto, limitó las potencialidades democratizadoras del pueblo, en un contexto en el que quien fuera intendente en San Miguel

8. <https://www.rededgestoresecosol.org.br/>

9. La feria de economía solidaria de Santa María (Estado de Rio Grande do Sul, Brasil) es considerada la más grande de América Latina, aglutina a cientos de miles de asistentes. Se realiza con una frecuencia anual desde 1994 (salvo en ocasiones como la gripe H1N1 donde fue prohibida judicialmente o la pandemia del Covid 19). Originalmente era una feria estadual, adquirió escala nacional a inicios de los 2000 cuando se creó la feria nacional e internacional, de la mano de diversas organizaciones de la economía solidaria (en particular el FBES) y entidades de apoyo de diversa índole como Cáritas y la SENAES.

durante nuestro período de análisis, pasó a ejercer funciones ejecutivas en la Provincia de Buenos Aires gobernada por la Alianza Cambiemos y actualmente sostiene una candidatura a Gobernador en 2023 con consignas del tipo “Basta de todes”, “Defiendo los valores cristianos” o “Defiendo a los madrugadores”¹⁰.

Al contrario, en el gobierno nacional que inició en 2019 parte de la dirigencia del caso de San Martín en ejercicio de funciones en el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, ha gestado el Programa de Infraestructura para Entramados Productivos Regionales (PIEPR), diseñado e implementado desde 2022. Dicha política promueve la ESS con el requisito de lo que denominan “gestión compartida” y se plantea como objetivo “fortalecer los entramados productivos regionales y micro-regionales para que aumenten y concreten reales oportunidades de generación de riqueza, ingresos y empleo digno para miles de productoras y productores, trabajadoras y trabajadores autogestivos a lo largo y ancho del territorio”¹¹. En gran medida, observamos que escala a nivel nacional las políticas locales de ESS de la gestión

del ministro cuando era intendente en el municipio y de un modo de hacer política, en especial, de lo que era la DGEES que luego devino en Subsecretaría de Trabajo y ESS, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social durante nuestro período de análisis en profundidad del caso (fines de 2011-2019)

Mientras que un referente de un caso exacerba la intolerancia, los otros abren el juego a la incorporación de los destinatarios de las políticas al proceso decisorio a nivel nacional, lo que la convierte en un caso interesante para analizar específicamente a partir de los indicios democratizadores de la misma. Parecería ser una evolución del laboratorio de co-construcción que se construyó en San Martín, en particular, con las empresas recuperadas; a lo que se sumó una propuesta por parte de los gestores municipales por la unidad entre prácticas y movimientos de la EP y los de la ESS desde lo local hacia lo latinoamericano, lo que da cuenta de un nuevo ámbito desde donde fortalecer tanto las prácticas participativas como los sujetos de estas economías centradas en el trabajo y la vida.

10. En un medio periodístico se exponen tales consignas, las cuales se encuentran publicadas a lo largo del territorio bonaerense: <https://www.infobae.com/politica/2022/10/13/joaquin-de-la-torre-lanzo-su-candidatura-a-gobernador-con-mensajes-de-apoyo-a-mauricio-macri-y-patricia-bullrich/>

11. Tal y como se informa en una noticia oficial al respecto: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-obras-publicas-financiaras-obras-para-fortalecer-entramados-productivos#:~:text=El%20Programa%20de%20Infraestructura%20para,de%20productoras%20y%20productores%2C%20trabajadoras>

BIBLIOGRAFÍA

- Ansaldi, W. (2017). “Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas”. *Revista THEOMAI. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*. N° 35 (primer semestre 2017) Disponible en: http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero_35/2.%20Ansaldi.pdf
- Barnes, C. (2018). “Las nuevas dependencias municipales de economía social y solidaria en el Conurbano Bonaerense ¿Qué políticas construyen?”. Tesis de la Maestría en Economía Social (UNGS). Disponible en: <https://repositorio.ungs.edu.ar/handle/UNGS/714>
- Clemente, A. (2016). “La participación como enfoque de intervención social”. En A. Rofman (comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Coraggio, J.L. (2020). “Economía social y economía popular: Conceptos básicos”. Serie Contribuciones de Consejeros N° 1. Documentos del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf>
- — — (2011) [17-19 de junio]. “La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina”. París. Disponible en: www.coraggioeconomia.org
- Fernández Álvarez, M. I. (2018). “Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina”. *Iconos*. N° 62. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/3243>
- Hintze, S. (2014). “Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria”. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). *La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital*. Quito: IEPS-MIES.
- Minteguía, O. (2017). “Políticas de economía social y solidaria para emancipar a los actores”. Entrevista realizada por Muñoz, R. Newsletter septiembre de 2017. Observatorio del Conurbano, disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Entrevista-Oscar-Minteguia-versionfinal-29.o8.pdf>
- Muñoz, R. (2022) “La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada”. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales UBA. Prontamente publicada por TESEOPress. Defensa pública: <https://www.youtube.com/watch?v=t4NE-eEdCPg>
- — — (2014) “Bilan de l’institutionnalisation de l’économie sociale et solidaire en Amérique latine et défis pour l’avenir” Jany-Catrice, F.; Matyjasik, N.; Mazuel, P. (dir.) *Économie sociale et solidaire. De nouveaux référentiels pour tempérer la crise*. Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), Comité pour l’histoire économique et financière de la France (Editor). Colección: Gestion publique.
- Rofman, A. (2007 [8 al 11 de noviembre de]). “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos”. Ponencia presentada en la VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe en Salvador de Bahía, Brasil. Disponible en: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/016.pdf>
- Tiriba, L.; y Bueno Fischer, M. C. (2013). “Aprender e ensinar a autogestão: espaços/tempo do trabalho de produzir a vida associativamente”. *Perspectiva*, Vol. 31, Núm. 2.
- Torrano, M.; y Paez, D. (2015 [22 al 26 julio]). “Los desafíos de la gestión local en relación con las empresas recuperadas por sus trabajadores: la experiencia de la mesa de trabajo de gestión compartida en San Martín”. Ponencia presentada al V Encuentro Internacional de la Economía de los Trabajadores: Alternativas desde la autogestión y el trabajo frente a la crisis económica global. Falcón, Península de Paraguaná, Punta Cardón, Venezuela.
- Vaillancourt, Y. (2011). “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas” *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, núm. 03. Disponible en: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CE-SOT/article/view/513>
- Vuotto, M. (coord.) (2007). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires, Prometeo Eds.



Aldana **GARCÍA TARSIA***

*: Licenciada en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Geografía en la UBA y becaria doctoral CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Estudiante avanzada del Profesorado de Enseñanza Media y Superior en Geografía, UBA. e-mail: aldana.garciatarsia@conicet.gov.ar

Milagros **BORDALEJO***

*: Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales en la UBA y becaria CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). e-mail: milidalejo@hotmail.com

PRESENTADO: 01.12.22

ACEPTADO: 01.02.23

LA SOSTENIBILIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PANDEMIA.

89

Resumen

Este artículo está orientado a la realización de un estado de la cuestión acerca del concepto de sostenibilidad vinculado a emprendimientos de la Economía Social y Solidaria en Argentina. Esta sistematización recupera dos grandes visiones acerca de la concepción de la sostenibilidad desde 1990 a la actualidad: la sostenibilidad económica mercantil estricta (capacidad de competir en el mercado, relación entre ingresos y costos) y la sostenibilidad social (no reducible a factores económicos).

Se realiza una revisión bibliográfica en torno a la temática para recuperar diversas aproximaciones teóricas al concepto y las consideraciones de diferentes autores/as en torno a las políticas públicas para el sector para luego proceder a analizar las trayectorias de algunos emprendimientos durante la pandemia de COVID-19.

Palabras Clave: Sostenibilidad; Economía social y solidaria; Políticas públicas.

Summary

linked to enterprises of the Social and Solidarity Economy in Argentina. This systematization retrieves two great views on the conception of sustainability from 1990 to this time: strict mercantile economic sustainability (ability to compete in the market, relationship between income and costs) and social sustainability (not reducible to economic factors).

A bibliographic revision is carried out on the topic to retrieve various theoretical approaches to the concept and the considerations of different authors regarding the public policies for the sector to then proceed to analyze the trajectories of some enterprises during the pandemic of COVID-19.

Key words: *Sustainability; Social and solidarity economy; Public policies.*

INTRODUCCIÓN

En el presente texto¹ se pretende abordar el debate en torno a la sostenibilidad de los emprendimientos² de la Economía Social y Solidaria (ESS), en el marco de la centralidad que los mismos toman en la construcción de respuestas ante escenarios de crisis socioeconómica. Para ello, se avanza retomando los aportes de diversos/as autores/as que han escrito en torno a dicha problemática. Se realiza una sistematización de textos en torno a dicho concepto, principalmente considerando las diferencias entre la sostenibilidad económica mercantil estricta (capacidad de competir en el mercado, relación entre ingresos y costos) de la sostenibilidad social (no reducible a factores económicos).

Se propone recuperar la sostenibilidad como concepto con un valor significativo para analizar, por un lado, las formas de concebir a la misma y las formas de desarrollo de los emprendimientos, y por el otro, los vínculos de las experiencias de la ESS con la comunidad, con dependencias estatales y con actores no estatales, relaciones que deben ser consideradas al momento de analizar la reproducción de las mismas a lo largo del tiempo.

Es importante destacar que con el actual trabajo se busca retomar los aportes de diferentes/as au-

tores/as en torno al concepto de sostenibilidad, ya que es una temática que atraviesa gran parte de las investigaciones llevadas a cabo en el marco de diversos proyectos de la Línea Desarrollo Regional y Economía Social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (DRyES-CEUR-CONICET). Asimismo, es un concepto que permitirá, en futuras investigaciones, la reflexión acerca de diferentes dimensiones a considerar al momento de diseñar estrategias de reproducción que contribuyan al desarrollo de las experiencias de la ESS. Se entiende como importante considerar el análisis de la sostenibilidad enmarcado en el contexto de crisis de COVID-19. Para ello, se recupera una investigación realizada en 2021, en el marco de la mencionada línea de investigación, para analizar las estrategias a fin de garantizar la sostenibilidad en contextos y experiencias concretas.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En primer lugar, se contextualiza la investigación al presentar brevemente un panorama de la ESS en las últimas tres décadas y se profundiza sobre su relevancia para analizar la situación del sector durante la pandemia de COVID-19. En un segundo momento, se retoman los diferentes aportes de diversos/as autores/as en torno a la problemática de la sostenibilidad de emprendimientos asociativos y se ahonda sobre las diferentes formas de concebir, conceptualizar y medir la sostenibilidad

1. Una versión preliminar de este trabajo se presentó en las XV Jornadas de Investigadorxs en Economías Regionales que tuvieron lugar el 26, 27 y 28 de octubre en la Facultad de Agronomía de la UBA. Se agradece especialmente la atenta labor de revisión efectuada por la instancia de evaluación de la Revista.

2. A lo largo del presente texto se utiliza indistintamente "emprendimientos" y "experiencias" para referirse a casos específicos de la Economía Social y Solidaria.

de estos. En tercer lugar, se recuperan aportes en torno al diseño y la implementación de políticas públicas asociados a la ESS. Luego de la revisión teórica, se avanza en el análisis de las estrategias llevadas a cabo por experiencias asociativas en el marco de la pandemia COVID-19. Por último se esbozan unas consideraciones finales.

RECUPERANDO EL CONCEPTO DE “ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA”

Las ciudades argentinas se caracterizan en la actualidad por ser espacios polarizados y de gran exclusión social, con marcados contrastes en los que la informalidad laboral y la generación de empleo se tornan una cuestión de agenda para distintos dispositivos estatales y movimientos sociales (Muñoz, 2013).

Según Gandulfo y Rofman (2020), la liberalización económica que comenzó en la década de 1970 y se profundizó con la globalización en los 90 y la transnacionalización de la economía y el predominio del capital financiero bajo los gobiernos latinoamericanos de orientación neoliberal, ponen en jaque a la sociedad salarial. Es así que el contexto de significativa territorialización de la pobreza en Argentina (Kessler, 2014) desde fines del siglo XX, comienzan a desarrollarse estrategias orientadas a la generación de nuevas fuentes de trabajo.

El trabajo en el marco de las experiencias de la ESS puede entenderse, siguiendo a Vázquez como una “asociación voluntaria de trabajadores que cooperan en la producción y distribución de bienes o servicios, propiedad compartida de los medios de producción, toma de decisiones participativa y democrática”³ (2011, citado en Hintze y Vázquez, 2011). En esos ámbitos, las relaciones al interior de las experiencias requieren de la confianza y de la solidaridad de los individuos, entre quienes los resulta-

dos (tanto positivos como negativos) se distribuyen de forma igualitaria. Las experiencias asociativas de este tipo suelen caracterizarse por la insuficiencia de financiamiento para la producción, el acceso oneroso a insumos, las dificultades en la comercialización, la carencia de capacidades de gestión legal y contable, la precariedad y sobreexplotación laboral, los ingresos insuficientes, etc. (Vázquez, 2016).

Al pensar en la ESS, José Luis Coraggio plantea que se trata de una perspectiva que no divide sociedad y economía en la que:

“la política debe operar como acción transformadora para generar estructuras que produzcan y reproduzcan otra sociedad, más igualitaria, socialmente eficiente, mucho más democrática que la actual, *la redistribución del ingreso y la inversión en bienes públicos de alta calidad y pertinencia son imprescindibles, pero no suficiente.*” (2006, 45. Resaltado es del autor).

La ESS es una economía basada en el trabajo y no en el capital como sujeto (Coraggio, 2008). Según Coraggio el trabajo cooperativo, si bien “se apoya en una base mercantil (hay que pasar la prueba del mercado) tiene el potencial de contrarrestar a las fuerzas destructoras del capitalismo a través de los lazos de intercambio, cooperación y solidaridad, no solo sociales sino también culturales y respecto a la naturaleza; con autonomía de gestión y democracia interna” (2008, 45).

En líneas similares Hintze y Vázquez (2011) destacan el rol central que en la Economía Popular⁴ tiene el trabajo en relación a otros recursos y factores implicados en la producción y distribución de bienes y servicios (Hintze y Vázquez, 2011).

Por otra parte, Carbonetti también recupera una serie de rasgos que identifican a las empresas de

3. Si bien son entendidos como relevantes a nivel social, el trabajo asociativo no es una categoría ocupacional en los sistemas estadísticos y los trabajadores no son considerados (hasta el momento) sujetos de derecho de la seguridad social (Hintze y Vázquez, 2011)

4. Como campo en construcción, la ESS nuclea variadas experiencias -cooperativismo y mutualismo tradicional, economía popular, empresas recuperadas- que combinan habitualmente elementos mercantiles y no mercantiles (Vaillancourt y Leclerc, 2011; Jurado, 2021). Como características compartidas, cabe resaltar: mejoramiento de la calidad de vida como finalidad; gestión democrática basada en la justicia social, horizontalidad y reciprocidad; centralidad del valor de uso sobre el valor de cambio y organización autónoma del sector estatal y privado lucrativo (Pastore, 2010; Presta 2015). Para diferentes autores/as, la ESS y la Economía Popular, si bien están vinculadas, no son estrictamente lo mismo. No es el objetivo de este trabajo analizar las similitudes y diferencias en relación a los diversos planteamientos. Aquí, se prioriza el uso de la categoría Economía Social y Solidaria, sin embargo, si los autores/as citados/as utilizan otros términos, se recupera el utilizado por ellos/as.

economía social: 1) registrar un doble (o triple) propósito del emprendimiento: social, económico y ambiental, 2) la tendencia a una sustentabilidad económica, 3) la adopción de alguna de las siguientes formas jurídicas: cooperativa, asociación, autogestión obrera, o cualquier otra forma jurídica que pueda ser incorporada al ámbito de la economía social, 4) la distribución limitada o parcial de las utilidades y excedentes, con devolución a la comunidad o predominando la remuneración al trabajo, 5) la autonomía de decisión y 6) la gestión participativa y democrática (2007, 116 -117).

En el artículo elaborado por María Victoria Deux Marzi y Gonzalo Vazquez se caracteriza a las empresas recuperadas (ER) y se las ubica dentro de la ESS, a la que definen como una “propuesta transicional de otra racionalidad, para orientar prácticas transformadoras desde la economía mixta existente, hacia otro sistema socioeconómico organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos y no por la acumulación de capital” (2008, 101). Silvina Kornitz (2011) aborda también a las fábricas recuperadas, experiencias con creciente visibilidad desde 2001. Estas se caracterizaron por dar respuesta a una necesidad concreta -la de garantizar el trabajo e ingresos a sus miembros-, además de intentar construir una economía que se guíe por otros principios, disputando así la materialidad de los mercados a la vez que la subjetividad de los criterios que guían la producción y el consumo.

En términos generales, se puede entrever que las acciones de los emprendimientos de la ESS están dirigidas a la satisfacción de necesidades, traducidas en demandas de los sectores trabajadores hacia el Estado. Muchas de estas demandas no llegan a ser cubiertas por éste y frente a ellas la ESS aparece como alternativa. Sin embargo, en relación al acceso al financiamiento, las empresas sociales suelen ver imposibilitado su acceso al mercado de capitales tradicional, debido a la falta de garantías adecuadas para acceder a un préstamo bancario. Los bancos tienen escasa información acerca de las empresas, lo que impide una evaluación correcta de los proyectos. Además, cabe mencionar las restricciones de un marco legal y normativo insuficiente, que no abarca la totalidad de experiencias existentes ni contempla nuevas formas que puedan surgir en el futuro.

Por último, los derechos de propiedad débilmente definidos no permiten que compitan en condiciones de desigualdad con organizaciones legales que tienen una clara definición de sus derechos de propiedad (Carbonetti, 2007, 117-118). Estas características obstaculizan su acceso al financiamiento, lo que puede dificultar, por consiguiente, proyectos de mantenimiento y/o expansión de la capacidad operativa, por ejemplo.

LA SOSTENIBILIDAD EN TÉRMINOS TEÓRICOS

En el presente apartado se recuperan diferentes aportes de autores/as acerca de las diversas conceptualizaciones en torno a la sostenibilidad a través de una revisión bibliográfica. El cómo se defina el término sostenibilidad en relación a las experiencias asociativas afecta no solo el diseño de las políticas y programas públicos, sino también la autopercepción de los trabajadores que producen bienes y servicios de manera autónoma (Coraggio, 2006; Coraggio, 2008).

Habitualmente, la sostenibilidad suele ser expresada en “una cuenta de «capital» simplificada que registra en términos monetarios las previsiones de los movimientos y formas de los recursos y flujos económicos” (Coraggio, 2006, 50; Coraggio, 2008), entendiendo que los emprendimientos asociativos se vinculan con otros emprendimientos o con consumidores finales a través de relaciones de competencia y/o cooperación mediadas por el mercado. Coraggio llamará a esta Sostenibilidad económica mercantil «estricta» y la definirá como aquella que puede lograrse sin subsidio externo de ningún tipo, donde las experiencias:

“no tendrían que tener (o anticiparse) subsidios estatales ni ventajas fiscales o crediticias especiales, sino que no podrían auto-subsidiarse mediante la utilización de recursos no computados en la cuenta de capital (instalaciones, artefactos de la casa, trabajo familiar no remunerado, etc.), ni podrían beneficiarse de la expoliación de recursos naturales” (2006, 59).

Kornitz (2011) plantea que desde esta perspectiva los parámetros utilizados son meramente macro-

económicos y son equiparables a los considerados para caracterizar a cualquier empresa capitalista. La autora es crítica de esta postura, ya que sostiene que en la misma no se tienen en cuenta diversos factores como los costos que supone que los salarios estén por debajo de los costos de reproducción de los trabajadores, los daños al medio ambiente, entre otros.

Para Coraggio, la sostenibilidad de los emprendimientos dependerá también tanto de “las fuerzas sociales; de las correlaciones de fuerzas y capacidades de acción eficaz entre el amplio abanico de movimientos sociales” a la vez de “los aparatos de dominación/hegemonía por el otro. En particular, dependerá de la capacidad de trabajadores y comunidades para convocar, en determinadas circunstancias, a otros sectores democráticos para que apoyen sus reivindicaciones” (2006, 53). Es necesario no tener un individualismo metodológico y considerar el contexto socioeconómico, cultural y político (local, regional, global, redes en general) en el que se desarrollan las experiencias (Coraggio, 2006; Coraggio, 2008). Así, la sostenibilidad entendida como socioeconómica es aquella que:

“admite la vía de aparentes «subsidios» económicos generalizados (educación, capacitación, exención de impuestos, sistemas de salud, etc.) a partir del principio de redistribución progresiva por parte de la economía pública, así como aportes de trabajo u otros recursos (trabajo voluntario, redes de ayuda mutua, uso de la vivienda para la producción, etc.) no computados como costos.” (Coraggio, 2006, 59; Coraggio, 2008).

En consonancia con el planteo de Coraggio, al analizar la sostenibilidad de las empresas recuperadas, Deux Marzi y Vázquez (2008) recuperan estas dos grandes formas de conceptualizar la sostenibilidad, entendiendo a la primera como una evaluación de los emprendimientos de acuerdo a su capacidad de competir en el mercado según la relación entre ingresos y costos. La segunda de ellas, en cambio, está asociada a la capacidad de reproducir la vida de sus miembros y depende de numerosos factores, no siempre reducibles a los valores económicos, como las políticas públicas

de promoción y apoyo, la conformación de redes de cooperación y coordinación.

Malena Hopp (2011) indaga en torno a las dimensiones que considera centrales para la sostenibilidad de las cooperativas, para su autogestión y para la posibilidad de construir un sector de la ESS que fuera capaz de constituirse en el mediano y largo plazo como una alternativa al sistema capitalista. Con el objetivo de reflexionar en torno a su viabilidad, la autora señala tres dimensiones que considera necesario tener en cuenta. La primera de ellas, la dimensión económica, refiere al modo de producción y al régimen de empleo de una sociedad determinada, y en el nivel micro, esta alude a la capacidad de generar recursos para la reproducción y expansión de las unidades domésticas. Por otro lado, la dimensión política se expresa en las regulaciones y protecciones que viabilizan u obstruyen el desarrollo de las experiencias. Por último, se refiere a la dimensión cultural y subjetiva, vinculada a los sentidos que adquiere el trabajo para los sujetos y los procesos de construcción de una identidad individual y colectiva como trabajadores autogestionados. Estas tres dimensiones se encuentran entrelazadas y cada una tiene impactos sobre las demás.

Cabe señalar que, al pensar la sostenibilidad de estos emprendimientos, Hopp (2011) también recupera la diferenciación de Coraggio en torno a la misma. Por un lado, una visión centrada en la viabilidad del emprendimiento de competir e insertarse en el mercado de forma exitosa. Esta idea, según la autora, es la que subyace a las políticas en Argentina, que propician intervenciones acotadas, centradas en asistencia técnica o financiera, pero no logran avanzar en condiciones de protección y regulación económica adecuada. Por otro lado, ubica también una visión más amplia donde se afirma la necesidad de pensar en una sostenibilidad socioeconómica para estas formas de trabajo. Esta perspectiva propone pensar las políticas dirigidas al sector, no solamente centrándose en el desempeño económico, sino también considerando las vinculaciones con de los emprendimientos con el entorno, el mercado y los lazos de reciprocidad que van constituyéndose. Promueve la idea de que el Estado debería tener un rol activo en la provisión de bienes públicos de calidad como educación, salud, justicia, segu-

ridad, entre otros (Hopp, 2011). La sostenibilidad, por lo tanto, es entendida como las condiciones políticas, socioeconómicas e instituciones que posibilitan el desarrollo de los actores económicos en el largo plazo.

La sostenibilidad socioeconómica según Kornitz (2011) profundiza en la idea de que si la Economía del Trabajo tiene como objetivo la reproducción ampliada de la vida, y no la de capital, el éxito debe medirse de otro modo. El análisis de la sostenibilidad de las unidades de la ESS dependerá del acceso a bienes públicos no monetizados, provistos mayormente por el Estado en sus diferentes niveles.

Para Coraggio es necesario entenderla como algo dinámico y como un objetivo de mediano plazo, no posible de ser definido en el nivel micro sino en el mesoeconómico, ya que depende “del comportamiento variable de un conjunto multiactoral y multiinstitucional” (2006, 61). Este autor entiende que se trata de un nivel mesoeconómico y no micro ni macroeconómico porque son “unidades de decisión empresarial, familiar, comunitaria, etc.” (2008, 44), planteo que también sigue Kornitz (2011).

La sostenibilidad depende entonces tanto de factores económicos como de las políticas públicas, de la calidad de las redes de cooperación y coordinación de trabajadores, de la correlación de fuerzas, del involucramiento de la comunidad, entre otras (Coraggio, 2006; Coraggio, 2008).

Desde ciertos sectores se pretende, según Coraggio (2008), analizar con la misma vara la sostenibilidad mercantil estricta a las empresas capitalistas, los emprendimientos mercantiles individuales o formados por afinidad de parentesco o amistad, los emprendimientos mercantiles por asociación libre o comunitarios, las redes de emprendimiento y asociaciones mercantiles y a las empresas públicas y las intervenciones estatales, cuando se trata de experiencias con trayectorias y recursos muy disímiles. Para Coraggio las empresas capitalistas y las del sector social y solidario se disputan a los consumidores (tanto individuales como institucionales). En esa disputa, resulta importante destacar que no se trata de una elección solamente basada en el precio o la calidad, sino que exis-

ten elementos simbólicos y sociales que deben ser explicitados por parte de la producción de la ESS, como “efecto sociedad, efecto status, efecto ciudadanía, efecto medioambiente sano, efecto sinergia sobre el desarrollo local y el entorno social de la propia vida de los consumidores” (2006; 2008, 64). Por ejemplo, el hecho de que los emprendimientos solidarios se pongan como límite ético el uso racional de los recursos naturales y no carguen en otros sectores sus deseconomías externas (Coraggio, 2006; Coraggio, 2008) debe ser ponderado.

Sin embargo, los consumidores tienen muchas veces comportamientos desinformados y poder hacerles llegar el conocimiento acerca de los efectos de la economía social en la sociedad es difícil y costoso. Para este autor, el Estado y la sociedad organizada deben proporcionar la información negativa sobre productos y organizaciones económicas que contaminan, sobreexplotan, no cumplen con leyes sociales y fiscales (Coraggio, 2006, 63 -64).

En relación a las estrategias para impulsar el sector, Coraggio reconoce la importancia de los microcréditos para la construcción y la sostenibilidad de la economía solidaria, pero entiende que no es lo mismo la gestión del microcrédito “como parte del proceso de extensión del ciclo del capital financiero que hacerlo como parte de un sistema de socialización de los ahorros y de subsidios cruzados por parte del sistema fiscal y financiero.” (2006, 62). Identifica estrategias alternativas como incubadoras de universidades y municipios y también las monedas sociales, entendidas como “forma de generar redes de intercambio solidario locales” (Coraggio, 2006, 63). Asimismo, son necesarias, según Coraggio (2006), reformas del Estado para facilitar el acceso efectivo a las bases materiales de la reproducción de las experiencias.

Un aspecto en el que profundiza Kornitz es que para mantener la sostenibilidad de la Economía Popular resulta esencial la conformación de una relación de fuerzas favorable para sortear los obstáculos que impone la competencia del mercado. Sin embargo, la autora concibe como necesaria la conformación de un movimiento político que incluya los diversos movimientos sociales, movimiento que dispute dentro del Estado y contribuya a potenciar las prácticas desde la base.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO A LA SOSTENIBILIDAD

Además de recuperar diversas posturas y esbozar definiciones en torno a la sostenibilidad, los/as autores/as relevados/as sugieren aspectos que las políticas públicas orientadas al sector de la ESS deben tener en cuenta para garantizar la sostenibilidad de las experiencias.

Según Coraggio, las políticas públicas socioeconómicas deben: 1) crear marcos favorables para la producción y distribución de bienes públicos en cantidad y calidad adecuadas, como condiciones directas e indirectas del desarrollo humano, 2) ser planificadas, entendiendo que sus efectos son de largo plazo, 3) ser universales y estar integradas al resto de las políticas públicas y 4) estar orientadas a la promoción de diversas formas colectivas no capitalistas de organización de la producción y reproducción, con fuerte énfasis en la construcción de sistemas orgánicos locales y regionales (2006, 46). En cuanto al diseño e implementación de políticas públicas, Carbonetti (2007) sugiere que se desarrollen medidas de promoción de la creación de una central de información, capacitaciones en finanzas y temas de comercialización (administración de empresas, normas de calidad internacionales), creación de formas alternativas de financiamiento, potenciación de redes de financiamiento y de comercio entre cooperativas de trabajo y empresas recuperadas y la aprobación de reformas legislativas.

A partir del recorrido realizado a través de diferentes autores/as que escriben sobre la temática, se ha podido identificar que los mismos coinciden en que las políticas estatales se suelen caracterizar por estar constituidas bajo una lógica de sostenibilidad mercantil. Estas intervenciones se caracterizan principalmente por ser intervenciones acotadas, centradas en asistencia técnica o financiera (Hopp, 2011). Por lo tanto, los/las autores/as aquí abordados/as consideran necesario que se promuevan otro tipo de políticas socio económicas, orientadas a: favorecer la asociatividad entre experiencias, promover el abastecimiento a sec-

tores estatales, estimular la articulación entre la producción y el consumo local, y apoyar la generación y continuidad de fuentes de trabajo (Deux Marzi y Vázquez, 2008).

Recuperando a Hopp (2011), resulta necesario crear condiciones políticas, socioeconómicas e institucionales que posibiliten y legitimen el desarrollo de estas formas laborales en el largo plazo, considerando las dimensiones cultural y subjetiva de estos procesos, con el fin de fortalecer una identidad y el reconocimiento de los trabajadores autogestionados. Hopp (2011) considera que la posibilidad de ampliar y desarrollar experiencias asociativas se vincula con la transformación estructural de las condiciones socioeconómicas institucionales y políticas que favorezcan la generalización de estas formas de trabajo, de sus principios de funcionamiento y valores, mejorando las condiciones laborales y de protección de los trabajadores. Para ello, es central el rol del Estado y de políticas con un enfoque integral que aborde diferentes dimensiones que hacen al desarrollo de estos emprendimientos y la construcción de nuevos mercados más acordes a los valores y principios de otra economía. La construcción de un compromiso colectivo es un factor central en el cual profundizar para la consolidación de estas formas de trabajo alternativas.

LA SOSTENIBILIDAD DE LAS EXPERIENCIAS DURANTE LA PANDEMIA

Los períodos de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO)⁵ y las medidas asociadas a ellos, dispuestas por el Gobierno Nacional por la pandemia de COVID-19 afectaron diferentes aspectos de la vida de las personas, tanto en términos económicos como políticos y sociales.

En relación a políticas públicas surgidas en el contexto de pandemia, Deux Marzi y Hintze (2021) las clasifican en aquellas de: 1) apoyo a la producción, 2) apoyo al trabajo, 3) apoyo a la comercialización, 4) condiciones de trabajo, 5) gestión de políticas y registros de destinatarios, 6) de pro-

5. El ASPO inició en la totalidad del país el 20 de marzo de 2020 por disposición del Gobierno Nacional. Para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), este período se extendió hasta el 8 de noviembre de 2020. El DISPO comenzaría al día siguiente y se extendería hasta finales de abril del 2021.

tección social y cuidados y 7) recomposición de la situación económica en la post pandemia.

Deux Marzi y Hintze si bien reconocen que son numerosas las políticas surgidas en ese contexto, hay cuestiones que estas no resuelven, por ejemplo: la caída en la demanda, la interrupción de la cadena de pagos, los elevados costos de las tarifas (heredado de la gestión anterior), el aumento del precio de algunos insumos importados o dolarizados, dificultades para la comercialización de los productos por el cierre de espacios públicos como ferias y mercados, las restricciones en la circulación que redujeron las posibilidades del trabajo en la vía pública y la necesidad de utilizar fondos propios para adecuar los locales y espacios de trabajo de acuerdo con los nuevos protocolos sanitarios (2021, 234).

En este contexto, se identifica como importante no solo el rol que la ESS asume en la respuesta a las demandas de necesidades no satisfechas de los sectores populares, sino también las dificultades que atravesaron en este contexto tan singular. Las consecuencias del ASPO fueron diferentes según el tipo y la rama de actividad de cada organización, “especialmente en la distinción entre las consideradas esenciales y las que debieron cerrar sus puertas durante las primeras fases del ASPO” (Deux Marzi y Hintze, 2021, 234). Las cooperativas alimenticias, por ejemplo, no se vieron tan afectadas porque la demanda de alimentos no disminuyó; no fue este el caso de las empresas de servicios esenciales, las cuales tuvieron que sostener las prestaciones por más que sus usuarios no pagaran (Deux Marzi y Hintze, 2021).

Los productores hortícolas y agricultores familiares registraron problemas de logística por las restricciones en la circulación “tanto en los espacios de comercialización -venta en el mercado central, en verdulerías minoristas, ferias y mercados populares, como en relación con los ámbitos de organización (dificultades para coordinar el armado de los bolsones entre productores de diferentes localidades)” (Deux Marzi y Hintze, 2021, 235). También tuvieron dificultades en el acceso a insu-

mos para la producción, además de aumentos en los costos de producción por la devaluación.

En el marco del proyecto UBACyT (2019-2023) “Políticas sociales y bienestar en América Latina. La incertidumbre y el conflicto social como enfoque y método de atención a la pobreza”, dirigido por la Dra. Adriana Clemente, se realizó una investigación con el objetivo de analizar los efectos del ASPO y el DISPO sobre las experiencias asociativas durante los años 2020 - 2021. Una descripción extensa del estudio realizado puede leerse en el Documento de Trabajo “Experiencias asociativas de producción y comercialización de alimentos en Argentina 2020-2021”, elaborado en 2021 por Aldana García Tarsia, Ariel García y Paula Rosa⁶.

En la mencionada investigación, el objetivo fue indagar sobre los procesos de aprendizaje socio-organizacional así como las dinámicas de innovación social y técnica que fueron desplegadas entre 2020 y 2021 por nueve experiencias asociativas en cinco jurisdicciones subnacionales de Argentina que se dedican a la producción y comercialización de alimentos, particularmente a la producción y distribución de bolsones, al cultivo y procesamiento de yerba sin agregados químicos, a la elaboración de alimentos envasados, actividades avícolas y apícolas, a la comercialización solidaria de alimentos, a la construcción de proyectos comunitarios relacionados a los alimentos y al asesoramiento a experiencias asociativas.

El relevamiento fue realizado en base a un cuestionario autoadministrado respondido por miembros y referentes de las nueve experiencias, localizadas en AMBA (3), Santiago del Estero (3), Misiones (2) y Mendoza (1). Ocho de las nueve experiencias relevadas reconocen que realizaron cambios en sus formas de producir y/o comercializar durante el ASPO y el DISPO, para garantizar que su producción llegara a los consumidores. Señalaron la importancia del trabajo en red para impulsar la comercialización junto a otras experiencias. Frente al cierre total o la reducción horaria de los locales de venta, una de las estrategias principales fue la organización de canales de venta virtuales.

6. Agradecemos al Dr. Ariel García y a la Dra. Paula Rosa por permitirnos recuperar dicha investigación para el presente trabajo.

Algunas experiencias destacaron que aumentaron la frecuencia de sus entregas (de bolsones quincenales pasaron a una organización semanal) o iniciaron repartos a domicilio para garantizar un volumen de ventas similar al que registraban antes de la pandemia.

Asimismo, se han registrado quienes reconocen que una parte de sus actividades se vio afectada, mientras que solo una experiencia declara no haber experimentado transformaciones mayores, sino una adaptación de las actividades realizadas para cumplir con los protocolos oficiales.

En lo que refiere a la motivación para llevar adelante estos cambios, la principal razón es la necesidad de sostener el proyecto, que no podría realizarse siguiendo esquemas previos. Además, se destaca la importancia de reducir el riesgo de contagios de COVID-19, debiendo programarse turnos con grupos de trabajo más pequeños y en burbujas mientras que se seguía atendiendo la demanda de los consumidores.

En relación al volumen de ventas mensuales, ha habido diferentes tendencias. Algunas experiencias, al inicio de la pandemia, aumentaron sus ventas para luego volver al volumen pre-pandemia. Otras destacan que sus ventas bajaron de forma considerable por diferentes factores, mientras que un tercer grupo identificó que en los primeros meses de 2020 sus ventas cayeron por la imposibilidad de comerciar durante el ASPO.

Teniendo en cuenta las políticas públicas municipales, provinciales y nacionales surgidas durante la pandemia, cinco de las nueve experiencias declararon haber accedido a ellas. De esas cinco, solo una lo hizo como organización (una coordinación con un Ministerio de Salud provincial para el diseño de protocolos de cuidado comunitario), mientras que en las cuatro restantes los miembros accedieron de forma individuales a diferentes programas estatales (por ejemplo, ayuda de emergencia agropecuaria, el Ingreso Familiar de Emergencia -IFE-, préstamos sin intereses para monotributistas o el subsidio nacional por la emergencia económica).

En relación a inconvenientes encontrados, las experiencias destacan ciertas problemáticas al mo-

mento de la inscripción: la falta de señal de internet en los casos de inscripción virtual o la falta de permisos de circulación para las inscripciones presenciales dificultaron el acceso a algunas políticas.

Desde el paraguas del concepto de sostenibilidad, puede entenderse a la pandemia como un contexto complejo en lo que hace a la reproducción intertemporal de las experiencias. En cuanto al diseño de las políticas, al inicio de la pandemia no se tuvieron en cuenta tan claramente las diversas figuras asociativas, por eso gran parte de las experiencias trabajadas declaran que sus miembros accedieron a los programas de forma individual y no como organización.

Recuperando lo relevado por Deux Marzi y Hintze (2021) sumado a la investigación realizada, puede verse que hubo políticas relacionadas con la sostenibilidad mercantil estricta y la socio-económica, atendiendo tanto a la posibilidad de que las experiencias persistan en el tiempo no solo “llegando a fin de mes” sino también reconociendo la importancia de los vínculos con su entorno. Asimismo, las adaptaciones que fueron llevando a cabo las experiencias de ESS demostraron la capacidad de las mismas para enfrentar situaciones adversas y contextos desfavorables. A través de diferentes estrategias como el trabajo en red, y la interconexión entre ellas, contribuyeron a la reproducción tanto de los emprendimientos como de las familias que participan de los mismos. En casos como el analizado, se puede entrever las potencialidades de la ESS para garantizar la sostenibilidad de las experiencias en el tiempo, de sus miembros, así como contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población. Sin embargo, que las experiencias puedan auto-garantizar cierto nivel de sostenibilidad no debe dejar de lado la responsabilidad del Estado como constructor de políticas y condiciones que sirvan para potenciar y acompañar a las mismas.

CONSIDERACIONES FINALES

El relevamiento del planteo teórico de diversos autores/as que dialogan sobre el término de sostenibilidad ha permitido identificar la existencia de dos grandes modos de concebir la sostenibi-

lidad de los emprendimientos de la ESS. La mayoría de los autores distingue la óptica mercantil estricta y la socio-económica. La primera de ellas se caracteriza por medir los éxitos y fracasos de los emprendimientos a través de su capacidad de competir en el mercado, considerando el balance (positivo o negativo) entre ingresos y costos. La segunda, propone la idea de que la capacidad de reproducir la vida de los miembros de emprendimientos asociativos depende de numerosos factores, no siempre reducibles a los valores económicos. Por lo tanto, propone medir la sostenibilidad involucrando no solo lo económico, sino también lo social.

Esta propuesta se vuelve lógica si se tiene en cuenta que la ESS se rige por objetivos que involucran la reproducción ampliada de la vida y no solo del capital, planteando la necesidad de incorporar diferentes aspectos en el análisis de la sostenibilidad. Estos aspectos se vinculan tanto con las facetas sociales como con las económicas y ambientales tanto de la experiencia en sí misma como del entorno en el que la misma se desarrolla.

A partir de los/as diferentes/as autores/as se evidencia que un factor central para la sostenibilidad de las experiencias es la promoción de informa-

ción entre la sociedad para que ésta legitime y apoye este tipo de organizaciones. La construcción de un compromiso colectivo puede contribuir a consolidar el trabajo de los emprendimientos asociativos como una forma alternativa de producción y consumo.

En esa línea, resulta necesario que existan medidas que contribuyan a que la relación de fuerzas sea favorable al sector de la ESS, para sortear los obstáculos que impone la competencia del mercado. En este sentido puede pensarse la idea de que exista un movimiento social que dispute parte del poder dentro del Estado, al mismo tiempo que potencie las prácticas desde la base.

Para cerrar, en relación a las potencialidades del concepto, se destaca la posibilidad de utilizarlo en análisis de tipo comparativo sobre las diversas acciones que las experiencias de las ESS actualmente realizan con el fin de reproducirse intertemporalmente y también para analizar el diseño y la implementación de las políticas públicas del sector. Estas acciones, ya sea se encuentren más cercanas a la categoría de sostenibilidad mercantil estricta o a la de sostenibilidad social, resultan claves para pensar la reproducción de esas experiencias puntuales y las del sector en general.

BIBLIOGRAFÍA

- Carbonetti, C.I. (2007). Financiamiento de empresas de la economía social en Argentina. El caso de las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo. En: Verbeke, G.; Carbonetti, C.I.; Ozomek, S. y Muñoz, R. Las finanzas y la economía social. Experiencias argentinas. Editorial Altamira, Buenos Aires. Disponible en: <<https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/07/9789879017692-completo.pdf>>
- Coraggio, J. L. (2008) La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. *Revista Otra Economía*, 2 (3), pp. 41-57.
- Coraggio, J.L. (2006). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. Cuadernos del CENDES, 23(61),39-67. ISSN: 1012-2508. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40306103>>
- Deux Marzi, M y Vázquez, G. (2008). Emprendimientos Asociativos, Empresas Recuperadas y Economía Social en la Argentina Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 33, enero, 2009, pp. 91-102 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador.
- Deux Marzi, M. V. y Hintze, S. (2021). Políticas y organizaciones en contexto de pandemia: la Economía Popular, Social y Solidaria en la coyuntura y después. *Temas Y Debates*, 227-239. Disponible en: <<https://doi.org/10.35305/tyd.voio.499>>
- García Tarsia, A; García, A y Rosa, P. (2021). “Documento de Trabajo: Experiencias asociativas de producción y comercialización de alimentos en Argentina 2020-2021”. Centro de Estudios de la Ciudad. 1-24. CEUR - CONICET.
- Hintze, S. y Vázquez, G. (2011) “A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado” En: Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Danani, C. y Hintze, S. Coord. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Hopp, Malena Victoria. (2011) “La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: reflexiones para la construcción de la Economía Social en Argentina”. Revista Org & Demo; Vol 12, No 2. Disponible en: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/1726>>
- Jurado, E. (2021). Economía a cielo abierto y ordenamiento espacial. Ferias populares urbanas. En Arzeno, M. y Fernández Romero, F. (comp.) *Ordenar, regular y resistir. Disputas políticas por el espacio*. CABA: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Kornitz, S. (2011). “Sostenibilidad de los emprendimientos productivos de la Economía Social y Solidaria: la necesidad de la constitución de un actor político”. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.aacademica.com/000-093/78>>
- Pastore, R. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. Revista de Ciencias Sociales, segunda época, (18), pp. 47-74.
- Presta, S. (2015). Neoliberalismo y “economía social y solidaria”: Consideraciones sobre la idea de “autoayuda” y las políticas de desarrollo en relación a un estudio de caso. *NBR*, 1, pp. 22-33.
- Vaillancourt, Y. y Leclerc, P. (2011). “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas”, *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (3), pp. 1-38.

SECCIÓN
/ ARTÍCULOS



Agustín **MARIO***

*: Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Magíster de la Universidad de Buenos Aires en Economía y Licenciado en Economía (UBA); Director del PICT "La alternativa del empleador de última instancia: potenciales efectos económicos en Argentina"; seleccionado para ingresar a la CIC-CONICET. Coordinador-vice decano de la carrera de Economía (UNM). e-mail: amario@unm.edu.ar

PRESENTADO: 10.08.22

ACEPTADO: 08.11.22

MERCADOS LABORALES Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA (2015-2022): EVALUACIÓN Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA.

103

Resumen

En este artículo repasamos los resultados de la gestión de la alianza Cambiemos y analizamos, con base en un enfoque cuantitativo, los correspondientes a los primeros dos años de la gestión actual en lo que tiene que ver con la los mercados laborales y la distribución. Luego, analizamos las alternativas de política más tradicionales para crear empleo y mejorar las condiciones de vida: la economía del lado de la oferta y el keynesianismo. Una vez que se comprende que el desempleo es una decisión política, no parece haber razones para elegir mantenerlo. En ese sentido, se plantean los lineamientos de un Programa de Empleo de Transición (PET), el cual permitiría eliminar el desempleo.

Palabras Clave: Mercados laborales; Distribución del ingreso; Programa de empleo de transición.

Summary

In this article we review the results of the Cambiemos alliance administration and analyze, based on a quantitative approach, those corresponding to the first two years of the current administration in what has to do with labor markets and distribution. Then, we analyze the most traditional policy alternatives to create employment and improve living conditions: supply side economics and keynesianism. Once it is understood that unemployment is a policy choice, there does not seem to be reasons to choose to maintain it. In this sense, a Transition Job Program is outlined, which would eliminate unemployment.

Key words: Labor markets; Income distribution; Transition job program.

INTRODUCCIÓN

En su discurso de asunción, en diciembre de 2015, Mauricio Macri colocó como meta de su gestión a la pobreza cero: “La mayoría de los argentinos que votó por nuestra propuesta lo hizo basada en tres ideas centrales: pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos”. Más específicamente, “hablar de pobreza cero es hablar de un horizonte, de la meta que da sentido a nuestras acciones. Nuestra prioridad será lograr un país donde cada día haya más igualdad de oportunidades, en el que no haya argentinos que pasen hambre”. Sin embargo, en el diagnóstico del presidente para alcanzar la meta es necesario que previamente la economía se expanda: “pero para que haya en realidad pobreza cero necesitamos generar trabajo, ampliar la economía”.

Cuatro años más tarde, Alberto Fernández sostuvo: “en este presente que afrontamos, los únicos privilegiados serán quienes han quedado atrapados en el pozo de la pobreza y la marginación”. Y agregó: “quisiera que seamos recordados por haber sido capaces de superar la herida del hambre en la Argentina, que es un insulto a nuestro proyecto colectivo de vida en común”.

En este artículo repasamos los resultados de la gestión de la Alianza Cambiemos y analizamos, con base en un enfoque cuantitativo, los correspondientes a los primeros dos años de la gestión actual en torno a la pobreza, los mercados laborales y la distribución del ingreso. Luego, discutimos alternativas de política. Como se verá, conforme pasa el tiempo, hay razones objetivas para que la situación de 2015 continúe transformándose en una añoranza.

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN

De modo de poder evaluar la evolución de las condiciones de vida en los distintos períodos considerados, analizaremos indicadores de pobreza absoluta y relativa.

Pobreza absoluta por ingresos

Los indicadores de pobreza absoluta¹ por ingresos determinan la condición del hogar comparando los ingresos del mismo con el valor de una canasta de bienes y servicios: la canasta básica alimentaria (CBA) en el caso de la pobreza extrema o indigencia; la canasta básica total (CBT) en el caso de la pobreza. Son, por lo tanto, indicadores fundamentales de las condiciones de vida de la población.

Comencemos evaluando la dinámica de la pobreza y la indigencia. El Gráfico 1 muestra la evolución de la indigencia y la pobreza. En los primeros meses de la gestión de Cambiemos tuvo lugar un apagón estadístico debido al cual nunca se publicaron los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del tercer y cuarto trimestre de 2015, y del primer trimestre de 2016. De aquí que no es posible medir la indigencia y la pobreza durante dichos períodos. Además, al reanudarse la publicación oficial del informe sobre incidencia de pobreza e indigencia -con datos referidos al segundo trimestre de 2016-, se modificó la metodología de medición que se había utilizado hasta el primer semestre de 2013, cuando se discontinuó la publicación de información sobre pobreza en nuestro país. Más allá de los detalles, el cambio de metodología implicó, en la práctica, el

1. Los indicadores de pobreza absoluta definen un estándar por debajo del cual se considera que un determinado hogar es pobre. El estándar puede referirse a diferentes dimensiones, como condiciones de infraestructura, accesibilidad, etc. Incluso, puede combinar varias dimensiones como lo hace, por caso, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Aunque, en rigor, puede argumentarse que el nivel de consumo es la medida de bienestar más adecuada, no se cuenta con información de alta frecuencia del mismo -sólo con la información que surge de la Encuesta de Gasto de los Hogares que se realiza, aproximadamente, cada década-. Por lo tanto, la medida de bienestar más utilizada es el nivel de ingreso de los hogares, el cual se compara con distintos estándares -línea de indigencia determinada por el valor de la canasta básica alimentaria y línea de pobreza determinada por el valor de la canasta básica total- para determinar la condición de cada hogar en relación al estándar.

establecimiento de una nueva vara -más alta- para medir la pobreza en la Argentina, un nuevo estándar. Esto hizo imposible comparar los guarismos del segundo trimestre de 2016 con las mediciones previas (ver Mario, 2017 para detalles sobre los cambios metodológicos y la construcción de una serie comparable)².

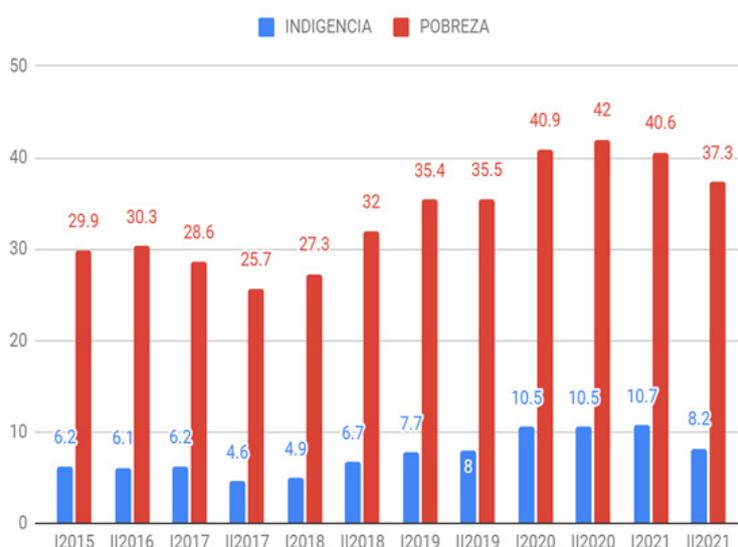
El apagón estadístico junto con el cambio metodológico fue utilizado para tomar como punto de partida de la gestión de Cambiemos en cuanto a pobreza los datos del segundo trimestre de 2016, considerando esos niveles como parte de la herencia del gobierno anterior y, por lo tanto, obviando lo acontecido entre el 10 de diciembre de 2015 y marzo de 2016.

En Mario (2017), no obstante, construimos una serie comparable hacia atrás, es decir, calculamos cuáles hubieran sido los niveles de pobreza e indigencia entre 2003 y 2015 de haberse utilizado la metodología implementada en 2016. Sobre esta base, es posible afirmar que entre 2015 y 2019, se incrementaron la indigencia y la pobreza por personas (1,8 y 5,9 puntos porcentuales, respectivamente). Esto implica que en el segundo semestre de 2019 había 16 millones de

personas pobres (3,1 millones más que en 2015) y 3,4 millones de personas indigentes (900 mil más que en 2015). Entre los segundos semestres de 2019 y 2021, se incrementaron la indigencia y la pobreza (0,2 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente). Esto implica que en 2021 hay 17,2 millones de personas pobres (1,2 millones más que en 2019 y 4,3 millones más que en 2015) y 3,8 millones de personas indigentes (200 mil más que en 2019 y 1,1 millones más que en 2015) (Gráfico 1).

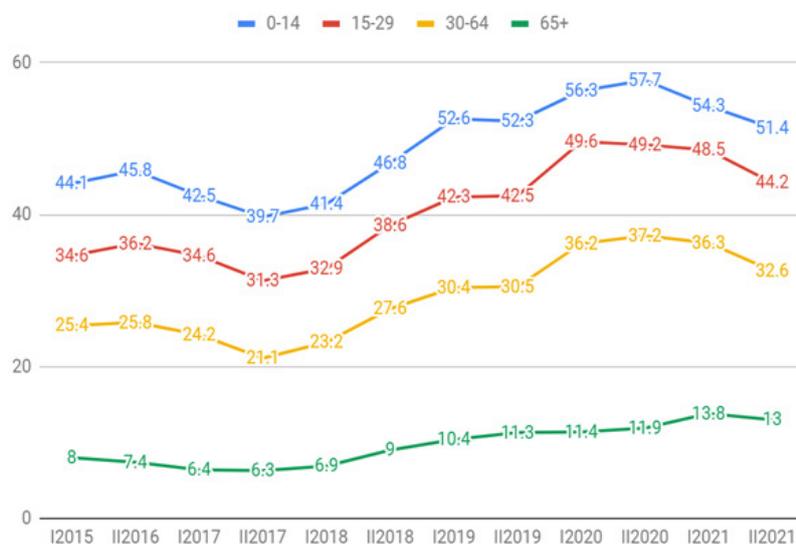
Todos los grupos etarios vieron incrementada su tasa de pobreza entre 2015 y 2019 (Gráfico 2). En términos absolutos se destaca el incremento en el grupo de 0 a 14 años (8,2 puntos porcentuales), que además es el grupo que evidencia los mayores niveles de pobreza. En términos relativos, sobresale el aumento de la tasa de pobreza de los mayores de 65 años (41 por ciento). Excepto los menores de 15 años, todos los grupos vieron incrementada su tasa de pobreza entre los segundos semestres de 2019 y 2021. En términos absolutos, se destaca el incremento en el grupo 30-64 (2,1 puntos porcentuales). En términos relativos, sobresale el aumento en el grupo 65+ (15%).

Gráfico 1. Tasas de indigencia y pobreza, primer semestre de 2015 a segundo semestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

2. Aunque las modificaciones son varias, la principal consistió en calcular el Coeficiente de Engel en base a la ENGHO 2004/2005, en lugar de hacerlo en función de la encuesta de gastos de 1985 -utilizada en el cálculo previo-. La consecuencia es un aumento sensible de la inversa del Coeficiente de Engel (29% para GBA entre 2003 y 2015). En términos simples, este incremento refleja el hecho de que los hogares gastaban, en 2004/2005, una menor proporción de sus erogaciones totales en alimentos (vis a vis 1985), lo cual amplió la diferencia entre las líneas de indigencia y pobreza.

Gráfico 2. Tasas de pobreza por edad, primer semestre de 2019 a segundo semestre de 2021

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

106

Excepto los mayores de 65 años de edad, el resto de los grupos etarios vieron incrementada su tasa de indigencia entre 2015 y 2019 (Gráfico 3). En términos absolutos, se destaca el incremento de 0 a 14 años (3,5 puntos porcentuales). Esto evidencia una fuerte tendencia hacia una mayor desigualdad, en tanto el grupo con mayor nivel de pobreza extrema es el que más empeora su situación. En términos relativos, se destaca el aumento en el grupo 30-64 (36%). Por el contrario, entre 2019 y 2021, el grupo de mayor nivel de indigencia (0-14) es el único que vio reducida su tasa de indigencia (0,9 punto porcentual), lo cual refleja una menor desigualdad.

En este sentido, veamos a continuación la evolución de la distribución del ingreso.

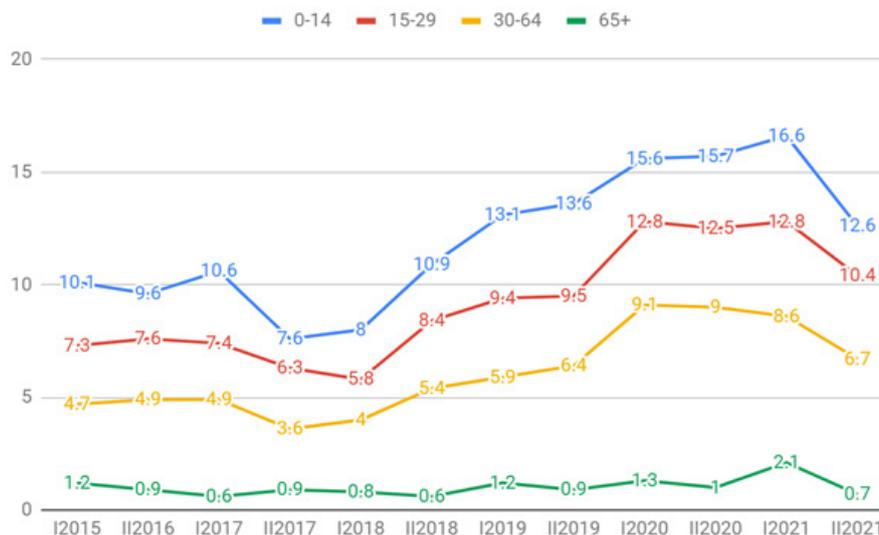
Desigualdad

Además de la pobreza absoluta, interesa estudiar la dinámica de la pobreza relativa³. El Gráfico 4 muestra la evolución del coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF) para los trimestres que no incluyen el aguinaldo (segundo y cuarto). Entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto 2019, se observa un incremento del 7,3%. En tanto, entre los cuartos trimestre de 2019 y 2021, el Gini se redujo un 5,9%.

El Gráfico 5 muestra la brecha de ingresos entre el decil más rico y el más pobre del IPCF, también considerando los trimestres sin aguinaldo. Entre 2015 y 2019, se observa un importante incremento de la brecha de un 40%. Entre 2019 y 2021, la brecha se redujo un 19%.

3. Mientras que los indicadores de pobreza absoluta determina dicha condición a una línea o estándar, los indicadores de pobreza relativa lo hacen en relación a la situación del resto de la población por lo que pobreza relativa y desigualdad son, en esencia, lo mismo. A diferencia de los de pobreza absoluta, los indicadores de desigualdad no dependen de la determinación de la línea de pobreza/indigencia, sino que consideran a la totalidad de los ingresos de la población. Aquí consideraremos el coeficiente de Gini y la brecha de ingresos entre deciles extremos. El Gini toma valores entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta); intuitivamente, representa las diferencias de las diferencias de ingresos entre todos los individuos de la población. Por su parte, la brecha sólo es sensible a cambios entre los extremos de la distribución del ingreso (por ejemplo, el ratio D10/D1 no se vería afectado por una modificación en la distribución en torno al centro de la misma).

Gráfico 3. Tasas de indigencia por edad, primer semestre de 2019 a segundo semestre de 2021



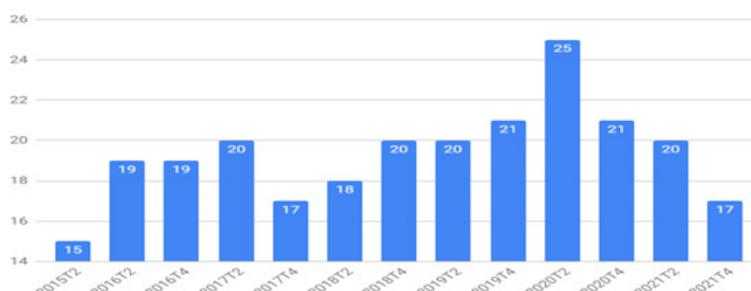
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini, trimestres sin aguinaldo, segundo trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 5. Brecha entre deciles extremos del IPCF, trimestres sin aguinaldo, segundo trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro 1. Distribución por deciles del IPCF y del ingreso de la ocupación principal, segundo trimestre de 2015 y cuartos trimestres de 2019 y 2021

Decil	IPCF					Ingreso de la ocupación principal				
	2015:2	2019:4	2021:4	Var. 19/15	Var. 21/19	2015:2	2019:4	2021:4	Var. 19/15	Var. 21/19
1	734	2531	5953	245	135	1337	3199	7215	139	126
2	1376	4920	10969	258	123	2779	7704	16484	177	114
3	1826	6804	14673	273	116	3802	11600	24306	205	110
4	2289	8698	18199	280	109	4831	15976	31767	231	99
5	2789	10853	22130	289	104	5980	20055	39895	235	99
6	3410	13333	26617	291	100	7122	24465	48439	244	98
7	4087	16461	32031	303	95	8373	29324	57611	250	96
8	5133	20829	39703	306	91	9926	33800	68515	241	103
9	6708	27677	53263	313	92	12196	43061	87007	253	102
10	11932	52774	98481	342	87	19347	75417	174014	290	131
Prom.	4013	16485	31192	311	95	7354	26453	55512	260	110

El Cuadro 1 muestra la distribución por deciles del IPCF y del ingreso de la ocupación principal. El incremento del IPCF promedio es mayor cuanto mayor es el nivel de ingreso: entre 2015 y 2019, los ingresos altos aumentaron por encima de los bajos, agudizando la desigualdad de la distribución. Mientras el 10% de menor IPCF vio crecer sus ingresos en un 245%, el 10% de mayor IPCF se destaca por haber visto crecer sus ingresos muy por encima del resto (342%). En el mismo período, se amplió también la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores ocupados. Considerando que el nivel general de precios se incrementó en un 334%, puede afirmarse que los incrementos nominales de todos los deciles no lograron compensar las subas de precios; no obstante, aquellos trabajadores pertenecientes a los primeros deciles tuvieron una merma mayor. Esto es, ni más ni menos, que el reflejo de una economía más pequeña -el ingreso real por cápita se redujo un 8,4% entre 2015 y 2019- y, por lo tanto, menos ingresos para distribuir.

Por el contrario, entre 2019 y 2021, el ingreso promedio de los hogares aumentó más en los deciles

más bajos. De aquí, la mejora en la distribución. Ahora bien, en lo que tiene que ver con los salarios, entre 2019 y 2021, se amplió la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores ocupados del decil de mayores ingresos, y el resto. Considerando que durante dicho período el nivel general de precios -según el índice de precios al consumidor, IPC- se incrementó un 104%, los trabajadores de los tres deciles más bajos junto con el 10% de mayores ingresos fueron los que lograron incrementar el poder de compra de sus ingresos. Los trabajadores de los deciles 4 a 9 fueron los más perjudicados.

De modo que, como vimos, al comparar la situación de fines de 2021 con la de finales de 2019, la distribución personal del ingreso ha mejorado. Al interior de los ocupados se observan, en cambio, tendencias des-igualadoras con la situación de los trabajadores de bajos y altos salarios mejorando; y la de los sectores medios empeorando. En estos años, el tamaño de la economía creció 1,5% -en términos per cápita-: hay más ingresos para distribuir; sin embargo, la proporción que se llevan los trabajadores (distribución funcional) se redujo en 1,7 puntos porcentuales.

Se incrementaron la pobreza (1,2 millones de personas) y la indigencia (200 mil personas). El poder de compra del salario promedio de la economía se ubica, a pesar de cierta recuperación en la segunda mitad de 2021, en niveles que no se observaban desde 2007.

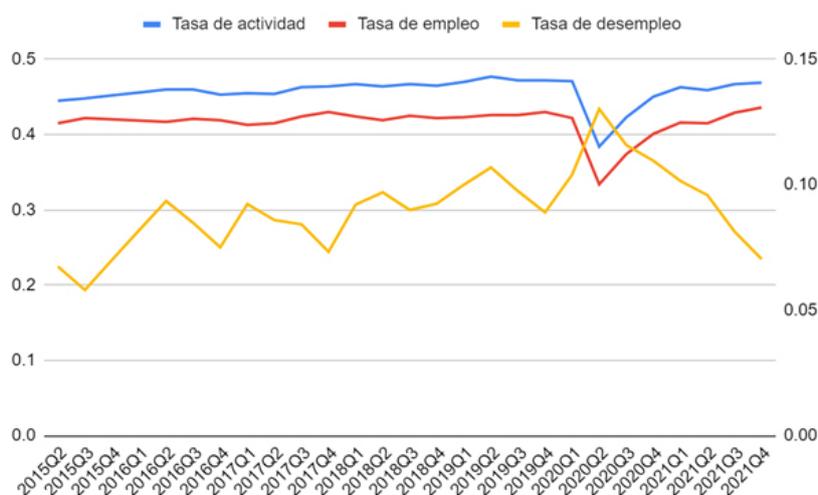
La pobreza es una condición del hogar: son los hogares (y todos sus miembros) los que se encuentran en situación de pobreza. Las tasas de pobreza son mayores en niños y adolescentes, pero esto no implica que la situación de pobreza se deba a la insuficiencia de ingresos de niños y adolescentes. De hecho, la amplia red de ingresos no laborales heredada, en buena medida del kirchnerismo, probablemente esté funcionando para evitar un estallido social como el observado en el ocaso de la convertibilidad. Como mostramos en Mario (2015), aún si todos los menores de 18 años de edad tuvieran un ingreso igual a la línea de pobreza, la mayoría de los hogares en situación de pobreza lo seguiría siendo debido a los insuficientes ingresos de los miembros en edad laboral. En pocas palabras, en Argentina la mayoría de los ingresos de los hogares son laborales, por lo que si se pretende llevar a cabo una política anti pobreza debe considerarse a la situación laboral de las personas como un determinante central de la misma.

MERCADOS LABORALES

La tasa de actividad se incrementó en 2,7 puntos porcentuales entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019; la tasa de empleo, 1,5 puntos porcentuales (Gráfico 6). Esto implica que se incrementó el número de personas en la fuerza laboral y que la creación de empleo no logró compensar dicho aumento. El resultado fue más desocupación, que se incrementó en 2,2 puntos porcentuales entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019. En cambio, entre 2019 y 2021, la tasa de participación se redujo en 0,3 punto porcentual y la tasa de empleo aumentó 0,6 punto porcentual, dando lugar a una reducción del desempleo de 1,9 puntos porcentuales.

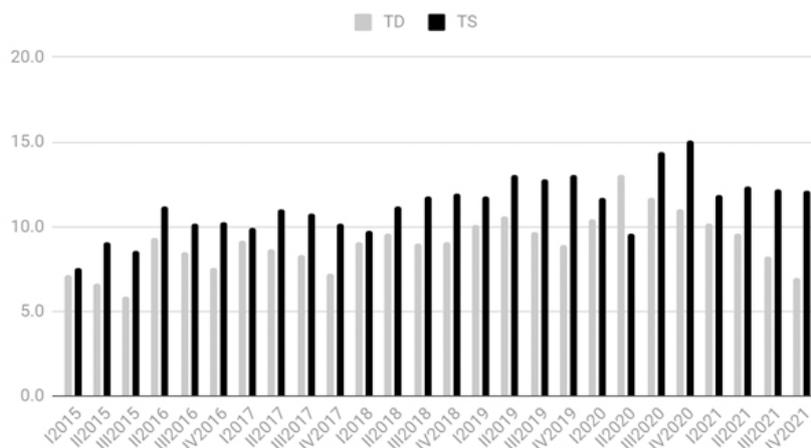
Expandido al total de la población, hay en la Argentina 1,5 millones de desocupados y 2,6 millones de subocupados (4,1 millones de personas, el 19% de la fuerza laboral, que trabajan menos tiempo del que desean, y esto sin contabilizar a los que se encuentran fuera de la fuerza laboral y podrían querer trabajar si les diera la oportunidad) (Gráfico 7).

Gráfico 6. Tasas de actividad, empleo y desempleo, segundo trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



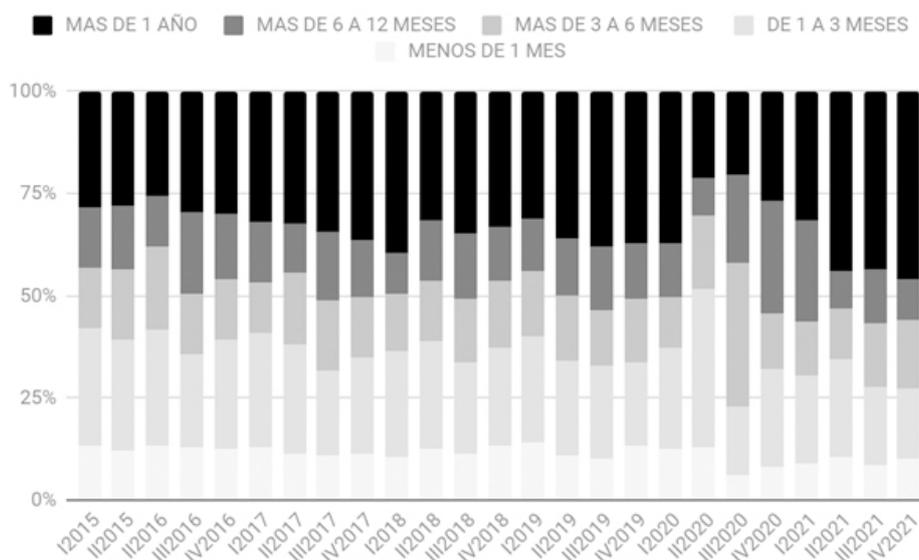
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 7. Tasas de desocupación y subocupación, primer trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Gráfico 8. Duración del desempleo, en porcentaje del total de desocupados, primer trimestre de 2015 a cuarto trimestre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Lo que es aún más grave, el desempleo se hace crónico: entre el segundo trimestre de 2015 y el cuarto de 2019, la proporción de desempleados que buscan hacer más de un año de empleo se incrementó en 9 puntos porcentuales (Gráfico 8). En tanto, entre 2019 y 2021, la proporción de desempleados que buscan empleo hace más de un año aumentó 8,6 puntos porcentuales; la de aquellos que buscan empleo hace menos de un mes se redujo 3,5 puntos porcentuales. El desempleo de largo plazo reproduce la in-empleabilidad: es más difícil de revertir cuanto mayor sea

la duración del desempleo. El Cuadro 2 muestra que de los ocupados en nuevos trabajos en el cuarto trimestre de 2021, la mayoría (57%) estaba ocupado un año antes; sólo el 14% proviene de las filas de los desempleados (y sólo el 3% era desempleado de largo plazo). Se trata de la marca del desempleo: los empleadores prefieren contratar a quienes ya están trabajando. En pocas palabras, los desempleados no son una alternativa de contratación para el sector privado; cuando la economía crece, compiten por los trabajadores que ya están empleados.

Cuadro 2. Condición de actividad del año anterior de los ocupados en un empleo nuevo, cuarto trimestre de 2021

Ocupado	56,7%
Desocupado	13,7%
-Corto plazo (menos de 1 año)	10,5%
-Largo plazo (más de 1 año)	3,2%
-Inactivo	29,6%

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

POLÍTICA DE EMPLEO: EL LADO DE LA OFERTA Y EL LADO DE LA DEMANDA

A grandes rasgos, existen dos enfoques principales acerca de las políticas necesarias para crear empleo⁴. Por un lado, tenemos lo que podríamos denominar economía del lado de la oferta, según la cual la creación de empleo se asocia con recortes impositivos (y, por ende, del gasto para no violar la sacrosanta restricción presupuestaria de los gobiernos), especialmente los costos de contratación. La idea es que al reducirse el peso del Estado en la economía se generan incentivos para invertir y, así, crear empleo. Del otro lado, los keynesianos sostienen que el nivel de empleo depende del nivel de las ventas, de modo que las firmas no van a contratar más trabajadores si no pueden incrementar sus ventas, por más barata que sea la contratación: si el restaurante está vacío no va a contratar más mozos por más que el Estado le pague parte del sueldo. Lo que debe hacerse, entonces, es estimular la demanda: impulsar la economía a través del gasto público.

El problema con ambos enfoques es que colocan al crecimiento económico como prerequisite para generar empleo y nunca derraman lo suficiente: no garantizan un número de empleos suficientes para todos los que desean participar de la fuerza laboral. En pocas palabras, no garantizan el ple-

no empleo (una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario mínimo).

Las experiencias de la convertibilidad y, recientemente, el macrismo no dejan dudas acerca de que bajar los costos de contratación es inefectivo para generar empleo. No obstante, las políticas keynesianas del período 2003- 2015 tampoco permitieron alcanzar el pleno empleo (aunque indudablemente redujeron significativamente el desempleo). Las políticas keynesianas de incentivos (subsidios al sector privado, incluyendo bancos comerciales) y/o los contratos directos para que el sector privado invierta y genere empleo suelen reproducir los mecanismos de contratación del sector privado: como vimos, contrata a los empleables primero (y compite por ellos, generando presiones al alza de los salarios altos) y espera que el efecto multiplicador genere empleo para todos (contratación de arriba hacia abajo). Estas políticas de estímulo a la demanda suelen combinarse con programas de capacitación para ocuparse de los problemas del lado de la oferta (bajo el supuesto de que el desempleo es consecuencia de ciertas características personales de los desocupados; algo así como enseñarle a trabajar a los desempleados) hasta que el crecimiento llegue a todos. La desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y su reemplazo por el Seguro de Capacitación y Empleo durante el kirchnerismo se

4. Otra parte de la literatura considera que, en las economías modernas, el desempleo es inevitable, y el pleno empleo, imposible. Este diagnóstico se desprende de considerar -equivocadamente- recursos escasos a los puestos de trabajo. Así, aparecen las propuestas de "repartir las horas de trabajo" a las que nos tiene acostumbrados la pseudo-izquierda vernácula: como "no hay trabajo para todos, no queda más remedio que repartirlo más equitativamente". Sin ir más lejos, aunque últimamente no se lo suele explicitar, este es precisamente el diagnóstico de los defensores del Ingreso Básico Universal.

inscribe en esta línea de razonamiento. Aunque es importante por muchas razones, la capacitación no crea empleo a nivel agregado. En todo caso sirve para desplazar a otros y, así, mejorar la posición relativa.

En realidad, las políticas de capacitación responsabilizan a los trabajadores por el desempleo. La capacitación y el esfuerzo individual, aunque beneficiosos, no solucionan el desempleo: “Digamos que tenemos 10 perros y enterramos 9 huesos en el jardín. Enviamos a los perros a encontrar los huesos. Al menos un perro volverá sin un hueso. Decidimos que el problema es la falta de entrenamiento. Ponemos a ese perro en un riguroso entrenamiento sobre las últimas técnicas de búsqueda de huesos. Enterramos 9 huesos y mandamos a los 10 perros afuera de nuevo. El perro entrenado termina con un hueso, pero algún otro perro vuelve sin un hueso (con la lengua afuera, por así decirlo)” (Wray, 2006, 2-3).

112

Las políticas keynesianas no logran integrar a los trabajadores de menor calificación. Se trata de los que Castel (1995) denomina “supernumerarios”, los “inútiles para el mundo” que ni siquiera cumplen un rol como ejército de reserva. Las políticas de mejora de la empleabilidad tampoco permiten ampliar las oportunidades laborales para estos grupos. Es como intentar socorrer a una persona que se está ahogando arrojándole un libro que le enseña a nadar, en lugar de un salvavidas.

UNA ALTERNATIVA: UN PROGRAMA DE EMPLEO DE TRANSICIÓN (PET)

Como vimos, el crecimiento económico suele considerarse como una condición previa para, luego,

generar empleo. En realidad, el gobierno no necesita incentivar al sector privado para generar empleo. De hecho, es preciso invertir el razonamiento: hay que aumentar la ocupación para crecer (lo que se ha denominado “jobs-led growth”).

Esto puede lograrse a través de un Programa de Empleo de Transición (PET), también denominado de Empleador de Última Instancia (Mario, 2020a). El gobierno financia empleos de transición para que organizaciones sin fines de lucro (OSFL) que califiquen puedan emplear a cualquiera que pueda y quiera trabajar a cambio del salario mínimo.

Si bien el financiamiento debe provenir del gobierno nacional, la administración puede descentralizarse a gobiernos subnacionales, y/o entidades no gubernamentales sin fines de lucro (ONG’s y/o entidades de la economía social, etc.). Las OSFL presentan proyectos; los trabajadores se inscriben al PET; el gobierno asigna trabajadores a los proyectos. El PET es permanente: inscripción abierta permanentemente con altas/bajas en función del ciclo económico. En este sentido, el PET tendría efectos contracíclicos aumentando (reduciendo) la cantidad de trabajadores en el programa (y el gasto público) en las recesiones (expansiones). Es fundamental que el programa tenga una inscripción abierta permanentemente, al contrario de lo que sucede en la actualidad, por ejemplo, en el caso del Potenciar Trabajo⁵.

El programa podría organizarse en torno a tres grandes ejes: i) cuidado del ambiente; ii) cuidado de la comunidad⁶; iii) cuidado de las personas. El PET permitiría ampliar el significado del trabajo -efectivamente, no sólo declarativamente- al remunerar actividades útiles aunque no tengan valor de mercado/rentabilidad (por ejemplo, cuidados).

5. El programa de inclusión socio-productiva y desarrollo local Potenciar Trabajo fue creado en marzo de 2020, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en estado de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y el mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica.

6. Los servicios públicos son la columna vertebral de la sociedad. Sin embargo, al día de hoy se registran carencias significativas en materia de infraestructura pública. Por ejemplo, de acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el 26,2% de los 3,9 millones de hogares relevados en el aglomerado Partidos del GBA durante el cuarto trimestre de 2021 no contaban con agua corriente, y el 35,8% de los mismos no tenía cloaca. El desempleo genera un sinnúmero de problemas sociales (de salud física y mental, etc.). La falta de agua genera enfermedades, tanto como el desempleo crónico. Paradójicamente, las mismas personas que tienen las más diversas necesidades insatisfechas son, en muchos casos, las que están dispuestas a trabajar y no encuentran quien los contrate.

La jornada laboral debería tener un importante componente de formación. Es decir, la mejora de la calidad de los trabajadores debe ser un componente fundamental del programa en la medida en que el objetivo es aumentar su empleabilidad y posibilidades de conseguir un empleo mejor, esto es, transicionar (al sector público regular y/o al sector privado); como vimos, nadie contrata des-empleados por lo que, para que puedan transicionar al sector privado, resulta clave que los trabajadores se encuentren trabajando⁷.

Hoy el salario mínimo es cero para los desocupados; con esta política, el salario mínimo efectivo sería el salario del programa, ya que nadie aceptaría trabajar por menos de lo que le ofrecen en el PET. Esto sería un gran paso adelante para todas las preocupaciones vinculadas con la calidad del empleo (informalidad, precariedad, bajos salarios, etc.), ya que el estado impondría un piso de hecho (y sin la necesidad de preocuparse por controlar, fiscalizar, etc. que siempre agrega dificultades a las tareas del estado).

Además, lo que no es menor, la economía tendría (una forma de) pleno empleo en el sentido de que cualquiera que quiera trabajar podría elegir hacerlo en el PET. Por supuesto que esta política no resuelve todos los problemas del mundo del trabajo, pero sí el más importante y proporciona un punto de partida para discutir los otros problemas en una economía de pleno empleo.

La Argentina ya tiene experiencia en este tipo de programas y, por lo tanto, no necesita empezar de cero. El Jefes, el Argentina Trabaja y, en la actualidad, el Potenciar Trabajo brindan una estructura institucional a partir de la cual introducir cambios. Paradójicamente, si se pretende achicar los -mal llamados- planes o transformar los planes en empleo, el primer paso es implementar un PET. Aunque es difícil de estimar, un PET que establezca un

salario igual a la línea de pobreza tendría un costo financiero de 2,5% del PIB⁸. El impulso a la actividad económica resultante del programa permitirá que muchos de los trabajadores del programa consigan un empleo mejor en el sector privado -o en el público regular- (ver Mario, 2020b para una simulación de los efectos del PET en la economía argentina dentro de un modelo macroeconómico).

CONCLUSIONES

Cuando la economía se encuentra en pleno empleo hay un *trade-off* entre usos alternativos de los recursos. La implicancia de esta afirmación, olvidada por la gran mayoría de los economistas, es que si la economía funciona con desempleo no hay *trade-off*.

A menos que consideremos que quienes forman parte de la comunidad no tienen nada para aportar a la mejora de las condiciones de vida, no tiene sentido limitar la política a una transferencia de ingreso. El desempleo constituye un costo real (de oportunidad), dado por los bienes y servicios que quienes son mantenidos sin ocupación podrían proveer contribuyen a satisfacer las necesidades de la comunidad. El hecho de que persistan un gran número de necesidades por satisfacer implica que hay mucho trabajo por hacer.

Sin embargo, -y lamentablemente-, en lugar de ocuparse de los costos reales del desempleo, los hacedores de política suelen preocuparse por los costos financieros de emplear a los desempleados (bajo la creencia de que el déficit y la deuda pública son malos en sí mismos). Como el ingreso de una persona es el gasto de otra, a nivel agregado el ingreso debe ser igual al gasto. De aquí que si dividimos a la economía en dos sectores, gobierno y no-gobierno, la suma de sus superávits debe anularse. El superávit no-gubernamental debe ser igual al déficit público.

7. Como sostuvimos en la sección anterior, la formación es beneficiosa ya que, todo lo demás igual, aumenta la productividad. No obstante, no crea empleo y, por lo tanto, no soluciona el desempleo. El PET mejoraría las habilidades de los trabajadores y, a diferencia de las políticas actuales, brindaría el número de puestos de trabajo requeridos por todos aquellos que no puedan emplearse en el sector privado -o público regular- y quieran participar del programa.

8. Esto surge de multiplicar la canasta básica total promedio del cuarto trimestre de 2021 por la cantidad de desocupados y subocupados, y un 15 por ciento de costos no-salariales. Estos guarismos no tienen en cuenta la reducción de otros gastos como consecuencia de la eliminación de otros programas (seguro de desempleo, etc.). Tampoco la reducción de los gastos derivados del desempleo: salud física y mental, problemas familiares, etc. -los desempleados ya están a cargo del estado-.

El desempleo es evidencia de que el déficit público es demasiado chico: el gobierno podría aumentar el déficit hasta eliminar el desempleo. Al gravar a la población con una obligación impositiva pagable solo en pesos, el gobierno genera desempleo, esto es, personas dispuestas a vender bienes y servicios (incluido el trabajo) a cambio de pesos (para poder pagar el impuesto). Resulta absurdo que el gobierno no gaste la cantidad que el sector no-gubernamental desea ahorrar por encima de su obligación impositiva o, lo que es lo mismo, que no adquiera el trabajo desocupado (por definición, a la venta en pesos).

El desempleo es una decisión de política: la opción es entre un ejército de reserva de desempleados (como en la actualidad, lo que los economistas denominan tasa natural de desempleo) y uno de empleados (PET). Una vez que comprendemos que esta es la decisión que debemos tomar, no parece haber razones para optar por un *buffer stock* de desempleados: es preferible

para los desocupados que ahora tienen un empleo (y, por lo tanto, un ingreso); pero además es preferible para los empleadores que cuentan con un *pool* de trabajadores disponibles, los cuales (en la medida que no se están depreciando) constituyen una mejor alternativa vis a vis los desempleados actuales. La opción PET provee empleos (e ingresos) y, al mismo tiempo, bienes y servicios públicos que harían posible reducir las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De este modo, la pobreza estructural y por ingresos, a diferencia de la práctica usual, podrían abordarse simultáneamente.

El pleno empleo (a través de un PET) junto con un ingreso para quienes no deben (niños y adolescentes, y adultos mayores) o no pueden (discapacitados) trabajar permitiría eliminar la pobreza. Las necesidades del pueblo evidencian que es preciso trabajar más (y no menos): se trata de organizar la comunidad para mejorar las condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Mario, A. (2015). “La asignación universal por hijo en Argentina a un lustro de su implementación: ¿cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares?”. En *Documentos y aportes de administración pública y gestión estatal*, 15(24), 101-122.
- Mario, A. (2017). “Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003-2016)”. En A. García (coord.): *Territorio y políticas públicas en el sur* (pp. 103-122), Buenos Aires, Biblos.
- Mario, A. 2020a. *Teoría del dinero moderno y empleador de última instancia*. UNM Editora.
- Mario, A. 2020b. “Simulating an employer of last resort program for Argentina (2003-2015)”. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 44(2), 208-238.
- Wray, R. 2006. “Teaching the fallacy of composition: the federal budget déficit”. *Policy note 6/01*, CFEPS.



Juan Ignacio **LOZANO***

* Lic. en Trabajo Social. Magíster en trabajo social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Doctor en Ciencias Sociales (IDES-UNGS). Docente regular e investigador en la UNLP y en la Universidad Nacional de Luján. e-mail: juanignaciolozano@yahoo.com.ar

Juan Bautista **SALA***

* Lic. en Trabajo Social. Especialista en políticas sociales (FTS/ UNLP) y maestrando en Políticas de Desarrollo (FaHCE-UNLP). Docente investigador en la UNLP y docente del Instituto Universitario Nacional Madres de Derechos Humanos. e-mail: bautistasala@gmail.com

PRESENTADO: 20.12.22

ACEPTADO: 11.02.23

POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA.

117

Resumen

En este artículo proponemos analizar las políticas alimentarias en nuestro país concentrándonos en las últimas décadas. Si bien cuenta con un origen de principios de las décadas del siglo pasado y una fuerte impronta en la década de los ochenta, con la emergencia de la crisis de 2001 se inaugura un periodo de políticas con metas, concepciones y metodología diferentes, en la que las organizaciones sociales serán protagonistas en su implementación. Muchas veces se pretende delimitar la necesidad de políticas alimentarias como un problema coyuntural que se corregirá una vez que se retome la senda del crecimiento económico. El efecto de ello es el refuerzo a un carácter asistencial desestimando la posibilidad de pensarlo de forma relacional a causas estructurales vinculados a la pobreza, la seguridad y la soberanía alimentaria.

Palabras Clave: Organizaciones Sociales; Estado; Políticas alimentarias.

Summary

In this article we propose to analyze the foods policy in our country concentrating on the last decades. Although it has an origin from the early decades of the last century and a strong imprint in the eighties, with the emergence of the 2001 crisis, a period of policies with different goals, conceptions and methodology was inaugurated, where social organizations will be protagonists in its implementation. Many times it is intended to define the need for food policies as a temporary problem that will be corrected once the path of economic growth is resumed. The effect of this is the reinforcement of a welfare character, dismissing the possibility of thinking about it in a relational way to structural causes linked to poverty, security and feeding.

Key words: Social Organizations; State; Food policies.

INTRODUCCIÓN

Argentina tiene antecedentes de larga data en la intervención del Estado a través de políticas alimentarias, pero esta se desarrolla fuertemente, con una multiplicidad de estrategias plasmadas en planes y programas, a partir de la última recuperación de la democracia, como respuesta al empobrecimiento generalizado de la población que dejó la política económica del gobierno militar.

En este artículo nos interesa enfatizar y analizar los procesos sucedidos durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019), en la que se combinó una fuerte desregulación de la economía con una persistente devaluación y consecuentes pérdidas de poder adquisitivo del salario y el aumento en el precio de los alimentos. En territorios de relegación¹ (Merklen, 2005; Gravano, 2003; Wacquant, 2001) donde la presencia estatal es baja, se observa el protagonismo de organizaciones sociales para garantizar las necesidades de subsistencia de las personas. Estas organizaciones se destacan entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) por tener un rol político y social de protagonismo en la agenda pública, a la vez que se abocan a resolver necesidades específicas en los barrios de relegación en los que se asientan.

En el marco del proyecto de investigación “Organizaciones sociales de tradición nacional popular a partir del gobierno del Frente Político Cambie-

mos: un estudio de casos sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y vínculos con el Estado en la región capital”², nos preguntamos en este artículo acerca de los procesos observados en torno a las políticas alimentarias, en cuanto a su concepción, implementación y la relación con las organizaciones.³

LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN LA ARGENTINA

La política alimentaria como la conocemos hoy⁴ tiene su origen en la década del 80, producto de las consecuencias económicas, sociales y laborales del modelo aperturista instaurado en la última dictadura militar. El empobrecimiento originado por la crisis económica y, particularmente, por el proceso inflacionario impactó en una consecuente pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Por lo que la respuesta estatal a la problemática, que se entendía como una crisis coyuntural, fue la creación del Programa Alimentario Nacional (P.A.N) en 1984.⁵

Hacia finales de la década del 80 y principios de los 90 la crisis alimentaria se manifestó a partir del surgimiento de las ollas populares, que junto con la colectivización de las compras y el P.A.N. dieron lugar a la creación de los comedores comunitarios como estrategias que protagonizaron la acción social de las organizaciones territoriales de la época. La institucionalización de organiza-

1. Optamos por definir a los barrios de relegación como aquellos que duplicaron el crecimiento demográfico del municipio al que pertenecen, generando así condiciones de vulnerabilidad social, que complejizan las relaciones a escala microsocia. Considerando las implicancias que el proceso de crecimiento de la desigualdad ha dejado se observa una inercia que genera un movimiento hacia la profundización de una sociedad dual y desigual. Se expresa en los territorios periféricos de las grandes ciudades de nuestro país como consecuencia de una acelerada segregación de pobres con acumulación de desventajas en sus procesos de integración relacional y su inserción laboral.

2. Por región capital nos referimos a la ciudad de La Plata, la que es la sede administrativa de la provincia de Buenos Aires.

3. En este sentido el objetivo principal que nos propusimos en el equipo de investigación es conocer y analizar la reconfiguración de las prácticas en el territorio y los vínculos con el Estado en la región capital de las organizaciones sociales a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos (2015-2019). En este artículo nos referimos particularmente a las relaciones que surgen de la política alimentaria.

4. A los fines de este capítulo nos centraremos en las acciones estatales de las últimas décadas, sin embargo, es pertinente destacar que la intervención social del Estado en la problemática de la alimentación se remonta en nuestro país, a la década del 30^o con una serie de leyes y acciones estatales que buscaron intervenir a través de comedores escolares, la Junta Nacional de Ayuda al Niño y del programa materno infantil creado por la Ley Palacios de 1936. En ese período también estaban presentes iniciativas comunitarias impulsadas a través de las instituciones de la caridad y la filantropía. (Britos et. al, 2003).

5. El Plan Alimentario Nacional de 1984 se planteó el objetivo de “tratar de ayudar a solucionar la emergencia alimentaria que sufren especialmente los niños” El mismo consistió en la entrega de alimentos a familias donde hubiera mujeres embarazadas y niños de menos de 6 años con riesgo de morir o enfermar por falta de alimentación. A su vez, se proponía también estimular la participación comunitaria y la solidaridad social para desarrollar hábitos que favorezcan la salud y mejoren el crecimiento y desarrollo infantil.

ciones sociales como ejecutoras de la política social alimentaria redefinió nuevamente la relación Estado-sociedad y abrió un particular escenario de conflicto, articulación y negociación.⁶

La crisis del 2001 marcó un antes y un después en muchos aspectos de la vida social y, particularmente, en el de la seguridad alimentaria. La agudización de las condiciones de pobreza asociadas en el contexto de pérdida del empleo propició el despliegue de estrategias de supervivencia en las que los comedores comunitarios tomaron un renovado protagonismo. Se multiplicaron y se articularon con otras estrategias populares de autogestión y fueron acompañados por los componentes de “desarrollo comunitario” de la política social.⁷

En 2002 se declaró la emergencia ocupacional, sanitaria y alimentaria y se sancionó la ley 25.724, creándose el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación que, luego de diversas modificaciones, se constituyó en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) por medio de la resolución ministerial 2040/2003, que en 2019 se volvió a prorrogar.

Se puede observar en la legislación específica y en documentos de trabajo que en todos, o casi todos, los momentos se apeló a la idea de emergencia (salvo en los 90) para justificar la política alimentaria; y en todos los casos se entendió como transitoria.⁸

La idea de emergencia y la de transitoriedad le dan un carácter de provisorias a las acciones llevadas a cabo, que remiten a las ideas modernas del desarrollo por venir. Es decir, se entienden como un problema coyuntural que se corregirá una vez que se retome la senda del crecimien-

to económico. Estas ideas refuerzan el carácter asistencial y desestiman la posibilidad de pensar la problemática de una forma que dé cuenta de causas estructurales vinculadas a la pobreza, la seguridad y la soberanía alimentaria.

Lo cierto es que los más de 30 años de lanzamientos de acciones y programas por parte de gestiones de gobierno de diversas raigambres políticas, que suelen incluir personalidades de diferentes ámbitos y representantes de la cultura y los medios de comunicación, dan cuenta de una situación que trasciende las coyunturas y entrelaza sus causas con las del desarrollo argentino.

CARACTERIZACIÓN DE LAS RESPUESTAS ASISTENCIALES DE LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS

De la experiencia acumulada se pueden recoger distintas modalidades de intervención que han sedimentado la política alimentaria vigente. Las mismas las podemos sintetizar en tres, siempre en referencia a una perspectiva de respuesta asistencial. Nos estamos refiriendo a: comedores, módulos alimentarios y transferencias de ingresos vía tarjetas de débito para la compra de alimentos en comercios de proximidad.⁹

Las estrategias mencionadas están matizadas por otras dimensiones que tienen que ver con el nivel jurisdiccional de implementación de la política (Nación, Provincia y Municipio); la institución responsable (del ámbito de salud o desarrollo social) y la multiplicidad de actores, jurisdicciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, escuelas, centros de atención primaria CDI, entre otros (Maceira & Srechina, 2011).

6. La relación entre organizaciones sociales territoriales y los gobiernos debe pensarse de manera dinámica atendiendo a las contingencias. Por conflicto, articulación y negociación nos referimos a situaciones diversas en las que se logran y constituyen dispositivos con distintos niveles de institucionalidad, desde mesas de diálogo, consejos consultivos, a creación de programas, financiamientos, etc. esta relación es contingente en la mayoría de los casos atendiendo a los cambios de los procesos políticos, tanto desde el Estado como desde el territorio.

7. Entendemos por componentes de desarrollo comunitario a todas las iniciativas de política pública orientadas a fortalecer la organización comunitaria en términos de recursos e infraestructura, pero también en términos de organización, construcción de redes y promoción de la participación.

8. Al respecto de la apelación a la idea de Emergencia ver: Ley N° 23.056/8; Ley N° 25724/02; Ley N° 27519/19. Decreto 400/89. Decreto Prov. Bs As 1685/92.

9. Consideramos los programas de autoproducción de alimentos como no asistenciales por estar en una perspectiva productiva, por lo que no serán considerados en este trabajo.

- La intervención a través de comedores incluye, por un lado, a los comedores escolares que ya a principios del siglo XX intentaban mitigar el ausentismo de niños con problemas de alimentación. En la actualidad los servicios de alimentación escolar (SAE, como se les llama en la provincia de Buenos Aires) están provincializados. Por otro, a los comedores comunitarios que en la historia reciente ubican el mito del origen hacia fines de los ochenta con el surgimiento de las ollas populares en el contexto de la hiperinflación.

En la actualidad asumen distintas características¹⁰ según el tipo de organización que lleva adelante la iniciativa, pero en términos generales a través de diferentes programas se financian instituciones sociales que llevan adelante comedores o merenderos, asumiendo el Estado el rol de principal financiador, supervisor y promotor de actividades complementarias.¹¹

Algunas instituciones cuentan con los aportes de los programas alimentarios provinciales y municipales, y específicamente en la provincia de Buenos Aires con las Unidades de desarrollo Infantil (UDI). A su vez, algunas de ellas contaban -hasta julio del 2016- con la colaboración de los titulares del Programa de Ingreso Social con Trabajo (“Argentina Trabaja”, “Ellas Hacen”) que desarrollaban actividades socio comunitarias en los comedores, llevando adelante las prestaciones alimentarias.

- Los módulos alimentarios refieren a la entrega directa de mercaderías en módulos alimentarios, es la modalidad más difundida y surge casi junto con la estatización de la política social. En la historia reciente que contamos en este artículo, ya el Plan Alimentario Nacional de 1984 incluía esta modalidad. La particularidad de esta forma de intervención tiene que ver con todo el andamiaje de distribución en el que toman papeles principales las organizaciones sociales. El Estado compra alimentos, organiza módulos de alimentos y los distribuye a los intermediarios en distintos territorios. Los mismos pueden ser en centro de distribución de provincias y municipios como así también en centros de organizaciones sociales. Luego, cada actor a su criterio redistribuye los mismos de manera discrecional en la población que en principio requieran esta asistencia.

- La intervención a través de transferencias de ingresos en tarjetas de débito tiene sus orígenes a principios del nuevo siglo. El programa de emergencia alimentaria del 2002 incluía la entrega de vales o tickets alimentarios. A partir del 2003 el PNSA retomó la modalidad y desde el 2004 se comenzó con la bancarización a partir de la implementación de las tarjetas. Esta modalidad es muy bien recibida por parte de la política, los medios de comunicación y la academia, porque incluiría la posibilidad de eliminar la intermediación de los referentes territoriales, además que se individualiza

10. A fin de caracterizar las organizaciones sociales en las cuales se prestan servicios alimentarios apelamos a tres categorías elaboradas a partir de la intervención en la temática y el resultado de las entrevistas de la investigación. La primera surge a partir de identificar los actores que impulsan los comedores, en este sentido se identifican diferentes tipos según la vinculación, como ser aquellos surgidos de los movimientos sociales, de Iglesias, partidos políticos (no obstante, hay otras con mayor desarrollo institucional y con recorrido histórico de más larga data, las cuales son difíciles de caracterizar según estos aspectos). Otra perspectiva es según la finalidad o las actividades que realizan, en estos casos se refiere a aquellas que sólo brindan la prestación alimentaria y, a lo sumo, realizan algunas actividades esporádicamente, a las que prestan servicios de salud generalmente vinculadas a atención de enfermedades particulares y a la vejez, o las que están más orientadas a la promoción y protección de derechos de los niños/niñas y adolescentes. Por último, se puede diferenciar a las organizaciones según la capacidad organizativa. Se observan algunas instituciones que tienen mayores capacidades para desarrollar proyectos y sostienen una diversidad de actividades que, por lo general, están posibilitadas por la presencia de participantes/miembros con capacidad técnica-profesional o con el apoyo de otras instituciones como la Universidad; y aquellas que están menos provistas, las cuales tienen mayores dificultades para llevar adelante otras actividades e incluso cumplimentar con los requisitos administrativos de programas nacionales y provinciales, en esta categoría se incluye, por ejemplo, a merenderos, copas de leche llevadas adelante de forma doméstica.

11. Si bien se ha constituido en la principal fuente de ingresos para los comedores, Abordaje Comunitario es un programa de cofinanciamiento que supone que las organizaciones aportan recursos provenientes de otras fuentes. Por lo que, para llevar adelante los servicios alimentarios los referentes de estas y otras organizaciones que no están incluidas en este programa deben desplegar una diversidad de actividades para conseguir recursos, que incluyen la gestión de distintos programas de las diferentes jurisdicciones y actividades específicas para juntar fondos, entre otras. En La Plata, el Programa Abordaje Comunitario trabaja con 46 organizaciones. Según el registro del Banco de Alimentos hay 160 (la página del Banco de Alimentos informa que trabajan con comedores en La Plata: 92, Berisso: 14, Ensenada: 6, Almirante Brown: 1, Pipinas: 1, Berazategui: 1, Pastoral social 72). Si a esto le sumamos comedores gestionados por las iglesias, la cifra para la ciudad asciende a unos 300.

la prestación y garantiza la transparencia, lo que en ese momento era una necesidad que protagonizaba la agenda pública.

ALGUNAS RECONFIGURACIONES A PARTIR DE GOBIERNO DE “CAMBIEMOS”

La asunción de un gobierno de signo neoliberal en 2015 obligó a reconfigurar la relación del Estado con las organizaciones sociales, generando nuevos alineamientos, nuevas modalidades de gestión y transformaciones en las respuestas estatales. Al recrudecer las condiciones sociales de gran parte de la población, la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación recobraron preponderancia en la agenda pública y por lo tanto en la acción social del Estado.

- El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), vigente hasta ese momento¹² contaba con las siguientes Modalidades de intervención¹³:
- Tarjeta alimentaria federal: se implementa mediante un convenio con la Provincia. La tarjeta cuenta con un aporte tanto de la Nación como de la provincia.
- Tarjeta alimentaria centralizada: se paga directo al titular de la Tarjeta (se acredita el dinero desde el MSyDS de la Nación).
- Comedores Escolares: El Programa se implementa mediante convenio con la Provincia.
- Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (Merenderos): se implementa mediante Convenio con Organizaciones de la Sociedad

Civil que están formalmente constituidas.

- Asistencia Alimentaria Directa: entrega de módulos alimentarios con Organizaciones de la Sociedad Civil que no necesariamente están formalmente constituidas.
- Pro Huerta y Proyectos Especiales: se implementa directo con la Comunidad/Destinatarios.
- El Programa Abordaje Comunitario (PAC): se implementa a través de comedores comunitarios, mediante convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil formalmente constituidas. El mismo es ejecutado por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias, con la supervisión del PNUD.

Uno de los rasgos que hallamos como novedad en el gobierno de la Alianza Cambiemos es lo que denominamos “centralización en las organizaciones”. Con esto se hace referencia a una operatoria que identificamos, y que vuelve a colocar (al menos en el escenario estudiado) a las organizaciones como centro de la gestión de los principales programas. Es decir, determinadas organizaciones que se encuentran nucleadas en torno a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP, actual Unión de Trabajadores de la Economía Popular [UTEPE]) participaron de una denominada mesa de negociación con representantes de alto rango gubernamental (ministros y/o sus representantes).¹⁴

En comunión con esta operatoria, resultó un proceso de despolitización de la gestión local de los programas y su vínculo con las organizaciones dado que espacios estratégicos como los Centros de Referencia quedaron reducidos a la gestión de

12. “El PNSA lanzado a partir de 2003 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación supuso un aumento considerable del gasto afectado y una profundización de la descentralización del sistema de asistencia alimentaria. Iurello (2010) estima que el 80% del presupuesto se ejecutaba a través de provincias, municipios, y en menor medida organizaciones sociales. Otro punto de inflexión se generó a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la moratoria jubilatoria. Estas políticas de seguridad social transfieren ingresos a los sectores más pobres aumentando el consumo familiar.” (Palacios, Preux, Sala, 2018, 56.)

13. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Alimentarias: “Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social.” Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales>. Consultado el 10-6-19.

14. La mesa de negociación refiere al “Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario” creado en el año 2016 mediante la Ley 27345.

algunas pensiones y capacitaciones. A su vez, los Centros Integradores Comunitarios fueron desprovistos y se desarticulaban gran parte de las mesas de actores locales.

Por otro lado, encontramos la persistencia de lo que hemos denominado la perspectiva trabajo céntrica. Esta perspectiva guarda estrecha vinculación con todo el andamiaje discursivo y práctico que ya desplegaba el Ministerio de Desarrollo Social en la gestión anterior, al reinstalar la integración social vía el trabajo que postulaban ya los gobiernos kirchneristas. Quizás la variante más significativa, al menos en los discursos de las y los entrevistados con responsabilidad de gestión, sea la apelación al “emprededurismo”.

Podemos aventurar que los principales programas alimentarios que estructuraron la política del Ministerio de Desarrollo Social mostraron una continuidad con la gestión anterior. La lectura, que se apoya en los testimonios de los entrevistados, se orienta a que más que cambios radicales o estructurales, se identificaron problemas de eficiencia en su gestión.

Las/os referentes de las organizaciones entrevistadas también señalaron que no se constató una baja en los recursos disponibles, aunque sí destacaron un empeoramiento general de las condiciones de vida de los sectores que representan.

En este marco, la gestión política del vínculo entre organizaciones y el Estado tramitó, contuvo o canalizó la conflictividad social. En un escenario que presentó una gran cantidad de actores locales que fueron quedando por fuera de la mesa de negociación debido, presumiblemente, a su baja incidencia política o su matriz ideológica. Más aún, en un contexto en el que se observaron iniciativas individuales, familiares o colectivas que mostraron un aumento generalizado de la demanda a los servicios de provisión de alimentos.

Consecuentemente, son las mismas organizaciones que se sentaron en la mesa de negociación las que luego en el espacio territorial distribuye-

ron y organizaron las denominadas altas y bajas de las personas destinatarias de determinados programas sociales. En especial, esta operatoria se identificaba para el caso del Programa Argentina Trabaja, denominado comúnmente por los y las entrevistadas como las “Cooperativas” y a partir de la disolución del PRIST con los Proyectos Productivos Comunitarios (PPC) y el Salario Social Complementario (SSC).

Los cambios operados desde el Estado también generaron un debilitamiento de la mediación de las organizaciones sociales y comunitarias. Esto lo podemos hallar en una serie de programas, y los alimentarios no son la excepción.

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS

Las políticas alimentarias crecieron en términos institucionales y cuantitativos como compensación por los costos sociales de la política neoliberal. Dieron cuenta del traspaso de responsabilidades de ejecución de la política social a actores de la sociedad civil. Una práctica neoliberal iniciada en la reforma de la administración pública desarrollada en los años 90, que consistió, entre otras cosas, en desconcentrar y descentralizar funciones y recursos a las jurisdicciones locales y organizaciones no gubernamentales. Desde otra perspectiva, cabe entender que las organizaciones sociales brindan servicios sociales y familiares que el Estado no presta, o bien, presta a través de las organizaciones. Es decir que podría pensarse esta estructura de mediación como parte de los límites borrosos que configuran el Estado. (Bob, 2014).

A partir de la Resolución 592/16 del Ministerio de Desarrollo Social se reconfiguró el PRIST de tal manera que su principal objetivo estuvo orientado a realizar capacitaciones en vistas a lograr una mejora en la calidad de vida y en la empleabilidad. Estas transformaciones y, posteriormente, la sustitución del PRIST por el Programa Hacemos Futuro¹⁵ afectaron el funcionamiento de los comedores que contaban con la colaboración de titu-

15. Nos referimos a los cambios operados en el entonces conocido Programa “Argentina Trabaja” (Programa de Ingreso Social con Trabajo, PRIST) a al Programa “Haciendo Futuro”, operando mediante el fortalecimiento de la responsabilización individual de los destinatarios con un fuerte sentido meritocrático, al convertirlo en un subsidio a la capacitación o a la formación.

lares del programa para el desempeño de tareas cotidianas.

Estas transformaciones que venimos refiriendo impactaron en las políticas alimentarias. La individualización es una de sus notas particulares. Es decir, el reforzamiento de la responsabilidad individual de los sujetos que viven en territorios relegados, junto a instituciones comunitarias y organizaciones sociales que deben restablecer modos organizativos y estrategias en la interlocución con el Estado en pos de obtener recursos, repercutió en la capacidad de respuesta.

Cuando nos referimos a la interlocución entre Estado y organizaciones sociales debemos observar la existencia de un proceso que se continuó en los últimos años y que referimos como la desprofesionalización de la asistencia, proceso también identificado en otras políticas al interior del Esta-

do nacional. Se explica por la priorización de los componentes de la política alimentaria orientados a la asistencia directa y la entrega de tarjetas, por sobre componentes que incluían modalidades de intervención con seguimiento técnico profesional, y promoción de otras actividades asociadas relativas a niñez, adolescencia y género.

En este sentido, cobra relevancia el aumento significativo de organizaciones, dato que surge de las entrevistas realizadas a referentes estatales del Programa Asistencia Alimentaria Directa del PNSA. En 2015 se asistía a 192 organizaciones sociales con aprox. 1.250.000 kg de alimentos, lo que representaba unos 200.000 módulos alimentarios. Ya en 2019 se asistía a 451 organizaciones sociales con 3.750.000 kg de alimentos, por lo que se estiman unos 800.000 módulos. De los cuales un 30% se concentraban en la CTEP y otro 30% en Barrios de Pie. Cuyo cuadro se observa a continuación.

Cuadro 1: Cuentas de inversión, Ministerio de Hacienda de la Nación

	Gasto nominal devengado 2015	Valor nominal devengado 2018	Variación porcentual	Variación respecto de la evolución de la canasta alimentaria
Tarjetas Alimentarias	\$ 1.421.806.500	\$3.150.924.101	221,6%	-19,7%
Comedores Escolares	\$ 712.979.710	\$1.523.725.411	213,7%	-27,6%
Comedores comunitarios	\$ 356.773.426	\$ 890.000.000	249,5%	+8,1%
Entrega de módulos Alimentarios.	\$ 526.747.526	\$2.931.000.000	556,4%	+315,1%

Fuente: Ierullo, 2019.¹⁶

16. El autor analiza la variación de los fondos comparando ciudad y provincia de buenos aires con el resto del país dando cuenta que hubo una concentración de recursos en la zona metropolitana por lo menos en lo que respecta a los fondos transferidos para comedores escolares.

Cabe aclarar que, según se informa, el aumento de estas prestaciones se sustentaba través de reasignación de partidas de otros programas que quedaron sin ejecución. En el mismo sentido, referentes de organizaciones sociales entrevistados explicaron que pudieron compensar las deficiencias de sus financiamientos (básicamente a través del PAC y de recursos propios) con el aumento de los convenios con el MDS por el programa Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias, el cual tienen formas de supervisión en territorio casi inexistentes y condiciones de cuentas más flexibles.

Otro proceso es la constante reducción presupuestaria relativa en las políticas alimentarias, cuando el rubro alimentos es el que más ha aumentado por encima de la inflación (Iruelo, 2018). Si analizamos los montos previstos en los presupuestos alimentarios de 2018 y 2019 la variación nominal es solamente de +26,1%, muy lejos de la inflación¹⁷ que, según el Indec, para el 2018 fue de 39,4% y para el 2019 de 43,1%.¹⁸ El recorte en asistencia alimentaria se profundiza si se analiza el futuro que tendrían las transferencias que se realizan a las provincias y municipios para el sostenimiento de los programas tarjetas alimentarias y comedores escolares. Recordemos que en el esquema de política social de nuestro país la asistencia alimentaria es gestionada principalmen-

te por los estados provinciales y municipales a través de la descentralización de fondos.

Tampoco se previó un aumento considerable para el PAC, el cual brinda asistencia directa solamente a 1.224 organizaciones de todo el país. (Iruelo, 2018), y se observa una sostenida reducción relativa del financiamiento. Al respecto, cabe señalar que el financiamiento del programa PAC se realiza a partir de asignar valor a las cinco prestaciones alimentarias con que se trabaja de las cuales, por lo general, los comedores brindan una o dos. Los montos asignados se actualizaban de forma no regular y se observaba un significativo retraso. Los montos asignados se actualizaban de forma no regular y se observaba un significativo retraso. Lo que hemos analizado en el Cuadro 1 y presentados a continuación, la comparación de los montos de las prestaciones con la canasta básica alimentaria, da cuenta de ello. Dado que en abril de 2016 la suma de todas las prestaciones diarias ascendía a un total de \$40,5 (Desayuno \$5 almuerzos \$11, meriendas \$5; meriendas reforzadas \$8,5 y cenas \$11) lo que representaba un 80% de la canasta Básica Alimentaria para adulto equivalente por día, que tenía un costo de \$50,48 (\$1514,53 mensual). Para el mismo mes del año vigente la sumatoria de los montos asignados representan el 48% (\$61 contra 127,78).¹⁹

Mes	Canasta básica alimentaria- En \$	Valor de la CBA por día.	Valor, en \$, de las 5 prestaciones del PAC por día	Prop de las prestaciones de PAC en relación a la CBA
abr-16	1.514,53	50,48	40,5	80,22 %
abr-17	1.915,47	63,85	40,5	63,43 %
abr-18	2.308,11	76,94	40,5	52,64 %
abr-19	3.833,28	127,78	61	47,74 %

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en entrevistas con trabajadores de comedores.

17. Según el BCRA: La inflación anual se calcula combinando el IPC-GBA hasta diciembre de 2016 inclusive con el IPC desde enero de 2017.

18. Fuente: INDEC-IPC Disponible en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31> el 1-10-2020.

19. Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Variaciones porcentuales mensuales e interanuales. Abril 2016 a enero de 2019 https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/serie_cba_cbt.xls y Datos de extensiones de convenios de financiamiento entre el MDS y organizaciones sociales.

CONCLUSIONES

Las políticas alimentarias tienen un recorrido en nuestro país vinculado a la implementación de medidas neoliberales, las que se crearon y fortalecieron como respuesta a la desestructuración del mundo del trabajo, de la pérdida de eficacia de las instituciones y, sobre todo, de la emergencia de la inseguridad alimentaria.

Consecuentemente, durante el periodo estudiado se observa que el aumento de la cantidad de organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios producto de un deterioro de los ingresos de las familias fue acompañado con una reforma de la política social en general y particularmente en la política alimentaria.

Entre los cambios se destacan la desarticulación del PRIST (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) y la implementación de los programas Hacemos Futuro, Proyectos productivos comunitarios y Salario Social Complementario.

En relación con la Política Alimentaria se puntualizó en la reducción presupuestaria en general y en particular en la reducción paulatina del financiamiento que provee el PAC a las organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios y el abandono del eje de intervención “Niñez adolescencia y familia”.

Paralelamente se observa el crecimiento de los programas con menor acompañamiento técnico-profesional como el de “Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias” y la “Asistencia Alimentaria Directa” también a organizaciones.

Estas transformaciones dan cuenta de un proceso de desprofesionalización y de asistencialización de la política pública. A la vez que brindan pistas para comprender las formas en que se establece la relación Estado- organizaciones sociales en tanto se observa una centralización de las organiza-

ciones sociales y un renovado protagonismo en la implementación de la política social.

Cuando nos referimos a un proceso de asistencialización desprofesionalizada, lo hacemos para dar cuenta de una serie de reformas ministeriales que no hacen más que debilitar la respuesta estatal y aumentar los grados de responsabilidad de las organizaciones comunitarias.

Nuevas formas de abordaje asistencial, en detrimento del universalismo creciente registrado entre 2007-2015, se complementa con otro proceso que es la focalización de los programas de asistencia; que, como Arias, Gómez y Bisaro sostienen, muta:

“desde la perspectiva de derechos a la idea de ayuda. Y la reaparición con enorme centralidad de la pobreza como problema. No estamos diciendo que no había pobreza o que no fuera un problema. Lo que estamos diciendo es que la identificación de la pobreza como el problema central, desvinculado de lo laboral y de la discusión sobre la desigualdad, es un logro político del macrismo” (Arias et. al, 2017, 3)

De las estrategias identificadas en las políticas alimentarias, la Alianza Cambiemos priorizó la distribución de módulos alimentarios por sobre el fortalecimiento de los comedores y merenderos y las políticas de transferencia de ingresos vinculados a la compra de alimentos. La relación con las organizaciones, el fortalecimiento de compras directas de alimentos, la pérdida de poder de compra de los ingresos relacionados a tal fin, fortalecen dicha política.

A la hora de la implementación requirió la centralización de las organizaciones para viabilizar la logística en cuanto a distribución, y la desprofesionalización de las políticas sociales, por la priorización de tal estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

Abeya Gilardon, E. (2016). *Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina*. Salud Pública. SCIELO Recuperado el 20 de 9 de 2019, de <https://www.scielosp.org/article/scol/2016.v12n4/589-604/#> Consultado el 7-11-19

Arias, A. J; Gomez, A. y Bisaro, E. (2017). *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*. Recuperado el 1 de Agosto de 2019, de Fundación German Abdala: <http://fundaciongermanabdala.org/wp-content/uploads/2018/08/Apuntes-politicas-sociales.pdf> Consultado el 7-11-19

Bob, J. (2014). *El Estado y el Poder*. (l. 1315-5216, Ed.) Utopía Y Praxis Latinoamericana, 19 -35. Recuperado el 18 de Octubre de 2016, de Sistemas de Servicios bibliotecarios y de Información: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/16225/16197> Consultado el 7-11-19

Britos, S., O`Donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires, CESNI.

126

Iruel, M. (2009). *La consolidación de las políticas de asistencia social en el marco del afianzamiento del proceso de familiarización del bienestar. El caso de los programas de asistencia alimentaria*. Jornadas Jóvenes Investigadores. BsAs: Gino Germani, en http://iigg.sociales.uba.ar/jornadas-de-jovenes-investigadores/#50_Jornadas_de_Jovenes_Investigadores. Consultado el 7-11-19

Iruel, M. (2018). *Informe de Coyuntura N° 10 ¿Es cierto que el Presupuesto 2019 prevé un aumento de las partidas destinadas a las políticas Alimentarias?* CABA, Disponible en: <http://cec.sociales.uba.ar/?p=1102>: CEC. Sociales, UBA. Consultado el 7-11-19

Palacios, S., Preux, E. y Sala, B. (2018). *Acceso a los alimentos en La Plata y Gran La Plata. Nuevos y viejos escenarios*. En DILORETTO, M; LOZANO, J y SALA, B. ¿Cuestión de Clases? (págs. 51-61). La Plata: edulp http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/65017/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado el 7-11-19

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Documentos, leyes, decretos y reglamentos consultados

A.G.N. (2018). Auditoría General De La Nación: Gestión Del Plan Nacional De Seguridad Alimentaria (PNSA) Con Énfasis En El Programa Abordaje Comunitario (PAC) En Sus Tres Ejes De Acción. CABA: AGN Resolución 240/18.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. (2019). Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social. CABA: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales> . Consultado el 7-11-19

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2016). RES. 592/2016. CABA:

<http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1038&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social> . Consultado el 7-11-19

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2018). RESOL-2018-96-APN#MDS. Argentina: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1275&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social> . Consultado el 7-11-19

SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL. (2018). RESOL-2018-151-APN-SES#MDS. LINEAMIENTOS PROGRAMA HACEMOS FUTURO. CABA: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1276&organismo=Secretar%EDa%20de%20Econom%EDa%20Social> . Consultado el 7-11-19

UNLP CONSEJO SOCIAL. (2018). Relevamiento de sitios de distribución de alimentos del gran la plata. La Plata: UNLP <http://www.fahce.unlp.edu.ar/extension/descargables/informe-de-sitios-de-distribucion-de-alimentos-ano-2019> . Consultado el 7-11-19



Giuliana **DE BATTISTA***

*: Prof. y Lic. en Filosofía por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Mgtr. en Ciudadanía y Derechos Humanos por la Universidad de Barcelona (UB). Mgtr. en Estudios Avanzados en Filosofía por la Universidad de Salamanca (USAL). Becaria Interna Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). e-mail: gdebattista.unr@gmail.com

PRESENTADO: 04.07.22

ACEPTADO: 27.01.23

FRONTERAS. MÁS ALLÁ DEL PARADIGMA DE LA CIUDAD Y DE LA CIUDADANÍA.

127

Resumen

Probablemente a causa de su ambivalencia intrínseca y de la multiplicidad de funciones y de representaciones a las que habilita, la frontera se encuentra por doquier. Así, la experimentación constante del límite es susceptible de ser analizada según diferentes modalidades y espacio-temporalidades. Este trabajo se propone abordar escenarios tan diversos como el de la *polis* griega, la ciudad moderna y ciertos espacios fronterizos contemporáneos, con el objeto de estudiar los modos en que, en cada uno de ellos, se juega la articulación entre las figuras de la ciudad, el/la ciudadano/a y las fronteras. Así, se intentará mostrar que las transformaciones que afectan actualmente a estas últimas nos exigen erigir nuevas categorías interpretativas para inteligir los procesos políticamente resistentes que allí se despliegan.

Palabras Clave: Frontera; Ciudad; Ciudadanía; Política.

Summary

Probably because of its intrinsic ambivalence and the multiplicity of functions and representations it enables, the border is everywhere. Therefore, the constant experimentation of the limit is likely to be analyzed according to different modalities and spatio-temporalities. This article intends to address scenes as diverse as the Greek polis, the modern city and certain contemporary border spaces, in order to study the ways in which takes place the articulation between the figures of the city, the citizen and the borders in each of them. Thus, we will try to show that the transformations that currently affect borders require us to create new interpretive categories to understand the politically resistant processes that unfold there.

Key words: Border; City; Citizenship; Politics.

INTRODUCCIÓN

La política ha estado tradicionalmente ligada al espacio de la ciudad. Arendt nos recuerda esta imprecisa griega del pensamiento occidental cuando explica que, al menos para Aristóteles, la política equivale a la existencia de la *polis*, esa forma de organización social tan particular que tuvo lugar únicamente en Grecia y por un período de tiempo relativamente corto. De allí la necesidad de problematizar el sentido común que, basándose en una mala lectura de este filósofo, asume que dondequiera que ‘los hombres’ viven conjuntamente ‘hay política’: lejos de ser algo indispensable la posibilidad de dicho “espacio de libertad” (Arendt, 2019) radicaba precisamente en la liberación de los ciudadanos de todo lo relativo al orden de la labor, la necesidad y la conservación de la vida. Tomando a su cargo este último, era el sistema de explotación y dominación esclavista el que -sin ser en sí mismo ‘político’ (puesto que quedaban por fuera de este ámbito las relaciones basadas en el dominio y la coacción)- hacía de condición para la conservación de la *polis* o el ejercicio de la política -ese trato entre hombres basado en la libertad y en la igualdad-.

Si bien no tenemos un término, ni mucho menos un escenario, susceptible de traducir ese universo de realidad correspondiente a la *polis* griega -la fórmula de la ‘ciudad-Estado’ es la que intenta aproximarse-, no es menos cierta la pregnancia y estabilización de la idea de que la ciudad y el espacio público son el lugar por excelencia de la política -o de la inscripción de la “contingencia igualitaria” que interrumpe el orden natural de las dominaciones (Rancière, 1996)-. En efecto, lo que está en juego es siempre un derecho de ciudad (*droit de cité*): tal es lo que antaño tenían o no tenían los hombres, y tal es lo que actualmente tienen o no tienen las ideas y los problemas (Balibar, 2004). Según este último autor, en este esquema -en el que la ciudad se vuelve el lugar de la puesta en cuestión de los sujetos de la política (y no el espacio privilegiado a cuyo acceso legitima la ciudadanía preexistente de determinados individuos)- la institución de la frontera constituye un rol fundamental: no sólo porque las prácticas y representaciones que encarna “constituyen la piedra

de toque de políticas de la ciudadanía mutuamente incompatibles”, sino también porque la posibilidad de “instituir una ciudadanía viable, y vivible para todos” radica en su democratización (Balibar, 2004, 10). No obstante, mientras que todo parece nuclearse en la problemática de las fronteras de la ciudadanía y de la posibilidad de su franqueo, desplazamiento o transgresión, existen otras fronteras que, en la actualidad, parecen trascender este marco de inteligibilización¹.

Este escrito se propone volver a pensar las vinculaciones existentes entre las figuras de la ciudad, el/la ciudadano/a y las fronteras a partir de la puesta en tensión de tres modelos que admiten diferentes articulaciones entre estos términos. Recuperando espacios y tiempos aleatorios -los de la *polis* clásica, los de nuestras ciudades contemporáneas, y los de aquellos espacios confinados a los ‘bordes del mundo’- se acudirá al análisis de corpus conceptuales aparentemente tan divergentes como el aristotélico, el de los teóricos/as contemporáneos/as de la ciudadanía, y el de los estudios antropológicos de Michel Agier, con el objeto de dar cuenta de que, si ya en sus formulaciones clásicas la ciudad aparece plagada de fronteras (1) que persistirán bajo otras modalidades incluso después de las modernas declaraciones universales de derechos (2), nuestra contemporaneidad nos exige reconocer la especificidad de determinadas situaciones de frontera de un modo no subordinado al espacio de la ciudad y de la figura del/a ciudadano/a (3). En este sentido, se sostendrá la hipótesis según la cual dichas situaciones plantean la necesidad, no sólo de elaborar un abordaje de fronteras capaz de trascender la concepción de estas últimas como una mera clave de acceso a la problemática de la transformación de la ciudadanía, sino también de inteligir los procesos de subjetivación que se despliegan en las mismas a partir de nuevas categorías ético-políticas.

LAS FRONTERAS DE LA *PHYSIS*

El libro I de la *Política* de Aristóteles comienza definiendo la ciudad (*polis*) como una comunidad política (*koinonía politiké*):

1. Si bien los análisis de Eugenio Trías no se adecúan al recorrido que se delinearé en el presente trabajo, en la medida en que este último realizará un abordaje filosófico-político de la frontera no es posible dejar de mencionar a este referente español en lo que concierne a la filosofía del límite -confr. La razón fronteriza o Lógica del límite-.

“Puesto que vemos que toda ciudad es un tipo de comunidad y toda comunidad está constituida en vista de algún bien (en efecto, todos actúan siempre en función de lo que les parece bueno), es evidente que todas las comunidades tienden hacia algún bien, pero la que está por encima de todas las demás y a todas las incluye tenderá al bien que está por encima de todos los bienes. Y a esta comunidad, que es la comunidad política, se la llama ciudad.” (*Pol.* I 1, 1252a)

Según Riedel (1976), la afirmación del capítulo siguiente en virtud de la cual se establece que la ciudad “nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien” (Aristóteles, *Pol.* I 2, 1252b 8) permite establecer una distinción fundamental entre lo que constituye el punto de vista de la génesis de la *polis*, y aquello que se refiere a su definición o concepto -instancia condicionada por la visión teleológica que atraviesa toda la filosofía del autor-. Llama a esta división la ambigüedad del concepto de *physis* aplicado a la *polis*, toda vez que este último puede aludir a: a) el origen de todo lo existente; b) el principio del movimiento; o c) el fin del movimiento. Así, con el objeto de establecer el ser *por naturaleza* de la ciudad se despliegan -desde una perspectiva doblemente genética y teleológica- una serie de argumentos regidos por el “hilo conductor del tiempo” -allí cuando lo que se tiene en cuenta es el surgimiento temporal de la ciudad-, y otra serie de argumentos regidos por el “hilo conductor de los fines” -de la *polis* y de sus ciudadanos- (Riedel, 1976).

De este último grupo de argumentaciones aristotélicas, la primera establece que la comunidad perfecta que surge tras la unión de una multitud de aldeas tiene la característica de alcanzar la autosuficiencia; como es evidente que esta última es lo mejor y lo mejor es el fin al cual tienden las cosas, la ciudad se presenta como el fin de las primeras comunidades. No obstante -en la medida en que “lo que cada cosa es, una vez

cumplido su desarrollo, decimos que es su naturaleza” (Aristóteles, *Pol.* I 1, 1252 b 8-9)- la ciudad es también la naturaleza -en ‘potencia’- de aquellos otros tipos de comunidades que no debe más que desarrollarse: de manera paradójica, ésta se encuentra en una relación de anterioridad con respecto a aquellas que la preceden en el tiempo.

Ahora bien, es bien sabido que la concepción del ciudadano -al que se define como “quien tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial” (Aristóteles, *Pol.* III 1, 1275 b 12)²- responde a la misma serie de presupuestos metafísicos. Cuando en el libro III Aristóteles se pregunta, a propósito de las revolucionarias medidas de Clístenes, si son ‘justa’ o ‘injustamente’ ciudadanos los esclavos y extranjeros a quienes éste otorgó la ciudadanía, se establece que -al igual que en el caso de la esclavitud- ciudadano se es por naturaleza, y sólo quien lo sea de este modo lo será justa y verdaderamente: “¿si alguien es ciudadano injustamente, no dejará de ser ciudadano, en la idea de que lo injusto equivale a lo falso?” (Aristóteles, *Pol.* III 2, 1276 a 4-5). Por este motivo, aun cuando el trabajador manual pueda ser ciudadano en una oligarquía, por ejemplo -ya que en ésta las magistraturas dependen de las altas rentas adquiridas-, imposible sería ello en el mejor de los regímenes posibles, donde todos aquellos sin los cuales la ciudad no podría existir no pueden ser considerados ciudadanos, ni partes constitutivas de la misma:

“Así pues, se han indicado los elementos sin los cuales no puede constituirse una ciudad y cuántas son las partes de la ciudad: labradores, artesanos y toda clase de jornaleros son necesarios a las ciudades, pero partes propias de la ciudad son la clase militar y la deliberativa.” (Aristóteles, *Pol.* VII 9, 1329 a 10)

La hipótesis de la intromisión, en el plan estructural de la Política, del principio de los cuatro fundamentos de los entes -esto es, la causa material, la causa formal, la causa eficiente y la causa final- le permite a Riedel explicar el rol que cada grupo

2. Aunque el criterio del nacimiento de padre y madre ciudadanos sea válido obliga asimismo a reconocer que en el caso de los ancestros la ciudadanía ha de haberse determinado por su participación en el gobierno.

desempeña en la ciudad a partir del supuesto de que el concepto de *polis* está determinado por las mismas categorías que determinan la sustancia³: 1) su materia (*hyle*) estaría constituida por la masa de hombres (campesinos, jornaleros, artesanos, siervos), los lugares físicos que constituyen el campo y la ciudad, los recursos que provee la naturaleza y las herramientas fabricadas para trabajarla; 2) las constituciones políticas serían la estructura formal o eidos que actúa como principio activo y determinante de lo que -como mero presupuesto material de la ciudad- sólo se comporta pasivamente⁴; 3) la causa eficiente de la ciudad estaría dada por su fundador o legislador (en el punto en que ésta se acerca a las cosas artificiales productos de la *poiesis*), en cambio, por su aproximación a las cosas naturales, la ciudad aparece como la consecuencia de un instinto que naturalmente impulsa a los hombres hacia ella; 4) su causa final o *télos* coincide con esta última causa eficiente: cuando el origen de la *polis* parte del individuo porque así lo determina su naturaleza, éste no sólo constituye el principio sino también el fin de un movimiento a través del cual se realiza a sí mismo⁵.

¿En qué sentido esta lectura permite dilucidar la significación de esta partición entre lo que se establece como parte constitutiva de la ciudad y lo que se excluye de este conjunto? Si los 'elementos' sin los cuales la *polis* no puede erigirse no forman parte de la misma es porque la materia -como causa de los entes- jamás aparece por sí misma en la obra terminada (sino que se la da por supuesta). Quienes forman parte de lo que constituye la materia de la *polis* -y no merecen por eso

ser llamados ciudadanos- establecen con ella un vínculo accidental y basado en la dependencia. Así como se aplica el concepto de autosuficiencia o autarquía a la sociedad que es específicamente política, también éste es aplicado al individuo que, siendo ciudadano 'por naturaleza', constituiría una sustancia individual que no depende más que de sí misma:

“Al igual que en su aplicación a la *polis*, aquí también el concepto de autarquía designa la independencia o sustancialidad del ser individual que es una parte de aquella, a diferencia de lo que sucede con otros 'seres' dependientes. 'Accidentales' en relación con la *polis* son todos aquellos que en su 'ser' dependen de otros.” (Riedel, 1976, 88)

Vemos entonces de qué manera la relación existente entre los ciudadanos y quienes no pueden considerarse parte de la ciudad son justificadas a partir de la concepción aristotélica relativa a la naturaleza -y, por ende, al *télos*- que a cada uno de éstos les corresponde (del mismo modo se justifican las relaciones de dominio propias del ámbito doméstico). Pero, mientras que Riedel señala que el lenguaje metafísico desde el que se despliega la teoría política aristotélica la imposibilita para establecer principios políticos funcionales, creemos -siguiendo a Rancière- que esta última cumple a la perfección con la distribución de las maneras de tener parte en lo sensible, transformando “a los actores y las formas de acción del litigio político en partes y formas de distribución del dispositivo policial” (Rancière, 1996, 96).

3. W. Kullmann se posiciona en una perspectiva opuesta a quienes adoptan una lectura sustancialista con respecto a la polis, afirmando que las comparaciones que hace Aristóteles entre la estructura de esta última y la estructura de un organismo vivo no son más que analogías con un valor heurístico. Según este especialista, la Política está orientada, en tanto que ciencia práctica, al ámbito de la actividad humana: su temática versa sobre la posibilidad de la realización de los valores que atañen al hombre (y sobre el desempeño del político), y no sobre una sustancia. Mientras que el estudio de las propiedades universales y necesarias que definen a un ente es propio de una ciencia teórica, las investigaciones que nos ocupan deben tener un carácter antropológico: “It is the fact that this predicates are not necessary which makes a practical science possible. Only where there is room for a choice of behavior, can the attempt be made to influence this behavior (...) In any case, political science is not concerned with substantial beings, but with those characteristics of man which are to be realized (ethically good, just, happy, etc.)” [Kullmann, W. (1991) “Man as a political animal in Aristotle”. En Keyt, and Miller (Comp.) A companion to Aristotle's Politics, Cambridge: Blackwell, 113].

4. Según Aristóteles, la pregunta “¿qué es la ciudad?” se refiere a la constitución política que, en tanto que causa formal de ésta, es lo que le da su impronta o especifica su concepto. Desde esta óptica se comprenden las constataciones que, en el capítulo tres del libro III, hacen del régimen político aquello de lo cual depende la permanencia de la identidad de la polis: cuando éste se altera la ciudad tampoco puede continuar siendo la misma aun cuando se trate del mismo territorio o de los mismos habitantes (Aristóteles, Pol. III 3, 1276 b).

5. En este sentido, para Aristóteles no existe diferencia entre el fin de la ciudad y el del individuo particular. En la medida en que la sociedad propiamente política (*koinonía politiké*) existe con vistas a las buenas acciones y a la vida virtuosa (Pol. III 9, 1281^a) proporciona también el modo de vida en virtud del cual los hombres pueden desarrollar sus virtudes cívicas latentes y, por ende, el modo de vida que les es propio.

¿De qué manera lleva a cabo esto último sin recurrir a elementos metafísicos? Introduciendo el criterio de la calidad política en virtud del cual el buen gobierno, que siempre es el gobierno de una de las ‘partes’, debe perseguir el fin u objetivo común a éstas, independientemente del número de hombres que gobiernen. El *demos* se convierte entonces en una de las partes del conflicto por la ocupación de las *arkhai* de la ciudad (‘puestos de mando’). No obstante, al jerarquizar los diferentes tipos de democracia (libro IV) Aristóteles afirma que la mejor democracia es la campesina a causa de que la ausencia de recursos y tiempo para asistir a la asamblea hace que quienes detentan el ejercicio del gobierno terminen por delegar este último a la gente de bien⁶. Así, se observa que esta integración del *demos* a través de su ausentización permite “la realización de un orden natural de la política como orden constitucional a través de la inclusión misma de lo que obstaculiza toda realización de ese género: el *demos*” (Rancièrre, 1996, 95). La distinción aristotélica entre quienes constituyen y no constituyen una parte de la ciudad y la postulación de la idea abstracta de *politeia* como gobierno de la masa que busca el bien común (de acuerdo a la clasificación de las formas buenas de gobierno y sus correspondientes desviaciones -ver nota 5-) no se encuentran en contradicción porque, en todos los casos, no deja de operar esa lógica de fines orientados de acuerdo a la naturaleza de cada quien⁷. La justicia -que rompe con la aseveración

platónica según la cual ‘es bueno que lo mejor se imponga sobre lo menos bueno’- está ligada a la igualdad -y, por ende, a la alternancia en el gobierno- entre iguales; lo mismo ocurre con la libertad, característica de aquél que, por naturaleza, se pertenece a sí mismo o lleva una existencia autárquica: “La *politeia* [‘constitución’] se realiza así como distribución de los cuerpos en un territorio que los mantiene a distancia unos de otros, dejando exclusivamente a los ‘mejores’ el espacio central de lo político” (Rancièrre, 1996, 99).

Volver a algunas de las constataciones fundamentales de la Política de Aristóteles -como así también a algunas lecturas o interpretaciones contemporáneas de esta última- nos permite recordar que, en uno de los textos fundacionales de la política occidental, el escenario de la ciudad aparece ya plagado de fronteras, no sólo espaciales -tal como las que señala Rancièrre en la cita precedente-, sino fundamentalmente internas o subjetivas: es la *physis* la que actúa como un límite que determina -más cerca incluso que la propia piel- el telos de cada quien y, con ello, su “transindividual relación con el mundo” (Balibar, 2008, 94). En efecto, estas formas diferenciales de habitar (o no-habitar) la *polis* -en virtud de las cuales los individuos se realizan a sí mismos de acuerdo con el modo en que participan de la virtud- constituyen modos de experimentar la realidad y el vínculo con los otros, allí cuando las fronteras poseen

6. Si bien al interior de la teoría aristotélica de las seis formas de gobierno la democracia forma parte de las formas “malas” o “desviadas” con respecto a las formas “buenas” (que se caracterizan por buscar el bien común y no el interés particular de quienes gobiernan), no se debe perder de vista el orden jerárquico que éstas guardan entre sí: mientras que la *politeia* (gobierno de muchos que busca el bien común) se sitúa como la peor de las buenas formas de gobierno, la democracia (versión “degenerada” de esta última) se sitúa como la menos mala de las formas malas de gobierno (Aristóteles, Pol. IV 2, 1289 b 2-3). Esto significa que la democracia es la que menos distancia guarda en relación con su buena versión, estando ésta al final de la primera serie (de gobiernos ‘nobles’) y la otra al principio de la segunda serie (de ‘gobiernos corruptos’): “entre lo menos bueno y lo menos malo hay una vía continua que impide trazar entre uno y otro una clara línea de demarcación” (Bobbio, 2001, 37). Pese a la utilidad y a la importancia histórica de esta esquematización, este último autor nos recuerda que “no conviene sobrevalorar la importancia de ella dentro de la obra aristotélica, que es mucho más rica en observaciones y determinaciones de lo que pueda parecer en una tipología” (Bobbio, 2011, 37). En efecto, el éxito histórico de esta clasificación habría terminado por favorecer la lectura simplista de la Política que descuida la complejidad de sus articulaciones internas: “Cada una de las seis formas es analizada por Aristóteles en su especificidad histórica y subdividida en muchas especies particulares, cuya determinación muestra al esquema general mucho menos rígido de lo que ha sido entregado a la tradición del pensamiento político” (Bobbio, 2001, 38).

7. El carácter abstracto de la idea de *politeia* (como gobierno del pueblo que busca el bien común) se sigue de que a ésta “no corresponde concretamente ningún régimen que haya existido o exista históricamente” (Bobbio, 2001, 40), es un “espacio vacío” que sorprendentemente se define como “una mezcla entre oligarquía y democracia” (Aristóteles, Pol. IV 8, 1293 b), es decir, entre dos formas “degeneradas” de gobierno. Bobbio (2001) explica esto último -a saber, el hecho de que una forma buena de gobierno se conciba como el resultado de la mezcla entre dos malas- enfatizando el hecho de que, para Aristóteles, lo que distingue a la democracia de la oligarquía no es el número de gobernantes, sino la distancia existente entre un gobierno de ricos y un gobierno de pobres. Así, la *politeia* “es un régimen en el que la unión de los ricos y pobres debería remediar la mayor causa de tensión en toda sociedad, que es precisamente la lucha entre quien no tiene y quien tiene” (Bobbio, 2001, 41).

un ‘papel productivo’ o una ‘función configuradora’ del mundo’ (Mezzadra y Neilson, 2016)⁸.

LAS FRONTERAS DE LA CIUDADANÍA

En cierto sentido, lo que aquí proponemos pensar como una íntima relación existente entre la ciudad, el/la ciudadano/a y las fronteras ha sido reflexionado a partir del señalamiento de las antinomias de la categoría de ciudadanía -o de la relación paradójica que se establece entre un concepto de ciudadanía universalizado y ciertas formas de exclusión que le son constitutivas y contradictorias (Balibar, 2013)-. En efecto, el hecho de que la fundación de la ciudadanía moderna en principios universales haya generado nuevos tipos de exclusiones proveyéndoles una justificación trascendental⁹, es lo que ha conducido a Balibar a afirmar que, en lugar de hablar de la historia de la ciudadanía como la historia de su progresiva ampliación, es necesario hablar de la historia de las mutaciones del concepto de ciudadanía, y de la relación problemática que ésta guarda con la democracia (Balibar, 2013). En un tenor similar se despliegan los estudios que han reparado en el carácter de privilegio que la ciudadanía reviste al día de hoy (Ferrajoli, 1998), frente al significado emancipador que ésta pudo haber tenido en los siglos XVIII y XIX. Dicho privilegio se expresa en la crisis del concepto unitario de ciudadanía (Bosniak, 2006; Isin y Turner, 2008) o en la emergencia de múltiples condiciones de *denizenship* o semi-ciudadanía (Hammar, 1990; Standing, 2011): estas últimas dan cuenta de la medida en que esta categoría actúa como una ‘máquina de diferencia’ [*difference machine*] (Isin, 2002) en virtud de la cual emergen toda una serie de grados diferenciales de la ciudadanía activa -y de zonas grises- que hacen que ciertos individuos no estén completamente incluidos pero tampoco completamente excluidos de la misma.

Estos procesos de extrañamiento o marcación de la alteridad -necesarios para la construcción del aspecto homogéneo del Nosotros propio de la identidad nacional- se materializan en la proliferación de barreras invisibles o patrones de segregación que actúan como fronteras internas o étnicas (Balibar, 2013) al interior de las grandes ciudades. Naturalmente, dichos procedimientos son diversos e involucran diferentes mecanismos que van desde la construcción discursiva de la otredad a las estrategias de producción espacial mediante las cuales se localiza y distribuye a la población: si una parte de la tradición de los estudios del discurso explicó el rol desempeñado por el racismo discursivo en la reproducción de la desigualdad étnica y ‘racial’ en las sociedades contemporáneas (Van Dijk, 2007), la geografía crítica ha analizado la distribución socio-espacial de los individuos exhibiendo que el espacio, lejos de ser un mero contenedor o escenario de las divisiones sociales, es condicionado por estas últimas al mismo tiempo en que las condiciona (Massey, 2005; Alonso 1994).

En este sentido, P. Bourdieu define al espacio social a partir de la presencia en el espacio físico de “diferentes especies de bienes y servicios y también de agentes individuales o grupos localizados físicamente (...) provistos de oportunidades, más o menos efectivas, de apropiación de esos bienes y servicios” (1999, 120); como contrapartida, existen espacios sociales en los que el acceso a dichos bienes se ve dificultado, no sólo por la falta de recursos económicos, sino también por la distancia física con respecto a dichos bienes (que depende, a su vez, de estos últimos recursos). En una dirección similar -que contempla, junto a los aspectos socio-económicos de la población, sus características socio-culturales- Z. Bauman alude a las prácticas de segregación territorial motivadas por el rechazo a la mixtura o al encuentro con la diferencia: “La mixofobia se manifiesta por la tendencia a buscar islas de semejanza e igualdad

8. Para una concepción del espacio, la ciudad y el habitar que trasciende el marco de análisis de este escrito e incluye sus aspectos poéticos, consultar la obra del arquitecto R. Doberti, *Fundamentos de Teoría del Habitar* (2014), editada por la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

9. Esto último se refiere al hecho de que el rechazo del privilegio de estatus o clase que tiene lugar a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se haya pagado muchas veces con una exclusión mucho más radical que recayó en el seno mismo de la humanidad: “Ya que los individuos o los grupos no pueden ser excluidos de la ciudadanía en razón de su estatus o de su origen social, estos deben ser excluidos precisamente en cuanto hombres: tipos humanos diferentes de otros” (Balibar, 2013, 131).

en medio del mar de la diversidad y la diferencia” (2006, 33). Esto último vale, no únicamente para los sectores más desfavorecidos de las ‘villas miseria’ argentinas, las ‘favelas’ brasileñas o los ‘suburbios’ parisinos, sino también para los más pudientes o acomodados: M. Agier (2008) muestra que, de manera profundamente paradójica, la guetización -y, por ende, la pérdida del mundo común- que encuentra su punto exacerbado en el campo de refugiados, se manifiesta también en la proliferación de barrios cerrados, *countries* y condominios en los que -al otro extremo del mismo planeta que los refugiados- las personas se encierran a sí mismas deliberadamente según criterios de proximidad y pertenencia.

La existencia de estas diversas modalidades de experimentar el espacio, la relación con los otros e incluso la propia ciudadanía (que, en ocasiones, se posee y vivencia de manera ‘devaluada’), torna especialmente dificultosa la tarea de dilucidar la naturaleza de determinados fenómenos sociales que, simultáneamente, se dejan y no se dejan entender a partir de la categoría de la ‘exclusión’. E. Balibar busca ampliar este último concepto a los casos de lo que él mismo denomina ‘exclusiones interiores’ para enfatizar, de esta manera, la necesidad de considerar la relación efectiva que los derechos formales guardan con el uso o con sus materializaciones efectivas¹⁰.

Esta escisión entre lo que se desarrolla en el plano legal o formal y lo que lo hace al nivel de las prácticas y de las representaciones que rigen en la sociedad, es algo que también podemos observar, ya sea en relación con el acceso efectivo de las personas migrantes a derechos que se reconocen como universales, o en relación con los modos en que éstas se integran -esto es, tejen vínculos y

relaciones- con la sociedad de acogida. Un breve comentario sobre este último punto puede retrotraernos -en el plano local de quien escribe- a septiembre del año 2021, cuando se difundió en la prensa la obtención del título de politólogo de un joven de nacionalidad haitiana en la Universidad Nacional de Rosario -Rosario es la ciudad argentina en la que vive la mayor cantidad de haitianos (3500 aproximadamente)-. Más allá de las observaciones críticas que podrían realizarse en relación con el modo en que circuló la noticia -esto es, presentando la experiencia como fruto de la lógica del esfuerzo personal, cargado de valor real pero puesto fuera del contexto personal, familiar, social e histórico (García Quiroga, 2021)-, se destacan, en el testimonio del protagonista, las dificultades idiomáticas y la soledad durante el transcurso de su carrera (“durante años, nadie me hablaba en la facultad”). A las adversidades de esta naturaleza -extensibles sin duda a muchas otras experiencias migratorias marcadas por el racismo vigente en nuestras sociedades- se añade que la aplicación institucional de la ley argentina 25871 -susceptible de ser caracterizada como una ley de avanzada en materia migratoria¹¹- no siempre se efectúa de acuerdo con la óptica de derechos humanos efectivamente presente en un nivel normativo, habilitando a que las instancias administrativas y burocráticas se rijan muchas veces de acuerdo con la lógica del control migratorio¹² (Penchaszadeh, 2021). Teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad que marcan la partida y el arribo de una gran parte de los/as migrantes en la sociedad de acogida, la materialización administrativa-institucional de esta norma parece en ocasiones contradecir el espíritu de la misma.

Entre muchos otros, estos hechos y/o aspectos constituyen la prueba de lo que sugeri-

10. A propósito de este asunto, Balibar (2013) se pregunta si han de considerarse ‘excluidos’ los jóvenes desocupados de origen africano o magreví que, teniendo ciudadanía francesa y gozando, por ende, de derechos sociales y políticos, residen en los suburbios de París y son étnicamente segregados.

11. Esta ley, promulgada en el año 2004, responsabilizó al Estado por la irregularidad documentaria, desligó el goce de un amplio abanico de derechos de la situación migratoria y documentaria de las personas y otorgó un rol inédito de control y supervisión de las decisiones administrativas de las instancias migratorias al Poder Judicial” (Penchaszadeh, 2021: 6).

12. La lejanía existente entre la ley y la política migratoria deriva, por ejemplo, en que los organismos públicos exijan la posesión del DNI -esto es, una residencia permanente que lleva al menos cuatro años tramitar- y, en algunos casos, determinada antigüedad, para acceder a ciertos tratamientos prolongados de salud, para inscribirse en centros educativos o para beneficiarse de alguno de los diferentes programas ofrecidos por el Anses -como la asignación universal por hijo (AUH), la pensión por invalidez o el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en el marco de la pandemia-.

mos anteriormente: lejos de ser una condición práctica externa para la constitución de lo político (asociado a la *polis* o a la hegemonía del Estado-nación), la frontera está ya siempre interiorizada o desplazada hacia el centro de su espacio (desplegándose sobre el terreno antropológico y articulándose en torno a las categorías de raza, clase, género, extranjería, etc. -Balibar, 2013-)¹³. No obstante, es su misma naturaleza bifronte o bilateral la que nos permite inteligir las ‘exclusiones’ que acaecen en diversos órdenes, no como situaciones fijas y definitivas, sino como puestas en juego -dinámicas y relativas- que reflejan las condiciones de posibilidad de una ciudadanía que siempre está en litigio. En este sentido, la figura de la frontera no sólo ha servido para ilustrar los límites que -al modo de ‘fronteras interiores’ o ‘étnicas’ (a las que aludimos anteriormente)- afectan a determinados individuos en el interior del espacio político, sino también como punto de vista epistémico para inteligir los momentos de agencia o subjetivación política capaces de reconfigurar el vínculo que diversos tipos de ciudadanos/as y no-ciudadanos/as establecen con la ‘comunidad’.

De este modo, E. Balibar (2004) ha enfatizado el papel desempeñado por los indocumentados en la recreación de la ciudadanía en la medida en que esta última no constituye una institución o un estatus, sino una práctica que trasciende ampliamente su dimensión meramente formal o jurídica. A través de sus reivindicaciones y actos de resistencia estos individuos han exhibido al régimen de ilegalidad como un producto de la acción (o inacción) del Estado francés pero, fundamentalmente, han contribuido “a dar a la actividad política esa dimensión transnacional de la cual tenemos tanta necesidad para abrir perspectivas de transformación social y de civilidad en la era de la mundialización” (Balibar, 2004, 29). En Argentina -en la que hemos visto cómo la ley de migraciones hace recaer sobre el Estado la irregularidad (y ya no la ilegalidad) documentaria de las personas (ver nota 9)- se observa en los últimos años un desplazamiento de los procesos de subjetivación migrantes, inicialmente centrados en un paradigma

de derechos humanos basado en la defensa y conquista de estos últimos, a otro que se estructura principalmente alrededor de la reivindicación del ‘aporte’ económico, social y cultural que los migrantes hacen a la sociedad (y que es constantemente invisibilizado y menospreciado por esta última) [Rho 2020]. Así, diversas organizaciones migrantes, junto a otros sectores populares precarizados, han promovido “una revisión radical de las ideas mismas de ‘trabajo’ y ‘aporte’ a partir de una disputa de los sentidos asociados convenientemente a la informalidad, la clandestinidad y la legalidad/ilegalidad” (Penchaszadeh, 2021, 22). Lejos de ver en este viraje la adopción de una mirada instrumentalista de las migraciones -frente a otra basada en la primacía e irreductibilidad del reconocimiento de los migrantes en tanto que personas-, es posible observar allí la complementariedad de una lucha que se despliega en el terreno de los significantes y de las significaciones asociadas al sentido común mediatizado. La importancia fundamental de este accionar no puede minimizarse una vez que la ‘humanidad’ a la que los derechos humanos se refieren se ha revelado inescindible de las características mediante las cuales las personas se expresan en un mundo común; de allí la constatación arendtiana según la cual la pérdida de los derechos humanos sucede precisamente en el momento en que una persona se convierte en un ‘ser humano en general’ (“El mundo no halló nada sagrado en la abstracta desnudez del ser humano” -Arendt, 1974, 378-).

Más allá de las formas diversas que adoptan las luchas migrantes en diferentes escenarios, la existencia de estas últimas nos permite constatar que la proliferación de las fronteras internas no equivale al incremento de límites meramente infranqueables (o a la producción de situaciones de exclusión definitivas). Por este motivo, hemos visto que muchos/as teóricos/as han concedido un gran privilegio a la frontera para abordar la dimensión conflictiva de la ciudadanía desde los ‘bordes’ de esta última y no desde la ‘plenitud legal de su centro’ (Sassen, 2010). Pese a la fecundidad de estos estudios, nuestra experiencia contemporá-

13. En esta misma dirección, C. Campagna y A. Zagari (2018) analizan los “muros” reales, invisibles e imaginarios que excluyen y aíslan a las personas en la pobreza y en la falta de diferentes tipos de oportunidades (en *De muros y puentes. Dialéctica de los conflictos contemporáneos*, Ed. Ciccus).

nea -en la que las resistencias migrantes se despliegan también (o quizás principalmente) ‘lejos’ de las ciudades, incluso lejos de los límites de los Estados nacionales- nos exige ampliar y trascender este abordaje de la frontera como una mera clave de acceso a la problemática de la transformación de la ciudadanía. En el apartado siguiente intentaremos mostrar que la necesidad de desligar los análisis de la frontera de su subordinación a esta última categoría se funda en el conjunto de alteraciones que, afectando y diversificando a las fronteras contemporáneas, dan lugar a espacios cuya intelección requiere categorías alternativas.

LA VIDA EN LA FRONTERA

Desde hace varias décadas asistimos, no únicamente a la progresiva centralización del ejercicio de filtrado en las fronteras, sino también a la deslocalización, proliferación y heterogeneización de estas últimas (Sassen, 2010; Balibar, 2008; Mezzadra y Neilson, 2016; Agier, 2015). Estas problemáticas han sido extensamente trabajadas por diversos/as especialistas que -detectando la emergencia de nuevas prácticas de territorialización (*rebordering of the state* [Andreas, 2003]) simultáneas a la liberalización de las fronteras comerciales- dan cuenta de que estamos muy lejos del ‘mundo sin fronteras’ que algunos imaginaron coetáneo a la globalización. Así, los estudios desarrollados en torno a la noción de seguridad (Escuela de Copenhague) -y, en particular, en torno al fenómeno de la securitización de las fronteras contemporáneas- han tenido una relevancia fundamental para entender los cambios que, al día de hoy, afectan a la experiencia del cruce de las fronteras (allí cuando éstas ya no se encuentran -o al menos no exclusivamente- donde solían estar, ni conservan sus dimensiones espacio-temporales)¹⁴.

Esta serie de consideraciones dan cuenta de que si bien la situación de frontera (Agier, 2015) más comúnmente considerada es la que concierne a la delimitación de los Estados nacionales -estrecha-

mente ligada (en tanto que línea continua y demarcadora de la soberanía estatal) a la noción de campo de fuerzas (*field of forces*) con la que J. Agnew se refiere a la espacialidad histórica del poder político (Walters, 2006)-, la realidad contemporánea nos exige trascender el imaginario geopolítico moderno. Límites marítimos, desérticos o severas sanciones a conductores que osan transportar migrantes -y que ejercen un control remoto de manera previa o posterior a que las personas arriben a la frontera (Walters, 2006)-, muestran la necesidad de dilucidar la multiplicación y disgregación de estas últimas en una multiplicidad de escenarios y de formas que no se corresponden con el sentido político-administrativo del término. Asimismo, estos fenómenos revelan la dimensión agonística que revisten las fronteras contemporáneas y el hecho de que éstas no son una cosa (una cerca, un muro o puente) sino -siguiendo la definición que Marx hace del capital- “*uma relação social mediada pelas coisas*” (Mezzadra, 2015) o, para decirlo en otros términos, una institución social compleja marcada por tensiones entre prácticas de fortalecimiento y prácticas de atravesamiento (Vila, 2000). En este sentido, se ha afirmado en numerosas ocasiones que en la migración entran en juego procesos de subjetivación que exhiben la capacidad de agencia y acción que anidan al interior de este campo de experiencia. A esto último se refiere el concepto de lucha de frontera:

Uma luta de fronteira ocorre no momento em que um conjunto de práticas de “subjetivação” entra em conflito com as funções de regulação dos fluxos desenvolvidas pela fronteira, questionando o específico “equilíbrio” entre atravessamento e fortalecimento, que é o objetivo do sistema de controle daquela fronteira (Mezzadra, 2015, 21)

Es en este contexto dinámico y conflictivo que el paso y la permanencia temporaria en determinados lugares (ya sean de Centroamericana, del norte de África o de Europa) se convierten en una experiencia de permanente sorteo y transgresión de

14. En otra oportunidad argumentamos que la posibilidad de comprender las características -y la diversidad- de las fronteras contemporáneas, nos exige asimismo trascender los análisis relativos a su securitización, para avanzar en la dilucidación de los distintos tipos de gubernamentalidades que se despliegan en ciertos espacios fronterizos (De Battista, 2022). Así expusimos las razones por las cuales los estudios que abordan el gobierno (Agier, 2011), la frontera (Walters, 2011) o la razón (Fassin, 2016) humanitario/a a partir de su carácter ambiguo y ambivalente, resultan especialmente fecundos para avanzar en el desarrollo de una concepción alternativa de la frontera, tal como lo exige nuestra realidad contemporánea.

límites heterogéneos, al mismo tiempo en que el Mediterráneo, el Atlántico o el desierto de Arizona devienen fronteras mortuorias¹⁵. Se podría analizar ciertamente cómo opera esta proliferación de las fronteras a partir de trayectorias concretas vividas tanto en ciudades de México como de Francia: en Calais o en Grand Synthe los migrantes que esperan cruzar a Inglaterra son constantemente desalojados por la policía de los *lieux de vie* (*living sites*) dispersos en diversos puntos de estas ciudades; en Tapachula, Eri Coronado -migrante venezolano con rumbo a los Estados Unidos- cuenta que ‘salen en caravana’ “en vista de que el INM [Instituto Nacional de Migración de México] nos para en cada momento en el transporte público y nos llevan a un retén -llamado Estación Migratoria Siglo XXI- donde nos detienen 2, 3 o 4 días y nos devuelven”¹⁶.

Frente a este escenario de fronteras móviles e ilocalizables, otros espacios fronterizos parecen desacelerarse y cristalizarse en el ensanchamiento espacio-temporal del que emerge la denominada “frontera humanitaria” (Walters, 2011). El campo de refugiados, una realidad propia de los países de África principalmente -pensemos que el campo más grande de Europa, “La Jungla” de Calais, fue desmantelado en el año 2016-, constituye la materialización de esta última. Su función es proteger y asegurar la supervivencia durante un período de emergencia pero, una vez establecidos, éstos tienden a imponerse por inercia, relegando a los

migrantes a una vida mantenida únicamente por una especie de transfusión artificial e internacional de comida, salud y seguridad (Agier, 2008). De allí que este último autor afirme que el status de víctima es la identidad aceptada y decretada en el campo en tanto que regido por un gobierno humanitario cuya misma definición implica la exclusión de la política (Agier, 2008)¹⁷. No obstante, si bien se encuentra permanentemente bajo el control de la movilidad, no deja de albergar -precisamente en tanto que espacio liminal- la posibilidad de que la excepción pueda “ser creada o aprovechada como un momento (...) de emancipación y de soberanía política de los sujetos contra su asignación identitaria” (Agier, 2015, 49). En este sentido, el campo no sólo representa una situación de frontera caracterizada por su durabilidad; también puede ser definido como un espacio ambiguo y ambivalente en el que el ejercicio del poder no inhabilita ciertas formas de acción política -aun cuando éstas, así como también la ciudad que son capaces de recrear, sólo respondan a una lógica discontinua o fragmentaria (ver nota 17)-.

M. Agier (2008; 2011; 2015) analiza situaciones concretas en las que los refugiados desafían la identidad de víctimas que les asigna el espacio en el que se encuentran, ya sea en los procesos de debate, organización o protesta (contra las categorizaciones producidas por los agentes humanitarios, contra la calidad de la comida, la remuneración otorgada a los colaboradores de las

15. Un informe de ACNUR de junio 2022 afirma que, si bien ha disminuido progresivamente la cifra de personas que cruzan el mar Mediterráneo para llegar a Europa (en comparación con el año 2015), no ha pasado lo mismo con el número de muertes y desapariciones, cuyo incremento ha sido considerable: “El año pasado, se registraron alrededor de 3.231 muertes y desapariciones en el mar Mediterráneo; al propio tiempo, al noroeste del Atlántico la cifra fue de 1.881 en 2020; 1.510, en 2019; y más de 2.277, en 2018” (<https://www.acnur.org/noticias/briefing/2022/6/62a3cbcb4/la-visualizacion-de-datos-de-acnur-sobre-travesias-en-el-mediterraneo-muestra.html>). Simultáneamente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de Naciones Unidas indicó que al menos 650 migrantes han perdido la vida durante el 2021 en su intento por cruzar la frontera entre México y Estados Unidos [<https://www.telesurtv.net/news/oim-cifra-migrantes-muertos-frontera-mexico-eeuu-20211212-0001.html>]. En lo que va del año 2022, al mes de marzo ya se habían contabilizado 26 cadáveres de migrantes al sur del desierto de Arizona [<https://www.efe.com/efe/america/ame-hispanos/hallan-26-cuerpos-de-inmigrantes-en-desierto-arizona-lo-que-va-2022/20000034-4759233>].

16. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220901-octava-caravana-de-migrantes-en-un-mes-parte-del-sur-de-m%C3%A9xico-con-destino-a-ee-uu>

17. Pese a esto último, Agier relata de qué manera con el correr de los años estos espacios de supervivencia van transformándose y dando lugar -de manera inacabada, potencial o no-lograda- a una ciudad a partir de la apropiación que las personas -sin recursos y de manera sumamente precaria e improvisada- hacen de un espacio que ‘cobra vida’: “These little reinventions of everyday life in the camps are comparable to those which, according to Michel de Certeau, mark the resistance of townspeople to the individualization and anonymity of urban space. Here at Dadaab, children play ball on wide unmarked ground, and learn to communicate in a number of languages. Women give birth (4.000 each year) in the precarious field hospitals established in the camps. Marriages are celebrated in Catholic or Orthodox churches, as well as in mosques, all these religious buildings being made of earth, plastic sheets, and whatever material is at hand (...) Day after day, a bit of life grows up on the soil of these strange towns planted in the midst of a bare and arish bush, scorched by the dry and dusty air of the burning winds” (Agier, 2008, 52-53).

organizaciones humanitarias, etc.). Lo que en estas ocasiones se pondría en juego es la acción de “devenir ciudadano” y actuar políticamente -“como si fuera una cuestión de ciudadanía”- por parte de sujetos que, pese a habitar un espacio y articular un lenguaje que son los del humanitarismo, son capaces de “crear el momento político” que interrumpe el curso normal de las cosas y transforma -de manera tan imprevisible como efímera- la escena humanitaria en una escena democrática o política (Agier, 2015, 175). En tanto tal, esta última expresaría la demanda de una ciudadanía supra-nacional o no-nacional cuyo ejercicio, aun sin existir, es el que adviene en esos momentos de subjetivación política:

“Se observa en este contexto lo que se puede llamar un tiempo corto del sujeto: es el aquí y ahora de estos campos de refugiados donde tienen lugar escenas políticas que no encuentran legitimidad “natural”, pero hacen que el dispositivo humanitario o, en otra parte, el dispositivo de seguridad, sean menos indiscutibles.” (Agier, 2015, 176)

Como contrapartida, frente a este tiempo corto del sujeto, el tiempo largo del mismo estaría dado por aquellas experiencias migrantes que rechazan su confinamiento en el campo y se desplazan obstinadamente, aun cuando dicho desplazamiento implique la ‘clandestinidad’ y el franqueo constante de numerosas fronteras en un marco mundial de control de la movilidad (Agier, 2015). Esto último se expresa en el concepto de derecho de fuga con el que Mezzadra (2015) se refiere a la idea profundamente arraigada, aunque vaga y confusa para los propios migrantes, de que la migración es un movimiento legítimo, así como también al hecho de que esta última está en sí misma permeada por una significación política en virtud de las energías subjetivas que moviliza.

Ahora bien, los valiosísimos análisis de Agier -en los que una concepción amplia y compleja de las fronteras permite dilucidar la ambivalencia que caracteriza a estos espacios desde un punto de vista simultáneamente práctico y teórico- denotan no obstante la persistencia de la subordinación de la categoría de fronteras a la categoría de ciudadanía, al menos en lo que respecta a la intelección de los procesos de subjetivación política

que acaecen en las mismas: *“The question that I raise on this basis is whether these people will remain without a voice, or whether their space of an outcast life (...) could be transformed into a site of social life and political expression, thus also transforming its victims (...) into recognized subjects with a kind of citizenship in practice”* (Agier, 2008, XVIII). En efecto, uno podría preguntarse si lo que se recrea o acontece en el campo es efectivamente un proceso de “devenir ciudadano” (expresión que Agier toma de Balibar [2013b]), pero también si existe tal escisión entre un tiempo corto y un tiempo largo del sujeto político a los que se hacía referencia anteriormente -esto es, si el sentido en que los migrantes se manifiestan contra sus asignaciones identitarias en el campo de refugiados, se reduce a los momentos en que participan en luchas, movilizaciones, protestas, etc. (a diferencia del ‘tiempo largo’ del sujeto que conserva su desplazamiento allende las prohibiciones que transgrede)-.

Sin dudas, el modo en que Agier visualiza los procesos políticamente resistentes que se despliegan en estos espacios tiene resonancias, no sólo balibarianas, sino también arendtianas y rancierianas (sobre la afinidad de estos dos últimos enfoques, cf. Tassin [2017]): se trata siempre de un proceso de desidentificación -en este caso, con respecto a la identidad de ‘víctima’- operado mediante la producción “de una instancia y una capacidad de enunciación que no eran identificables en un campo de experiencia dado” y cuya cuenta existe, por ende, en la forma del “litigio” (Rancière, 1996, 52). Como tal implica una “interrupción singular de ese orden de distribución de los cuerpos en comunidad [esto es, el orden policial]” (Rancière, 1996, 126) y una reconfiguración de lo sensible. En términos de Arendt, que no habla de subjetivación sino de distinción, dicha interrupción o redefinición del campo de la experiencia está dada por la revelación de un quién -o de una singularidad actuante- que no preexiste al discurso ni a la acción de los que emerge y se diferencia de las propiedades identificatorias que definen lo que se es de acuerdo con las asignaciones sociales¹⁸. Tanto en un caso como en otro, lo que entra en juego es una disyunción, un proceso de dehiscencia del actor consigo mismo (en caso de Arendt) o del sujeto político (en caso de Rancière) consigo mismo que inaugura “su propio espacio de

aparición, y por lo tanto, de visibilidad” (Tassin, 2012, 45). Esta esfera de apariencia opera siempre como una condición para la política: porque es requisito para la revelación del agente, es decir, para todo actuar y hablar que únicamente cobra sentido ante la presencia y visión de los demás en el marco de la pluralidad de hombres (Arendt, 1998); pero también porque constituye, no una ilusión que se opone a lo real, sino la “introducción en el campo de la experiencia de un visible que modifica el régimen de lo visible”, de allí que la democracia se defina por “la existencia de una esfera de apariencia específica del pueblo” (Rancière, 1996, 126).

¿Cómo se juegan estos presupuestos en el contexto de situaciones cuya característica principal es su carácter intersticial? ¿La visibilidad y la publicidad que engendran los actos en que los migrantes hacen su aparición o articulan su voz no se encuentran limitadas desde un principio al contexto del campo o, más en general, a la liminalidad de muchas situaciones de frontera que recrean aspectos del mismo¹⁹? ¿No se trata de un aparecer -ante los otros migrantes, ante los agentes humanitarios y las fuerzas de seguridad- que deja indemne a todos los que, a una distancia suficiente, podemos todavía situarnos frente a dichas realidades como algo irreductiblemente otro (como a un mundo de víctimas, tal como alude Agier [2008])? No se trata de cuestionar la relevancia y la connotación política que revisten estos sucesos -en los que efectivamente interviene una suspensión de las coordenadas sensibles que estructuran normalmente el espacio humanitario-, sino de problematizar la asunción de que esta concepción de la acción (Arendt) o de la subjetivación política (Rancière) -íntimamente ligadas a la creación de una esfera de apariencia capaz de visibilizar a un quién o a una parte sin parte-

pueda dilucidar la especificidad de los espacios a los que nos referimos, y la politicidad de la que éstos están impregnados.

Creemos posible afirmar que existe un sentido más fundamental en el que la política acaece en el confín humanitario, aun cuando dicho sentido nos exija redefinir lo que entendemos por esta última o ampliar la concepción de la subjetivación a una cuyo significado político sea inescindible de un significado ético -entendiendo por este término todo aquello que atañe a la formación del ethos y, por ende, a los modos de ser y de conducirse de los individuos (Foucault, 1999)-. ¿Cuál es el sentido al que aludimos y qué vínculo establece con esta deriva foucaultiana de la subjetivación?

En el marco de una complejización del análisis del poder que tiende a concebir a este último en términos de gubernamentalidad (esto es, como forma de individualización o conducción de la conducta), el cuidado de sí hace referencia a la regulación o al control de las relaciones de sujeción que tiene lugar a partir de la reconfiguración del vínculo que establecemos con nosotros mismos y con los demás. Una vez desmentido el carácter presuntamente banal, individualista o cerrado sobre sí de este ejercicio -y una vez admitido que sólo puede haber transformación de sí en la medida en que exista una transformación del vínculo que establecemos con los otros-, la idea de una práctica ética de la libertad (Foucault, 1999) que, en el rechazo de los modos de subjetividad impuestos, crea nuevos modos de vida ligados a la apertura de nuevos campos relacionales, deviene especialmente significativa en contextos que se caracterizan principalmente por ser situaciones de frontera. En efecto, si en nuestro mundo global la experiencia de lo desconocido

18. Para Arendt (1998) la acción es equiparable a un nacimiento, es la realización de la condición humana de la natalidad, de la misma forma en que el discurso es la realización de la condición humana de la pluralidad. Tanto uno como otro están íntimamente ligados porque el descubrimiento de quién es alguien está implícito tanto en sus palabras como en sus actos. Mediante la acción y el discurso los hombres revelan quienes son, esto es, su singular y única identidad, haciendo su aparición en el mundo; esto se diferencia cabalmente del descubrimiento de qué es alguien. No obstante, la revelación del quién nunca constituye un acto voluntario -no se dispone de él de la manera en que se dispone de las cualidades- y nunca se da en la condición de la soledad, sino que presupone la contigüidad humana en virtud de la cual las personas están unas con otras.

19. Si bien hacemos referencia en este momento al campo de refugiados como materialización de la frontera humanitaria, otras situaciones fronterizas recrean aspectos del campo y viceversa. En este sentido, la clave de lectura que se propondrá a continuación pretende referirse a los procesos de subjetivación que se despliegan en la liminalidad de la frontera en general, siendo sin duda necesario emprender -en otra ocasión- el análisis de los aspectos comunes y diferenciales de dichos procesos dependiendo de la situación de frontera de la cual se trate.

y de la incertidumbre (esto es, de todo lo que hace frontera) es prácticamente cotidiana (Agier, 2015), en aquéllos esta característica se expresa de un modo radical que los vuelve afines y especialmente propicios para ese “ejercicio perpetuo de des-identificación” (Castro Orellana, 2007, 27) o desprendimiento de sí que se halla implicado en todo proceso de estilización de la existencia: “Las relaciones que debemos mantener con nosotros mismos no son relaciones de identidad; más bien, han de ser relaciones de diferenciación, de creación, de innovación. Es muy fastidioso ser siempre lo mismo” (Foucault, 1999b, 421).

Esta serie de consideraciones nos conducen a postular la necesidad de probar la potencialidad heurística de estas nociones foucaultianas para inteligir la experiencia de las vidas que, por verse forzadas a desplegarse en la liminalidad del espacio fronterizo, en la precariedad y en el encuentro permanente con la alteridad (de nacionalidades, lenguas, etnias, religiones, etc.), no dejan de experimentar nuevas posibilidades de reconocimiento de sí y de los otros. Así, es menester interrogarnos si existe algún sentido en el que la dolorosa experiencia de la vida en la frontera se revele como un cuidado de sí en el que la propia identidad se arriesgue una y otra vez: ¿no es esto, en definitiva, lo que exhibe esa experiencia dinámica, abierta y relacional de la identidad de la que dan cuenta los estudios etnográficos de Agier (2008)? ¿No hay una estética de la existencia implicada en el cuestionamiento de la etnicidad y en la redefinición de las relaciones étnicas de las que es testigo este último autor en el campo de refugiados?

La reflexión en torno a dichos interrogantes, no sólo constituye una deriva afín y aparentemente tan provocativa como aquellas que han dilucidado en dichas experiencias migrantes un verdadero cosmopolitismo (Agier, 2015; Nyers, 2003)²⁰, sino que también puede contribuir a erigir una clave de lectura fecunda y alternativa para restituir a determinados espacios fronterizos su carácter ético-político.

CONCLUSIONES

A lo largo de este escrito se ha intentado dar cuenta de la manera en que tiene lugar la articulación entre la figura de la ciudad, el/la ciudadano/a y las fronteras en una serie de configuraciones que responden a espacios y tiempos tan diversos entre sí como los de la *polis* griega, las ciudades contemporáneas y lo que, en cierto sentido, constituye su reverso: el campo de refugiados, esa especie de no-lugar situado en los márgenes del mundo (Agier, 2008).

En primer lugar, se ha exhibido de qué manera en el modelo aristotélico las fronteras de la *polis* atañen principalmente a la *physis* de sus habitantes en un esquema general estructurado de acuerdo con una lógica metafísico-teleológica u orientada a fines. Vimos entonces que se trataba de fronteras principalmente internas y ‘subjetivas’ -término anacrónico en relación con el período histórico aludido- que, refiriendo a la naturaleza (y, por ende, a la virtud) de cada quien, determinaban los modos de participación en la ciudad. Estos modos se revelaban, a su vez, como maneras de realización de sí que, en ocasiones (a saber, en el caso del ciudadano), coincidían con la realización de la *polis* (en la medida en que no existe diferencia entre el fin de la ciudad y el del individuo particular -ver nota 4-).

En segunda instancia, la dinámica existente entre la ciudad, las fronteras y la ciudadanía fue abordada a partir de las antinomias de esta última categoría en tanto que concepto moderno y universalizado pero atravesado por una serie de exclusiones que le son constitutivas. Así, basándonos en los estudios de diversos/as teóricos/as, se hizo alusión al rol desempeñado por fronteras internas o étnicas (Balibar, 2013) que fracturan la ciudadanía en una multiplicidad de grados diferenciales y devaluados en el que se expresa el ser ciudadano/a. Desde este ámbito de problematización, las luchas de frontera o los procesos de subjetivación migrantes se nos aparecían a partir de su capacidad para desplazar o reconfigurar los

20. A propósito de esto último, Agier se pregunta: “¿Quién mejor que los des-arraigados para darnos la pista concreta, empírica, de esta nueva condición cosmopolita, y para reflexionar sobre el horizonte político que ésta sitúa a una escala mundial común?” (Agier, 2015, 92).

límites de la ciudadanía “desde los bordes” de esta última.

Finalmente, se ha tematizado la manera en que los procesos de proliferación y de transformación que afectan a las fronteras contemporáneas dan lugar, entre otros fenómenos, a la emergencia de ciertos espacios fronterizos cuya politicidad requiere ser comprendida en su especificidad y a partir de categorías alternativas. En este diseño, la noción foucaultiana de estética de la existencia se mostró fecunda para inteligir ciertas situaciones de fronteras que parecen potencial y especialmente propicias para ese ejercicio de pérdida o extravío de sí en pos de la modificación de los modos de ser, de pensar y de conducirnos. Naturalmente, esto último tiene como condición de posibilidad a la dimensión relacional del cuidado de sí que, no siéndole usualmente reconocida, lo vuelve principalmente un cuidado de los otros: no porque éste se dirija, en un sentido paternalista, a ‘cuidar’ de un otro que se encuentra en situación de vulnerabilidad, sino porque nadie tiene en sí mismo el

quid para su propia transformación. El sujeto ético, autor de prácticas de libertad (Foucault, 1999), no puede sino transformarse con otros, esto es, en la medida en que los implica, y se implica a sí mismo, en nuevos campos relacionales.

Lo que se ha exhibido en este recorrido es que, a fin de cuentas, siempre se trata de fronteras más o menos franqueables y condicionantes pero nuestra actualidad nos demanda reflexionar sobre la frontera de una manera no subordinada a la categoría de la ciudadanía. Esto último, no porque no sea una ciudadanía transnacional (o escindida de la nacionalidad) la que se encuentre en el horizonte de todo ejercicio teórico y político dirigido a salvaguardar los derechos de las personas en movilidad; sino porque la especificidad de los espacios y las modalidades en las que se despliegan muchas prácticas migrantes no constituyen necesariamente un acto de ‘recrear la ciudad’/‘devenir ciudadano/a’, y nos exigen ampliar nuestra concepción acerca de lo que sea ‘la política’.

BIBLIOGRAFÍA

- Agier, M. (2008) *On the Margins of the World. The refugee experience today*. Trad. D. Fernbach. Cambridge: Polity Press.
- Agier, M. (2011) *Managing the undesirables. Refugee Camps and Humanitarian Government*. Cambridge: Polity Press.
- Agier, M. (2015) *Zonas de frontera. La antropología frente a la trampa identitaria*. Trad. M. Gianni. Rosario: UNR Editora.
- Alonso, A. M. (1994) "The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism and Ethnicity". En *Annual Review of Anthropology*, 23: 379-405.
- Andreas, P. (2003) "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century". En *International Security*, 28(2): 78-111.
- Arendt, H. (1974) *Los orígenes del totalitarismo*. Trad. G. Solana. Madrid: Taurus.
- Arendt, H. (1998) *La condición humana*. Trad. R. Gil Novales. Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2019) *¿Qué es la política?* Trad. R. S. Carbó. Buenos Aires: Ariel.
- Aristóteles (1988) *Política*. Madrid: Gredos.
- Balibar, E. (2004) *Derecho de ciudad. Cultura y política en democracia*. Trad. M. A. Serrano. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Balibar, E. (2008) "Del Cosmopolitismo a la Cosmopolítica". Conferencia pública en el Birkbeck Institute for the Humanities, Birkbeck College, University of London. En *RIFP*, 31: 85-100.
- Balibar, E. (2013) *Ciudadanía*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Balibar, E. (2013b) *Ciudadano Sujeto*. Vol. I: El sujeto ciudadano. Trad. C. Marchesino, G. Espinosa. Buenos Aires: Prometeo.
- Bauman, Z. (2006) *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Trad. J. Sampere y E. Tudó. Barcelona: Arcadia.
- Bobbio, N. (2001) *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Trad. J. F. Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bosniak, L. (2006) *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (1999) "Efectos de lugar". En Bourdieu (Comp.) *La miseria del mundo*. Trad. H. Pons. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castro Orellana, R. (2007) *Microfísica de la libertad: Foucault y lo político*. Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH).
- De Battista, G. (2022) "Análisis foucaultianos en torno a las fronteras contemporáneas". En *Agora. Papeles de filosofía*. 41(2).
- Fassin, D. (2016) *La razón humanitaria*. Trad. M. C. Padró. Madrid: Prometeo.
- Ferrajoli, L. (1998) "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global". En *Isonomía*, nº 9.
- Foucault, M. (1999) "La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad". En Foucault. *Estética, ética, hermenéutica. Obras esenciales. Vol. III*. Trad. A. Gabilondo. Buenos Aires: Paidós.
- Foucault, M. (1999b) "Michel Foucault, una entrevista: sexo, poder y política de la identidad". En Foucault. *Estética, ética, hermenéutica. Obras esenciales. Vol. III*. Trad. A. Gabilondo. Buenos Aires: Paidós.
- García Quiroga, M. (2021) "Cimarrones al futuro. Para una historia estructural de la migración haitiana". En *Revista Haroldo*. Recuperado de: <https://revistaharoldo.com.ar/nota.php?id=665>
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the Nation-State*. London: Routledge.
- Isin, E. F. (2002) *Being Political. Genealogies of Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Isin, E. F. y Turner B. S. (2008) "Investigating citizenship: An agenda for citizenship studies". En E. Isin, Nyers and Tur-

ner (Comp.) *Citizenship between Past and Present*. London: Routledge.

Kullmann, W. (1991) "Man as a Political Animal in Aristotle". En Keyt and Miller (Comp.) *A companion to Aristotle's Politics*. Cambridge: Blackwell.

Massey, D. (2005) *For Space*. London: Sage.

Mezzadra, S. y Neilson, B. (2016) *La frontera como método*. Trad. V. Hendel. Buenos Aires: Tinta Limón.

Mezzadra, S. (2015) "Multiplicação das fronteiras e práticas de mobilidade". En *REMHU*, v. 23, n° 44: 11-30.

Nyers, P. (2003) "Abject Cosmopolitanisms: the politics of protection in the anti-deportation movement". En *Third World Quarterly*, v. 24, n° 6: 1069-1093.

Penchaszadeh, A. P. (2021) "De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual". En *Colombia Internacional*, 106: 3-27.

Rancière, J. (1996) *El desacuerdo. Política y filosofía*. Trad. H. Pons. Buenos Aires: Nueva Visión.

Tassin, E. (2012) "De la subjetivación política. Althusser/Rancière/Foucault/Arendt/Deleuze". En *Revista de Estudios Sociales*, n° 43: 36-49.

Tassin, E. (2017) "Usos del pensamiento: la proximidad negada de Jacques Rancière a Hannah Arendt". En Fjeld y

Tassin (Comp.) Jacques Rancière. Trad. V. Goldstein. Buenos Aires: Eudeba.

Rho, M. G. (2020) "De las luchas por una nueva ley de migraciones al paro migrante. Nuevas configuraciones de las luchas migrantes en Argentina". En *REMHU*, 28 (58): 127-145.

Riedel, M. (1976) *Metafísica y metapolítica. Estudios sobre Aristóteles y el lenguaje político de la filosofía moderna*. Trad. E. Garzón Valdés. Buenos Aires: Alfa.

Sassen, S. (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Trad. M. V. Rodil. Buenos Aires: Katz.

Standing, G. (2011) *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.

Van Dijk, T. A. (2003) *Racismo y discurso en América Latina*. Barcelona: Gedisa.

Vila, P. (2000) *Crossing Borders, Reinforcing Borders: Social Categories, Metaphors, and Narrative Identities on the U.S.-Mexico Frontier*. Austin: University of Texas Press.

Walters, W. (2006) "Border/Control". En *European Journal of Social Theory*, 9 (2): 187-203.

Walters, W. (2011) "Foucault and frontiers: Notes on the birth of the humanitarian border". En Bröckling, Krassman and Lemke (Comp.) *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. London: Routledge.



Lorena Erika **OSORIO FRANCO***

*: Doctora en Antropología social (CIESAS). Profesora – investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro. e-mail: lorenaosorio030@hotmail.com

Luisa **RODRÍGUEZ CORTÉS***

*: Doctora en Antropología social (CIESAS). Profesora – investigadora del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. e-mail: luisafernanda_rodriguez@yahoo.com

PRESENTADO: 16.07.22

ACEPTADO: 07.02.23

LA CONFIGURACIÓN SOCIOHISTÓRICA DE LAS DESIGUALDADES URBANAS EN QUERÉTARO, MÉXICO. EL ADENTRO Y AFUERA DE LA PATRIMONIALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TURÍSTICO.

143

Resumen

En el presente artículo analizamos los mecanismos por los cuales la acción pública participa en la reproducción de la desigualdad en la ciudad de Santiago de Querétaro, México, en específico en un área aledaña al centro histórico. Lo anterior a partir del proceso derivado de la inscripción en 1996 de la Zona de Monumentos Históricos de Querétaro en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad de UNESCO. Esto conlleva, por una parte, el impulso de acciones y políticas para la conservación y desarrollo turístico del Centro, pero, por la otra, ha dado forma a nuevos conflictos y tensiones con las áreas vecinas no patrimonializadas. El artículo se enfoca en una zona colindante de la zona determinada por la UNESCO, a fin de comprender los efectos e implicaciones de vivir cerca de un área de valor cultural, pero fuera de sus beneficios. Al respecto, se destaca la focalización de la acción pública en la zona, el deterioro de infraestructura y servicios públicos, y las intervenciones sin participación de la comunidad y sin transparencia. La investigación se fundamenta en una metodología de carácter cualitativo, que incorpora la revisión de prensa, documentos oficiales, programas sociales, observación y entrevistas a profundidad, a fin de reconstruir los principales lineamientos que dan forma a la precariedad urbana y su impacto en la profundización de las desigualdades urbanas.

Palabras Clave: Desigualdad urbana; Precariedad; Marcos institucionales; Ordenamientos espaciales; Querétaro.

Summary

In this article we analyze the mechanisms by which public action participates in the reproduction of inequality in the city of Santiago de Querétaro, Mexico, specifically in an area near the historic center. The foregoing from the process derived from the inscription of the “zona de monumentos históricos de Querétaro” in the list of the World Heritage of the UNESCO in 1996. This entails, on the one hand, the promotion of actions and policies for the conservation and tourist development of the Center, but, on the other, it has given rise to new conflicts and tensions with neighboring non-patrimonialized areas. The article focuses on an area adjacent to the area determined by UNESCO, in order to understand the effects and implications of living near an area of cultural value, but outside of its benefits. In this regard, the focus of public action in the area, the deterioration of infrastructure and public services, and interventions without community participation and without transparency stand out. The research is based on a qualitative methodology, which incorporates the review of press, official documents, social programs, observation and in-depth interviews, in order to reconstruct the main guidelines that shape urban precariousness and its impact on the deepening of urban inequalities.

Key words: Urban inequality; Precariousness; Institutional frameworks; Spatial regulations; Querétaro.

INTRODUCCIÓN**144**

La desigualdad socioespacial constituye el principal eje de la organización y producción de las ciudades contemporáneas. Dicha desigualdad no sólo se expresa en el espacio, como reflejo de procesos sociales y económicos de otros ámbitos, sino que el espacio urbano, como una dimensión base de la vida social que participa en su producción y reproducción (Segura, 2014), mediante un conjunto de articulaciones, ordenamientos y marcos institucionales que materializan el orden social en las ciudades.

En el presente artículo se revisa el crecimiento y ordenamiento socioespacial de la zona metropolitana de Querétaro con el propósito de indagar en los factores que participan en la configuración y definición de un espacio como marginado, en específico los barrios denominados como la Otra Banda. Se busca articular una mirada desde lo general, reconociendo e identificando las acciones que coadyuvan en la definición de la estructura socioespacial de Querétaro, con una aproximación local, a partir de un conjunto de barrios que han permanecido excluidos del desarrollo económico y

turístico de la ciudad. Esta articulación se propone el dialogo entre las nociones de desigualdad urbana y desarrollo espacial desigual como herramientas para entender los tiempos, mecanismos y contradicciones que dan forma a la exclusión y marginación de determinados espacios y sus habitantes. En el proceso emerge como elemento de análisis la noción de frontera, como límite social y simbólico que reúne y sintetiza la desigualdad.

La zona metropolitana de Querétaro se ubica a 200 km de la Ciudad de México. Su desarrollo urbano y económico ha estado atado a la dinámica del centro del país y a los programas destinados a la descentralización. En particular, a partir de los años 70 con los programas de descentralización de la industria de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)¹, Querétaro quedó integrado a la región Centro-Este como uno de los núcleos para la expansión y reubicación del sector manufacturero frente al agotamiento territorial y de recursos naturales de la capital del país. El impulso económico que tuvo la ciudad a partir de la segunda mitad del siglo XX se concretó en un crecimiento poblacional y territorial acelerado que en la actualidad presenta

1. Destaca el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales derivado del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales creado en 1971 (Garza, 1992).

profundas contradicciones, algunas de las cuales abordaremos más adelante.

La investigación de la que se deriva este trabajo se fundamenta en una metodología de carácter cualitativo, que incorpora la revisión de prensa, documentos oficiales, programas sociales, y observación participante, a fin de reconstruir los principales lineamientos que dan forma a las desigualdades urbanas y su concreción en los barrios de la Otra Banda. Asimismo, los hallazgos de investigación que aquí se presentan hacen parte de un grupo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que, desde 2018, ha establecido un diálogo y reflexión sobre las transformaciones urbanas y su impacto en esta zona de la ciudad.

El artículo se divide en cuatro apartados. En el primero, se presenta la discusión teórica en torno a las desigualdades urbanas y el desarrollo espacial desigual como herramientas para entender el caso de la zona metropolitana de Querétaro. Posteriormente, se realiza una revisión del crecimiento y desarrollo urbano que ha marcado la lógica del ordenamiento espacial de la ciudad para, en el tercer apartado, ahondar en dos dinámicas puntuales: a) la configuración sociohistórica de un espacio marginado y, b) el papel de los marcos institucionales en la configuración de la desigualdad. Se concluye con unas reflexiones generales que destacan los principales ejes del análisis.

DESIGUALDADES URBANAS Y DESARROLLO ESPACIAL DESIGUAL

La desigualdad urbana no corresponde únicamente a la forma cómo se distribuyen o localización los bienes y servicios espacialmente, sino que se constituye en una mediación que reproduce condiciones desiguales de acceso a bienes, servicios públicos, así como al disfrute y participación de la ciudad como un producto social (Segura, 2014). En otras palabras, se refiere al proceso de transformación de las desigualdades en diferencias y desventajas (para algunos) que se materializa y reproduce a partir del espacio urbano.

Partimos, entonces, de una definición relacional de la desigualdad de manera que ésta no recaer en los atributos o cualidades individuales de las

personas o los espacios, sino que se configura a partir de las interacciones, mediante las que se establecen límites, se generan estigmas o se atribuyen “cualidades a los actores que se encuentran a uno u otro lado de los límites” (Reygadas, 2004, 15). Así, la configuración de las desigualdades en las ciudades está atravesada tanto por procesos simbólicos como materiales (Dammert, 2018) que afectan la calidad de vida de los sujetos. La forma como se organizan y definen las zonas o barrios en las ciudades es interrelacional y responde a la materialización espacial de diferencias, jerarquías, oportunidades, derechos, presencia de bienes, servicios, infraestructura, entre otros. Es así como en las ciudades, independientemente de su localización, se reproducen lugares centrales, donde se concentran las inversiones, los servicios, los equipamientos, las decisiones, y lugares definidos como periféricos o marginales que quedan subordinados a la lógica de la reproducción central. En concreto, la desigualdad en el espacio se materializa en una forma urbana determinada, pero también en funciones y estructuras (recuperando el argumento de Henri Lefebvre) socioespaciales que alimentan y reproducen las relaciones entre los espacios, los individuos, entre estos y las instituciones y con la sociedad en general.

Brenner argumenta que, a pesar de la creciente interconexión entre espacios a nivel global y la aparente homogenización cultural, las desigualdades socioespaciales no se están reduciendo, ya que constituyen una parte consustancial al capitalismo contemporáneo materializado en un “desarrollo espacial desigual” (2017, 195). Siguiendo los argumentos de este autor, los fundamentos del desarrollo espacial desigual se pueden resumir en cuatro grandes ejes.

En primer lugar, las diferencias geográficas no son simplemente expresiones de las diferentes cualidades de los espacios. La interconexión propia de la globalización se concreta sobre un proceso de reelaboración de las diferencias históricas, de manera que la diferencia espacial resulta de “la posición distintiva de un espacio en el seno de cada configuración del desarrollo global capitalista” (Brenner, 2017, 199). Por consiguiente, las diferencias entre diversos espacios al interior de las ciudades se derivan de su posición con respecto a con otros espacios, ya sea en condición

de dependencia, dominación y/o subordinación. En segundo lugar, la forma como se definen las nociones de centro y periferia, es decir de aquello que es considerado como central y lo que es marginal, responde al marco histórico y no se refiere a una posición o localización absoluta, por lo que da cuenta de las relaciones espaciales en marcos de poder más amplios. Como tercer punto, el desarrollo espacial desigual está mediado tanto por los marcos institucionales, como por las diferentes fuerzas sociales a través de las cuales se reproducen “estructuras históricamente específicas de polarización socioespacial” (Brenner, 2017, 200). Es decir, la configuración del orden socioespacial está atravesada por los actores institucionales, las asociaciones, organizaciones o movimientos sociales, así como por los individuos en la vida cotidiana, sus prácticas y uso del espacio cotidiana. En cuarto lugar, el desarrollo espacial desigual toma forma en la interfase entre configuraciones socioespaciales históricas y aquellas que emergentes que resultan de las dinámicas propias del capitalismo contemporáneo. En el caso de las ciudades los trazos históricos y construidos en el largo plazo se interrelacionan con las demandas asociadas a la economía internacional, el turismo, los cambios tecnológicos y los nuevos escenarios urbanos. Es así como los cambios y reajuste económicos, y las formas y funciones espaciales que contienen, generan nuevas interacciones con ordenamientos y formas espaciales previas.

En conjunto, el desarrollo espacial desigual es un proceso de escala global que también tiene su expresión en el ámbito urbano, a partir de divisiones espaciales mediante la segregación residencial, la división funcional del espacio urbano y el establecimiento de infraestructuras para la producción y reproducción social (Brenner, 2017). En esta perspectiva, el espacio urbano constituye un medio en el que se reproducen las desigualdades de otros ámbitos (económico, social, cultural y político) y también es un producto de las mismas.

Segura (2014) señala que en las ciudades las desigualdades económicas y sociales se reproducen a partir del acceso al espacio urbano, en este sen-

tido, la forma como se organizan las diferencias en dicho espacio, a partir de la concentración de ciertas poblaciones en determinados lugares (segregación) o bien mediante el establecimiento de una forma urbana desconectada (fragmentación urbana), es un medio por el cual dichas diferencias se convierten en ventajas y desventajas sociales para los habitantes urbanos.

Los patrones de segregación urbana² que se producen en las ciudades actuales dan cuenta de que la organización socioespacial de las diferencias no es en ningún sentido aleatoria. El lugar que ocupan los habitantes y grupos en el espacio urbano responde a un conjunto de articulaciones de un orden social que es diferenciado, jerarquizado y desigual. Si bien las nociones de segregación y de desigualdad no son sinónimos, en el marco actual uno de los rasgos principales de diferenciación es la condición socioeconómica, por lo cual al hablar de la distribución de la población en el espacio, también se hace referencia a la desigualdad y a la exclusión (Saraví, 2008).

Recuperamos el argumento de Reygadas (2004), en torno a que en los espacios colectivos como son las ciudades las desigualdades se concretan en las fronteras que dividen a los grupos. Estas fronteras se materializan en barreras físicas (rejas, muros, cercas), también en dispositivos legales, tales como normas, legislaciones, derechos, restricciones, o en mecanismos simbólicos como estigmas, clasificaciones, infraestructura, equipamiento, entre otros.

En suma, la forma que se producen y reproducen las desigualdades en el espacio urbano está marcada por procesos, tanto internos como externos, institucionales, históricos y culturales que de forma interrelacionada definen marcos de diferenciación, el acceso a bienes y servicios y el acceso a oportunidades.

En México, procesos asociados a dinámicas económicas regionales y locales como el desarrollo industrial, la construcción de infraestructura en comunicación (autopistas, avenidas, ferrocarril),

2. La noción de segregación puede definirse a partir de tres dimensiones: a) el grado de concentración o proximidad espacial de los grupos sociales; b) la homogeneidad social que presentan las distintas áreas internas de las ciudades; y c) el prestigio (o desprestigio) social de los espacios al interior de la ciudad (Aguilar, Adrián 2013; Rubalcava y Schteingart 2012; Sabatini 2003).

el mercado inmobiliario y, más recientemente, el turismo y las economías de servicios han dado forma y contenido a las desigualdades en las ciudades. En la zona metropolitana de Querétaro, la urbanización y la industrialización que se dieron en la segunda mitad del siglo XX participan de manera importante en la actual configuración socioespacial. En específico, las políticas públicas de orden federal que estimularon el crecimiento industrial fuera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), pero dentro de su *hinterland*, promovieron a Querétaro como soporte de ese proceso de descentralización debido a su estratégica ubicación geográfica y su relativa cercanía con la capital del país.

Lo anterior dio origen a una creciente expansión hacia la periferia, importantes modificaciones en el uso de suelo y crecientes contradicciones sociales y económicas producto de un crecimiento territorial y poblacional acelerado. La producción del espacio urbano de la zona metropolitana de Querétaro se examina en el siguiente apartado, con el fin de entender las bases de la organización socioespacial actual y, posteriormente, ahondar el caso de la Otra Banda.

CRECIMIENTO Y DESARROLLO URBANO DE LA ZONA METROPOLITANA DE QUERÉTARO

Durante el siglo XX la industrialización y la urbanización de la ciudad fueron dos procesos que corrieron en paralelo. Durante los años 30 la ciudad de Querétaro comenzó a modernizarse, un proceso que cobraría fuerza con el correr de los años. Llegaron así las primeras industrias trasnacionales: Carnation (1939), Singer (1949), La Concordia (1945), Molino de trigo El Fénix (1950), Kellogg (1951), Ralston Purina (1957) y Productos Gerber (1959). Poco a poco el gobierno estatal avanzó, gestionó e invirtió para generar la infraestructura necesaria que diera soporte al crecimiento de la ciudad y de la industria. Para ello se hicieron importantes modificaciones en el equipamiento ur-

bano (apertura de avenidas y calles que conectarán al centro de la ciudad con la zona industrial), así como la dotación y/o ampliación de los servicios básicos. Este proceso definió las bases de la organización socioespacial posterior, mediante el surgimiento y consolidación de periferias urbanas que ya no dependían de la vida política y social del centro histórico.

La primera zona industrial La Antigua³ (en terrenos de la ex Hacienda la Era) de principios de años 40, marcó el perfil del norte y noreste de la ciudad (eminentemente para uso industrial), al mismo tiempo que orientó el crecimiento de la mancha urbana. Su ubicación en esa zona obedeció a la cercanía de importantes vías de comunicación: la carretera 57, así como con el ferrocarril (ver mapa 1).

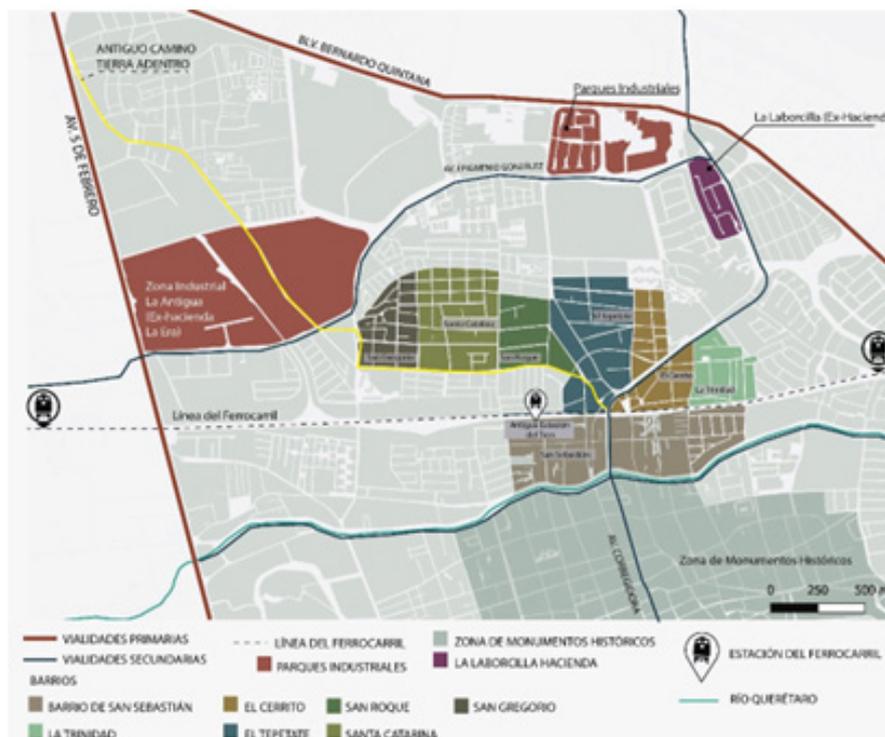
Años más tarde, esta tendencia de expansión periférica se reforzó con la creación de Parques Industriales, uno de los proyectos más ambiciosos que desarrolló el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA) en los años 60 en la ciudad. El consorcio no sólo construyó la zona industrial para sus propias industrias, sino que además desarrolló una zona residencial y de vivienda para trabajadores de mandos medios y altos; con esto, la superficie urbana hasta ese entonces existente se duplicó.⁴ La misma firma fue la encargada de ampliar, hacia finales de la década de los 60, la carretera rápida México-Querétaro (hoy carretera 57, y en su tramo por la ciudad conocida como Av. 5 de febrero).

Para conectar el centro de la ciudad hacia la zona industrial fue fundamental la apertura, a partir de 1962, de la calle Corregidora. Trejo (2019) señala que uno de los cambios más notorios a la estructura de la ciudad fue la continuación de la avenida Corregidora iniciada en 1962 en dirección norte-sur (ver mapa 1). La arteria atravesó el río Querétaro y la zona conocida como la Otra Banda, comunicando al centro de la ciudad con la zona industrial. Hacia el sur, Corregidora conectó al centro con la autopista México-Querétaro (González y Osorio, 2000).

3. La zona Industrial La Antigua, se ubica próxima a la carretera a San Luis Potosí y a las vías del ferrocarril. El entonces gobernador, Agapito Pozo (1943-1949) conformó, bajo su administración y con la concurrencia de capital privado, esta zona que contaba con una extensión de 150 hectáreas (González y González, 1992, p.134).

4. La superficie de Parques Industriales fue de 6 millones de metros cuadrados, superficie similar al área que ocupaba entonces la mancha urbana (Miranda, 1992, 20).

Mapa 1. Apertura Av. Corregidora Norte-Sur. Antiguo Camino Real. Zona Industrial. División transversal Barrios de la Otra Banda.



Fuente: Elaboración propia con base en Siatl (cuerpos de agua), SCINCE (INEGI) e IMPLAN.

El crecimiento del área urbana se produjo en concordancia con la política nacional, para lo cual el gobierno del estado expropió tierras ejidales al norte de la ciudad que dieron lugar a asentamientos industriales, en específico: La Antigua y Parques Industriales y, más adelante, Parque Industrial Benito Juárez. Al amparo del proceso de industrialización, en gran parte de la zona norponiente de la ciudad, se empezaron a dar acciones de lotificación de predios y se fueron construyendo unidades habitacionales para los trabajadores (Larios, 1987)⁵. Para sectores de clase media y alta se creó uno de los centros turísticos más ambicioso del país: Mesón del Prado, que uniría a Jurica y Juriquilla (antiguos caseríos de haciendas que fueron incorporados a la ciudad conforme esta se extendió (Osorio, 2013).

La incorporación de tierra al mercado inmobiliario durante los años 60, según hipótesis de García Peralta (1986), se logró a través de agentes locales, quienes se inclinaron más a la actividad inmobiliaria que hacia la inversión industrial. Las actividades que desarrollaron estos agentes (construcción y promoción de la urbanización) en buena medida se logró por las facilidades para incorporar tierra privada a usos urbanos⁶.

La ciudad de Querétaro dejó de ser predominantemente rural y el crecimiento urbano estuvo acompañado por un crecimiento poblacional ascendente, la población urbana creció rápidamente, en paralelo con la demanda de los mercados de trabajo⁷. La expansión territorial ha mantenido un ritmo importante, con olas significativas en la década del 80 y después del 2000 (ver cuadro 1).

5. Algunas de las colonias que surgieron hacia la periferia fueron: Cerrito Colorado, Insurgentes, Garambullo, Los Sauces, El Sol, Satélite (Larios, 1987, 86).

6. La autora señala que la explicación de la actividad inmobiliaria está relacionada con varios problemas y categorías, entre los que destacan: 1. El de la renta del suelo urbano y la apropiación de la misma, 2. La producción del marco edificado de la ciudad y la generación de ganancias, y 3. Las modalidades de apropiación de la tierra y de parte de las ganancias por las distintas fracciones del capital (terrateniente, comercial, financiero, constructor) (García Peralta, 1986, 7).

7. En 1950 el porcentaje de población rural/urbana era de 75.8 y 24.2%, respectivamente. A partir de esta década la población rural comenzó a descender: 71.9 (1960), 64.4 (1970), 52.6 (1980), 40.3 (1990), 32.4 (2000) y 30 % (2010) (INEGI).

Cuadro 1. Crecimiento del área urbana del municipio de Querétro, 1950-2010.

Año	Extensión (has)	Incremento	Porcentaje de incremento
1950	358	--	--
1965	1 083	725	202 %
1976	1 331	248	23 %
1980	5 018	3 687	277 %
1985	5 483	465	9 %
1998	7 338	1 855	34 %
2005	12 339	5 001	68 %
2010	19 699	7 360	59 %

Fuente: Tomado de Serna, 2009, 25.

Un sector que se sumó al crecimiento urbano-industrial ha sido el turismo. La importancia que ha cobrado se debe al reconocimiento de la UNESCO del centro histórico de la ciudad como Patrimonio de la Humanidad (1996). Si bien la conservación del centro histórico se inició desde el siglo pasado (Arvizu, 2012), con el reconocimiento por parte la UNESCO se dio un impulso a las actividades turísticas.

La importancia de la economía del turismo y de servicios ha sido significativa, en 2015 representaba 52.8% del PBI del estado, por debajo del sector secundario, caracterizado por la industria manufacturera, que representaba el 64.8% del PBI (Municipio de Querétaro, 2017). En particular, en el municipio de Querétaro, el sector terciario concentró el mayor número de empleos, en 2016 reunió el 72.5% de las personas ocupadas, mientras el sector secundario tuvo el 26.9% y el sector primario el 0.5% (Municipio de Querétaro, 2017).

Si bien la ciudad de Querétaro se ha caracterizado por sostener un crecimiento económico industrial y turísticos significativo, así como por ubicarse en los primeros lugares de competitividad urbana a nivel nacional, ocupando el tercer puesto durante los años 2014, 2015 y 2016 (IMCO, 2018),

ésta también presenta profundas desigualdades y rezagos socioeconómicos entre su población. De acuerdo con el Índice de Prosperidad Urbana (CPI) elaborado en 2017, Querétaro tiene una calificación de 56/100 (moderadamente débil) como ciudad próspera.

“El rápido crecimiento, un marco normativo laxo y ambiguo, así como políticas que contribuyen a la generación de riqueza a costa de crecientes costos urbanos, sociales y ambientales, son factores que comprometen la prosperidad de la capital de Querétaro, entendida como la capacidad de generar bienestar individual y colectivo. Se concluye que la capital tiene una forma urbana dispersa, excluyente y desconectada; distribución desigual de infraestructura para la vivienda y servicios básicos; gran impacto ambiental y baja calidad de vida y de equipamiento de espacio público para el deporte, la recreación y la convivencia social” (Trejo, 2019, 98).

En igual dirección, Trejo (2019) plantea que el modelo de crecimiento industrial y urbanizado de la zona metropolitana de Querétaro ha respondido a políticas, programas, inversiones públicas y capitales exógenos que si bien han generado riqueza

ésta se ha concentrado en pocos sectores. En este sentido, los datos del CONEVAL (2012) sitúan a Querétaro en el 7º lugar de las entidades del país con mayor desigualdad.

Así, en Querétaro el ordenamiento socioespacial conjugó la acelerada expansión de la ciudad hacia la periferia norte, la creación de nuevas centralidades destinadas a clases medias y altas, y la reciente preocupación por el centro histórico como base de una nueva rama de desarrollo económico destinada al turismo. Lo anterior se tradujo en el impulso al desarrollo de infraestructura de conectividad (como se mencionó la apertura de la avenida corregidora, además de la ampliación de la carretera 57 Querétaro-Ciudad de México y la Avenida 5 de febrero Querétaro-San Luis Potosí, o el Boulevard Bernardo Quintana, por nombrar algunos ejemplos), que fragmentó el espacio urbano y promovió la generación de nuevas fronteras sociales y simbólicas. Bajo este panorama, a continuación se explora la reproducción de desigualdades en el caso de la Otra Banda a partir dos ejes de análisis: a) las configuraciones socioespaciales históricas y emergentes que materializan en esta zona; y b) la participación de los marcos institucionales en la concentración de desigualdades territoriales.

LA OTRA BANDA COMO ESTUDIO DE CASO DE LAS DESIGUALDADES URBANAS

a) La configuración sociohistórica de un espacio marginado

La manera como se definen los contenidos, características y formas de la Otra Banda tiene una raíz histórica que surge desde los primeros años después de la fundación de la ciudad, en 1531. De tal manera, la posición actual que ocupa este conjunto de barrios se produce bajo una condición de dependencia económica y subordinación social y política con el centro de la ciudad, lo cual es

reproducido y reactualizado en diferentes momentos a lo largo de la historia de la ciudad.

La Otra Banda es una de las zonas más antiguas de Querétaro, ya que fue lugar de congregación de la población indígena que habitaba en la zona. Jiménez (2006) señala que el pueblo de Querétaro se caracterizaba por una diversidad étnica congregada en una sola república de indios que compartía un mismo espacio (la ciudad) con los españoles⁸. Sin embargo, de manera muy temprana -durante la conquista- el sistema de Mercedes reales -donaciones de tierras entregadas a españoles en América- instauró un sistema de separación.

Como gobernador, le correspondía a don Fernando de Tapia el reparto de tierras de labor y solares a los indios. Los solares disponibles se encontraban en los barrios de la periferia de la ciudad, por lo que pocos fueron los indios que continuaron viviendo en el casco, generando un desplazamiento masivo hacia el norte a la zona conocida actualmente como la Otra Banda (cita Jiménez, 2006, 134) y hacia el sur al Barrio de la Santa Cruz y San Francisquito. Es allí cuando se traza la primera forma de ordenamiento de la ciudad, concentrando los poderes económicos y políticos en el casco central y expulsando hacia las periferias a los indios⁹.

Desde muy temprano el río fue una frontera natural a partir de la cual se delimitó la jurisdicción entre la república de españoles y la de los indios. Se fijó como límite territorial de competencias, la justicia ordinaria española no podía rebasar tal lindero e instaurar a la jurisdicción de las justicias indias (Jiménez, 2006, 260).

Sin embargo, esta frontera se ve trastocada por el establecimiento, durante la colonia, del Camino Real de Tierra Adentro¹⁰ (véase mapa 1, señalado en anaranjado), que atravesaba por la Otra Banda. Este camino era el principal medio de circulación de la plata y conectaba las zonas mineras en

8. Al respecto Somohano y Landa (2008) refiere que, a fines del siglo XVI, en el asentamiento vivían desde antes de la conquista algunos grupos indígenas, como los otomíes y los chichimecas; cuando se convirtió en pueblo de indios llegaron los purépechas, algunos mexicas y españoles (p. 79).

9. A finales del siglo XVIII los barrios con población indígena que se ubicaban en la Otra Banda eran: Los Álamos, La Trinidad, San Sebastián, El Cerrito, San Roque, San Gregorio, Santa Catarina, El Retablo, La Congregación de Carrillo y San Pablo (Jiménez, 2006:31).

10. Considerado en 2010 por la UNESCO como Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Zacatecas y Guanajuato con el norte y centro del país (Philibert Petit y Hernández Amador, 2006). En Querétaro, el Camino Real:

“cruzaba el río por el “Puente Grande” y, avanzaba por la Otra Banda, giraba a la izquierda pasando frente a la capilla de San Roque, extendiéndose paralelamente al río por la hoy calle de San Roque y durante un buen tramo de la Otra Banda para, finalmente girar un poco hacia el noroeste y, salir de la ciudad” (Trejo, 2019, 164).

De acuerdo con Arvizu (2012), después de la independencia de México y hasta la primera mitad del siglo XX, Querétaro mantuvo un área urbana más o menos estable que se circunscribía a lo que hoy conocemos como el centro histórico. Aún así, la estructura de la ciudad se vio afectada por procesos políticos y económicos nacionales y regionales, como las guerras Reforma y de Intervención¹¹. En términos de la organización socioespacial, un hecho que reactualizó los esquemas de separación fue la construcción de las vías del ferrocarril. La superposición de infraestructura de transporte con el arribo del tren a la ciudad en 1882 y la posterior construcción de la estación en 1903 (Gutiérrez, 2008) definieron un nuevo y segundo borde (el primero fue el río) para los barrios de la Otra Banda (ver mapa 1). Al respecto, Arvizu (2005 citado en Trejo, 2019) escribe:

“La estación de este ferrocarril fue situada al norte de la ciudad. A lo largo de la Otra Banda, los barrios fueron cercenados de manera paralela al río para tender las líneas del ferrocarril, destruyendo parte de la estructura tradicional y creando una nueva barrera urbana” (Tejo, 2019, 166).

Las vías del tren constituyen una brecha física y social que profundiza la separación de los barrios

de la Otra Banda con las actividades del centro de la ciudad. Si bien la estación del tren favoreció la presencia de transeúntes y el desarrollo de actividades comerciales, estos no lograron ser mecanismos de integración de estos barrios con la zona centro. La marginación de la Otra Banda y sus habitantes, aun cuando cuentan con riqueza histórica y cultural, prevalece pese a la inmediatez y cercanía con la ciudad central. Al respecto, el trabajo de Trejo (2019) es sumamente revelador, ya que a partir de la superposición de mapas históricos de ocho diferentes trazas antiguas de la ciudad de Santiago de Querétaro sobre su traza actual muestra claramente como persiste hasta la fecha esa diferenciación y separación espacial y social¹².

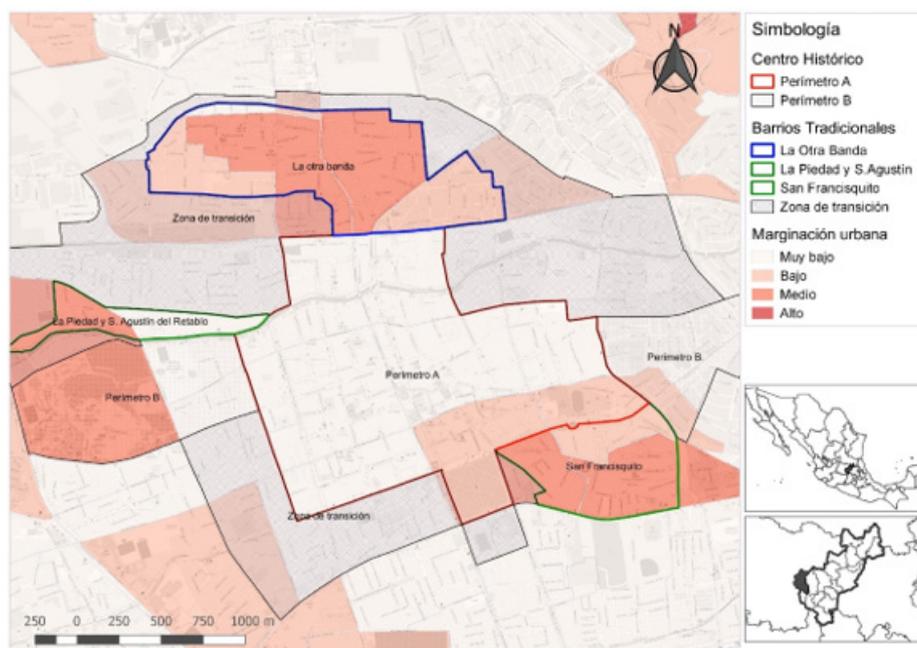
De forma más reciente, una dinámica que ha afectado a la población de la Otra Banda se deriva del proceso de patrimonialización del centro histórico. En el reconocimiento que otorgó la UNESCO se identifica como zona de valor patrimonial el cuadrante principal del centro histórico (ver mapa 2, perímetro A) y se deja por fuera la Zona de Barrios Tradicionales, la cual había sido reconocida por la declaratoria de conservación municipal de 1995. Los barrios tradicionales se dividen en el barrio de San Francisquito y los barrios denominados de la Otra Banda (Municipio de Querétaro 2012). En el Plan de Manejo y Conservación de la Zona de Monumentos Históricos de Santiago de Querétaro que elaboró el Instituto Municipal de Planeación de Querétaro (IMPLAN) en 2018 se establecen tres áreas de actuación en orden jerárquico, se delimitó de la siguiente manera: 1) Zona de Monumentos Históricos de la Ciudad de Querétaro (perímetro A); 2) Zona de barrios tradicionales (i. barrios de la Otra Banda; ii. barrio de San Francisquito, y iii. barrios de La Piedad y San Agustín del Retablo donde se incluye a la Otra Banda); y 3) Zona de Transición (perímetro B -área de amortiguamiento- y zonas de transición)¹³.

11. Después de la guerra de reforma (1857-1860), la nacionalización de bienes del clero en la ciudad afectó directamente la imagen urbana, como resultado de la expropiación de templos y conventos, la demolición y subdivisión de atrios y espacios religiosos puestos a la venta pública, así como la lotificación de atrios y huertas (Arvizu, 2012). La guerra de intervención conllevó la ocupación de la ciudad por tropas de Maximiliano de Austria y el Sitio de Querétaro (1867) por casi tres meses (Arvizu, 2012).

12. La superposición de mapas permite un acercamiento a la organización tempo-espacial de manera gráfico-cronotópico. Las fechas de los mapas son: 1796, 1802a, 1802b, 1818, 1844, 1885, 1923 y 1939 (Trejo, 2019:245).

13. Cabe señalar que en este Plan se incorporó al barrio de San Sebastián, que ciertamente es uno de los barrios de la Otra Banda, pero se dejó fuera a la mayoría (El Cerrito, La Trinidad, El Tepetate, San Roque, Santa Catarina y San Gregorio). Física o geográficamente, San Sebastián se ubica en medio de las dos fronteras que históricamente han delimitado a la Otra Banda: entre el río y las vías del tren.

Mapa 2. Zonas que componen el área de actuación del Plan de Manejo y Conservación de la Zona de Monumentos Históricos de Santiago de Querétaro (PMCZMHSQ), 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en PMCZMHSQ, 2012 y CONAPO 2017.

152

En conjunto, la separación física y social de los barrios de la Otra Banda se remite a un proceso de largo aliento en el cual se homogenizan las diferencias propias de estos barrios, borrando sus particularidades, y se da prioridad al desarrollo industrial de áreas periféricas o, de manera más reciente, al circuito turístico del centro histórico patrimonializado. Estos contrastes se mantienen vigentes, como se muestra en una nota publicada en el periódico local en 2017:

“De aquel lado vivían aquellos que vinieron de Europa: los originarios de España y sus descendientes; españoles y criollos que buscaban hacer fortuna en el “nuevo mundo”. Del otro lado del río (ahora avenida Universidad) vivían los nativos de estas tierras, quienes fueron relegados al paso de los años [...] Ese río marcaba las diferencias entre los de aquí y los de allá. Los ricos y los pobres. Los blancos y los indígenas. En la actualidad esa diferencia aún permanece, aún se nota. De un lado está el Querétaro de turistas; del otro, el popular” (Robledo, 2017, s/n).

b) El papel de los marcos institucionales en la configuración de la desigualdad

Hasta aquí se ha señalado que la configuración de un espacio marginado, como la Otra Banda, se produce en el largo plazo en el marco del ordenamiento socioespacial que responde a dinámicas de carácter nacional, regional y local. No obstante, este proceso no se produce de manera aleatoria, la configuración de las desigualdades en el territorio concentra esfuerzos e intereses en determinados lugares y, en consecuencia, deja en segundo lugar a habitantes, prácticas y a otros espacios de la ciudad. El lugar social, político, cultural y económico que ha ocupado la Otra Banda responde a la configuración desigual del espacio urbano en la zona metropolitana de Querétaro; proceso en el que participan tanto los marcos institucionales como diversas fuerzas sociales (recuperando el argumento de Brenner, 2017).

Por una parte, en la Otra Banda se concentran importantes niveles de marginación (CONAPO, 2017). De acuerdo con Índice de Marginación Urbana elaborado por el Consejo Nacional de Po-

blación (2017)¹⁴, en 2010 en la Otra Banda¹⁵ entre el 2,3% y el 4,6% de la población de 6 a 14 años no asistía a la escuela; entre 1,7% y 3,3% de la población de 15 años o más no tenía educación secundaria completa; entre 30,5% y 33,5% de su población no contaba con derecho a servicios de salud; existía un porcentaje de entre 1,70 y 3,05 de hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años; entre el 3,07% y 20,8% de las viviendas no contaban con agua entubada; y entre el 24,1% y el 27,4% de las viviendas tenían algún nivel de hacinamiento. Hasta hoy, la Otra Banda presenta un índice de marginación medio y alto, caracterizado por un precario acceso a educación, servicios de salud, condiciones de las viviendas y bienes básicos.

Por otra parte, los barrios de la Otra Banda se caracterizan por permanecer excluidos de la dinámica de desarrollo económico que ha tenido la ciudad en los últimos años. En un estudio sobre la reestructuración urbana en la zona metropolitana de Querétaro, Kunz señala que los barrios tradicionales, aun cuando conservan cierto valor arquitectónico, “han sufrido decadencia en parte porque la valorización del centro por terciarización se dio hacia el sur y los barrios quedaron como las zonas de rezago” (2009, 72). De acuerdo con el autor, estos fenómenos se presentan normalmente en toda ciudad, por lo que no es un problema exclusivo de Querétaro, sin embargo “lo que sí ha sido un problema es la falta de atención para el combate de esos procesos” (Kunz, 2009, 72). Si bien la Otra Banda cuenta con construcciones de importante valor histórico y con una localización “óptima para aprovechar el impulso valorizador del centro histórico y trasmitirlo hacia los barrios tradicionales” (Kunz, 2009, 73), estos barrios han permanecido aislados en parte por la actividad ferroviaria y las vías del tren.

De acuerdo con el Plan de Manejo y Conservación de la Zona de Monumentos Históricos de Santiago de Querétaro (PMCZMHSQ), en las zonas de ba-

rios tradicionales “existe un importante deterioro en la imagen urbana por el deterioro económico, la contaminación y el comercio informal que han alterado el patrimonio cultural construido, de tipo popular, pero no el intangible” (Municipio de Querétaro, 2012, II-138). En consecuencia, el municipio (a través del Plan Parcial de Desarrollo Urbano para la Zona de Monumentos y Barrios Tradicionales de la Ciudad de Santiago de Querétaro) reconoce la necesidad de promover equipamientos colectivos y mejorar la infraestructura insuficiente en los barrios de la Otra Banda (Municipio de Querétaro 2008). En este contexto, se hace latente el deterioro urbano que experimenta esta zona, mismo que sido claramente identificado por las autoridades locales, pero frente al cual se han tomado escasas medidas.

Entre las intervenciones de las autoridades locales en la Otra Banda, destaca el interés surgido en los últimos dos años por implementar políticas de renovación urbana, en particularmente en el barrio El Tepetate (uno de los más antiguos). Las intervenciones iniciaron en agosto de 2018 a raíz del incendio ocurrido en el mercado público Benito Juárez (ubicado en El Tepetate), afectando alrededor de 100 comerciantes (Gómez, 2018); hecho que llevó a la demolición y reconstrucción del mercado. A pesar de que la intervención se inició con el mercado, meses después el gobierno municipal anunció la puesta en marcha en el Tepetate del programa Barrios Mágicos, centrado en la rescate y regeneración de espacios públicos (Ruiz, 2018).

El programa Barrios Mágicos (creación del actual presidente municipal)¹⁶, inició en 2018 con el objetivo de “realizar estrategias para la atención y dignificación de los barrios tradicionales, para promover y difundir su atractivo cultural y turístico” (Municipio de Querétaro, 2018, 98). En el barrio El Tepetate se contempla, además de lo destinado a la reconstrucción del mercado, una inversión de

14. El Índice de Marginación Urbana considera: educación (población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela y población de 15 años o más sin secundaria completa); salud (población sin derechohabencia a los servicios de salud y porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años); vivienda (viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda, sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica, sin excusado con conexión de agua, con pisos de tierra y con algún nivel de hacinamiento); bienes (viviendas particulares sin refrigerador).

15. Para el análisis se consideran las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) que comprenden los barrios la Otra Banda.

16. Lic. Luis Bernardo Nava Guerrero, 2018-2021.

30 millones para infraestructura de drenaje, agua potable e instalaciones de la vialidad, pavimento, guarniciones y banquetas, entre otras (Márquez, 2019).

Existen dos aspectos a destacar respecto a las recientes intervenciones en este barrio que se resumen en las declaraciones del presidente municipal: a) la renovación urbana como mecanismo para fomentar el turismo; y b) la reelaboración de la historia y la identidad del barrio.

“Tenemos una estación de ferrocarril que es un atractivo en sí mismo y se puede hacer una regeneración urbana con atractivo turístico en esta zona, porque hay algunos elementos que pueden brindar este atractivo para que El Tepe no sean barrios “bravos”, sea no, que encuentren su orgullo, su dignidad de ser un barrio tradicional en beneficio de ellos” (Presidente Municipal, Luis Nava, Alerta Querétaro, 3 de octubre de 2018).

154

La renovación urbana propone una nueva mirada sobre un espacio que había permanecido invisibilizado del interés público. Sin embargo, si bien supone una paulatina mejora en los servicios e infraestructura pública para los habitantes del barrio, éste también trae consigo nuevas contradicciones y tensiones. Por una parte, es plausible la revalorización del precio del suelo que conlleve presión al desplazamiento y una eventual gentrificación de la zona, como ha sucedido en otros barrios cercanos al centro histórico de Querétaro¹⁷. Lo anterior, considerando la regeneración que ha tenido lugar en la zona aledaña a la Antigua Estación (convertida hoy en centro cultural), que en años recientes ha recibido nuevos comercios y espacios culturales, así como el hecho de que el programa se focalice en el espacio público y no en el mejoramiento de las condiciones de las viviendas, las instituciones educativas o las instituciones de salud en la Otra Banda.

Por otra parte, el programa de Barrios Mágicos puede fomentar la instrumentalización de la his-

toria y la identidad del barrio con fines turísticos. Como se ha mencionado, en la Otra Banda existen diversas construcciones de importante valor histórico que hasta ahora no han recibido atención del sector público¹⁸. La incorporación al circuito turístico en sí mismo no es negativo, sin embargo, las consecuencias de un modelo de desarrollo de carácter extractivo que ya ha sido ampliamente criticado deben ponerse en consideración.

En suma, en años recientes se aprecia una doble tensión: la precarización y los discursos negativos sobre la Otra Banda, y la implementación de políticas urbanas pensadas para la regeneración urbana de la zona. Ambas dinámicas cuentan con la participación, activa o pasiva, de actores públicos y privados que configuran, actualizan y disputan, desde afuera el significado y papel de la zona para el conjunto de la ciudad.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del texto se ha buscado hacer patente que la configuración de las desigualdades en el espacio urbano es un proceso dinámico, arraigado en el largo plazo e inscrito en marcos institucionales específicos. La noción de desarrollo espacial desigual ha sido útil para guiar la mirada hacia un espacio como la Otra Banda y dar luz sobre la materialización histórica de la desigualdad. Destacan las contradicciones derivadas de estar entre la marginación y exclusión del centro histórico de Querétaro, el desarrollo económico industrial de la ciudad, el abandono institucional y las intervenciones focalizadas dirigidas a la renovación y regeneración urbana. El análisis nos ha llevado a entender a los barrios de la Otra Banda como un núcleo urbano tradicional, el cual desde muy temprano se definió como periférico a partir de las fronteras física, natural y simbólica que ha delimitado el lugar de cada quién en la ciudad.

Esta frontera es reactualizada constantemente, pero hasta el día de hoy permanece como eje de una separación étnica y socioeconómica. La defi-

17. Algunas investigaciones al respecto son: Hiernaux y González Gómez (2014, 2018) y Duering et al. (2016).

18. Un ejemplo es el propio Camino Real de Tierra Adentro, que a pesar de su importancia no ha sido incorporado al circuito turístico.

nición misma de los límites ha estado permeada por la valorización y/o discriminación de formas culturales e históricas; el arraigo indígena en la Otra Banda, la presencia de las vías del tren y la Antigua Estación, el Camino de Real de Tierra Adentro no han sido retomados como elementos de la narrativa histórica de la ciudad de Querétaro. Sólo de manera reciente, a la luz del programa de Barrios Mágicos, se evidencia un interés por recuperar la historia de la Otra Banda como parte de un proceso de expansión del centro histórico hacia la zona norte y la consecuente reconfiguración del papel marginado (o periférico a pesar de su centralidad) que han tenido estos barrios.

La configuración de la desigualdad, entonces, se reproduce y actualiza mediante un ordenamiento socioespacial desigual, al amparo de la lógica económica y de desarrollo urbano que en gran parte del siglo XX favoreció la expansión y crecimiento acelerado de la ciudad hacia la periferia y de manera más reciente ha vuelto su mirada al centro histórico como base de la economía de servicios y el turismo. Bajo esta lógica, los barrios de la Otra Banda han permanecido rezagados y su incorporación al desarrollo económico se proyecta mediante programas de regeneración y re-

novación urbana que promueven intervenciones focalizadas, sin contar con la participación de los propios habitantes.

A manera de síntesis, se puede recuperar el argumento de Trejo (2019), quien señala que, al amparo de la industrialización, a lo largo del siglo XX en Querétaro se hizo lo que equivaldría a una “destrucción creativa” (recuperando la noción de David Harvey), mediante expropiaciones, destrucción de arboledas, huertas y la llegada de nuevos habitantes, en aras de una reestructuración urbana. Dicha reestructuración dio lugar a una profundización en la diferenciación de clase (ya diferenciada por antonomasia en la ciudad desde la llegada de los españoles) que, en el caso de la Otra Banda, contribuyó a expulsar y desarraigar a muchos de sus habitantes originarios contribuyendo a debilitar el tejido social. Dicho esquema de diferenciación socioespacial ha definido y marcado las desigualdades en el territorio hasta la actualidad. La noción misma de frontera, sumada a la distribución desigual de recursos y al acceso diferenciado al disfrute y beneficios asociados a la ciudad, es traducida en una desventaja para los habitantes de los barrios tradicionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. (2013). "Segregación socio-residencial y espacios de pobreza. Aspectos conceptuales para su análisis". En *Nuevas ideas y visiones del desarrollo urbano regional*, editado por Rodolfo Montaña, 27-46. Morelia: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental y El Colegio de Hidalgo.
- Arvizu García, C. (2012). "Santiago de Querétaro: de ciudad antigua a Centro Histórico: conservación del patrimonio, traza urbana y uso del espacio". En *Espacio temporalidad y prácticas sociales en los centros históricos mexicanos*, editado por Carmen Imelda González Gómez y Daniel Hiernaux, Serie Nodo, 63-97. Santiago de Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- CONAPO, Consejo Nacional de Población. (2017). *Cartografía de marginación por AGEB urbana 2010*. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion.
- Dammert Guardia, M. (2018). "Tres caminos para revitalizar el estudio sobre desigualdades sociales: fronteras simbólicas, espacio urbano y redes sociales. Una revisión bibliográfica". *Sociológica* 33 (95): 125-58.
- Duering, E., González Gómez, C. y D. Hiernaux. (2016). "Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales incipientes en Querétaro". En *El derecho a la ciudad en América Latina*, editado por Fernando Carrión y Jaime Erazo, 241-257. Buenos Aires: UNAM, CLACSO, IDRC.
- García Peralta, B. (1986). "La actividad inmobiliaria en la ciudad de Querétaro: 1960-1982". *Cuadernos de investigación social*, 17. México: UNAM.
- Gómez, A. (2018). Contrastes a dos días del incendio en El Tepe. *Universal Querétaro*, el 12 de agosto de 2018. <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/12-08-2018/contrastes-dos-dias-del-incendio-en-el-tepee>.
- González Gómez, C. y González Gómez, O. (1992) *Transporte en Querétaro en el Siglo XX: surgimiento y desarrollo del autotransporte, 1900-1965*, Instituto Mexicano del Transporte y Gobierno del Estado de Querétaro.
- González Gómez, C. y Osorio Franco, L. (2000). *Cien años de industria en Querétaro*. México: UAQ y Gobierno del Estado de Querétaro.
- Guerra Vázquez, A. (2016). "Doce colonias más conflictivas de Querétaro; pandillerismo y drogadicción". *Voz imparcial*, el 26 de abril de 2016.
- Hiernaux, D. y González Gómez, C. (2014). Gentrificación, simbólica y poder en los centros históricos: Querétaro, México. *Scripta Nova* 493 (12): 1-15.
- Hiernaux, D. y González Gómez, C. (2018). "Cuando el turismo invade el Centro Histórico: Santiago de Querétaro". *Estudios Críticos del Desarrollo* VIII (14): 53-74.
- IMCO. 2018. *Índices de Competitividad Estatal y Urbana 2018*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. www.imco.org.mx/indices.
- Jiménez Gómez, J. (2006). La República de indios en Querétaro, 1550-1820. México: Gobierno del Estado de Querétaro.
- Kunz, I. (2009). *Procesos Actuales de Reestructuración Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Larios, M. (1987). "Consideraciones sobre la propiedad del suelo urbano en la ciudad de Querétaro". *Investigación*, IV (19) (pp. 85-100). México: UAQ.
- Márquez, M. (2019). Destinarán 90 mdp al programa Barrios Mágico. *Universal Querétaro*, el 31 de julio de 2019.
- Miranda Correa, E. (2005). *Del Querétaro rural al industrial, 1940-1973*. México: UAQ, Gobierno del Estado de Querétaro y Porrúa.
- Municipio de Querétaro. 2008. Plan Parcial de Desarrollo Urbano para la Zona de Monumentos y Barrios Tradicionales de la Ciudad de Santiago de Querétaro. *La Sombra de Arteaga*, el 1 de abril de 2008.
- — —. 2012. *Plan de Manejo y Conservación de la Zona de Monumentos Históricos de Santiago de Querétaro*. Disponible en: <http://implanqueretaro.gob.mx/im/st/4/2/esp/PMCZMHSQ.pdf>.
- — —. 2017. Anuario Económico Municipal de Querétaro 2017. Disponible en: <http://www.queretaro.gob.mx/sedesu/contenido.aspx?q=oP7NpleTMww3HR5p8WDNH+uEt5B3ifl94/GBSxbgl7w=>.
- — —. 2018. Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021. Disponible en: <https://municipiodequeretaro.gob.mx/wp-con>

tent/uploads/2019/07/PMD_MPIO_QRO_2018-2021_final_compressed-2.pdf.

Osorio Franco, L. (2013). *Jurica, un pueblo que la ciudad alcanzó. La construcción de la pertenencia socio territorial*. México: UAQ y Porrúa.

Philibert Petit, E. y Hernández Amador, N. (2006). “Cuatro visiones de Querétaro”. *Cuadernos de Arquitectura y Nuevo Urbanismo* 1: 19–27.

Reygadas, L. (2004). “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”. *Cultura y política* 22: 7–25.

Robledo, L. (2017). “Vigentes, los contrastes de realidad queretana”. *Universal Querétaro*, el 5 de junio de 2017. <http://www.eluniversalqueretaro.mx/especiales/05-06-2017/vigentes-los-contrastes-de-realidad-queretana>

Rubalcava, R. y Scheingart, M. (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México D.F.: El Colegio de México.

Ruiz, V. (2018). “El Tepe será Barrio Mágico”. *Diario de Querétaro*, el 4 de octubre de 2018. <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/el-tepe-sera-barrio-magico-2044465.html>.

Sabatini, F. (2003). “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”. *Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile Serie Azul* (julio): 1–59.

Saraví, G. (2008) “Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México”. *Revista EURE* Vol. XXXIV (diciembre): 93–110.

Segura, R. (2014) *El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas*. Vol. 65. Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

Serna, A. (2009). *Campo, ciudad y región en Querétaro, 1960-2000*. México: Plaza y Valdés y UAQ.

Trejo Guzmán, M. (2019). El mercado de Querétaro. Una visión alternativa cronotópica desde el hoy y desde el lugar. Doctorado en Proyectos Arquitectónicos, Querétaro: Universitat Politècnica de Catalunya, Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona, Tecnológico Nacional de México.

SECCIÓN
/EXPERIENCIAS



Hernán Pablo GÓMEZ¹

Álvaro LLAMBI²

Ismael LODILLINSKY³

Cecilia NOGUEROL⁴

Matías MORA⁵

Cristian POCZYNOK⁶

PRESENTADO: 04.02.23

ACEPTADO: 05.03.23

COOPERATIVA DE TRABAJO CAMPO UNAMUNO: UNA EXPERIENCIA DE LA ECONOMÍA POPULAR.

161

1. Responsable Social de la Cooperativa de Trabajo "Campo Unamuno" Ltda. e-mail: hpgomez1984@gmail.com
2. Referente del Movimiento Evita. Director Nacional de Desarrollo Socio Comunitario de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. e-mail: alvarollambi@gmail.com
3. Técnico en Economía Social y Desarrollo Local. Presidente de la Cooperativa de Trabajo "Campo Unamuno" Ltda. e-mail: ismael.lodi@gmail.com
4. Ingeniera Civil por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Responsable Técnica de la Cooperativa de Trabajo "Campo Unamuno" Ltda. e-mail: cecilianoguerol@gmail.com
5. Referente del Barrio "Soledad" de Villa Fiorito, Lomas de Zamora. e-mail: matiasmoraa94@gmail.com
6. Licenciado en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL, UBA). Investigador Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", FFyL / UBA. Referente del Movimiento Evita. Subsecretario de Hábitat del Municipio de Lomas de Zamora. e-mail: cristianpoczynok@gmail.com

Resumen

La Cooperativa de Trabajo “Campo Unamuno” es una experiencia de la economía popular de Villa Fiorito, partido de Lomas de Zamora, nacida en el 2016. Se dedica a la construcción, especialmente a los mejoramientos habitacionales, y está conformada por vecinos/as y referentes de los diferentes barrios populares de Lomas de Zamora. En este artículo se narra la trayectoria social y política de la organización, que hunde sus raíces en las tomas de tierras y confluyó en el asociativismo y la economía popular con una agenda anclada en las denominadas “Tres T”: Tierra, Techo y Trabajo.

Palabras Clave: Economía popular; Trabajo; Cooperativismo; Políticas Públicas.

Summary

The Campo Unamuno Worker Cooperative is an experience of the popular economy of Villa Fiorito, Lomas de Zamora district, created in 2016. It is dedicated to construction, especially housing improvements, and is composed by neighbors and leaders from the different popular neighborhoods of Lomas de Zamora. This article describes the social and political trajectory of the organization, which has its roots in land occupations and has converged into associativism and popular economy with an agenda anchored in the so-called “Three T’s”: Tierra, Techo and Trabajo (Land, Roof/Housing and Work).

Key words: Popular economy; Work; Cooperativism; Public policies.

PRESENTACIÓN

La Cooperativa de Trabajo “Campo Unamuno” es una experiencia de la economía popular en la rama de la construcción, que nació formalmente como entidad el 27 de marzo del 2016. Está compuesta por referentes y vecinos de los nueve barrios que integran la zona denominada “Campo Unamuno”, que se encuentra en la localidad de Villa Fiorito del partido de Lomas de Zamora. Cada uno de los barrios tuvo diferentes formas de organización comunitaria: juntas vecinales, comisiones barriales, sociedades de fomento, “copas de leche” o merenderos y comedores, ámbitos políticos de diferentes Juventudes Peronistas o de organizaciones de las izquierdas, entre otras. El 2016, entonces, es un hito, la culminación de un proceso previo de organización popular y construcción de poder territorial.

LOS BARRIOS DE CAMPO UNAMUNO

El “Campo Unamuno” es un conjunto de barrios populares de la localidad de Villa Fiorito, partido

de Lomas de Zamora, que se encuentran en uno de los extremos del municipio. Su perímetro está delimitado por el Camino de la Ribera, la Avenida General Hornos, las calles Chivilcoy y Plumerillo. En el espacio comprendido, se constituyeron a través de diferentes tomas de tierra a lo largo de los últimos 35 años, unos nueve barrios que tienden a ser la expresión de las necesidades no respondidas por las políticas de estado relativas al acceso a la tierra y al techo. En orden cronológico, los barrios son: Libertad (1989), Primero de Octubre (1989), La Lonja (1993), Tres de Enero (1997), DAM o Diego Armando Maradona (1998), Dos de Mayo (1998), Soledad (2002), Libre Amanecer (2006) y 17 de Marzo (2009).

Estos barrios son expresión de lo que ciertos grupos académicos y políticos denominan como la “producción social del hábitat”. Esto es una manera elegante y eufemística de decir que son ocupaciones de tierras de dominio público (nacional, provincial o municipal) o particulares, vacantes y baldías que, al menos en esta parte de Lomas de Zamora, fueron basurales a cielo abierto o quemadas.

Sitios en los cuales las industrias de cercanías volcaban sus desechos tóxicos sin tratamiento alguno. Humedales que se encontraban por bajo de la cota, tendientes a inundarse y ser rellenados por montañas de residuos. Incluso, tanques de brea. De modo que estos barrios son producto de un proceso de remediación y saneamiento del suelo por parte de los vecinos y vecinas con los recursos que tenían a mano. Toneladas de inversión de trabajo humano, comunitario.

A medida que los barrios se fueron densificando, las problemáticas habitacionales volvieron a reflotar.

La búsqueda de trabajo y la cercanía de este sector de Fiorito con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitió que el cartoneo fuera un trabajo con el cual sostener la olla en el hogar. La falta de espacio libre derivó en la última toma de tierras en la zona. Tras una obra que entubó uno de los afluentes del Riachuelo, el arroyo “Unamuno”, el nuevo suelo generado, vacante y sin política de cicatrización, fue prontamente tomado y dio lugar al barrio “El Paredón” y al “Ocho de Diciembre”, ambos partícipes de la Mesa de Trabajo de Campo Unamuno. Es decir, en la actualidad la zona de Campo Unamuno está integrada por 11 barrios populares.

Barrios de Campo Unamuno, extremo noroeste del partido de Lomas de Zamora.



Fuente: elaboración propia.

HACIA LA CONSTITUCIÓN DE LA MESA DE TRABAJO DE CAMPO UNAMUNO

Cada uno de los barrios que componen Campo Unamuno atravesó un proceso particular de organización política en torno al hábitat. Un ejemplo de los tantos fueron el “Grupo promotor de Asociación Amigos Defensa del Barrio 1º de Octubre”, que en octubre de 1992 realizaba boletines barriales para convocar a las familias a diversas actividades que hagan a la mejora del barrio. Este proceso silvestre de organización política fue decantando, con el tiempo, en una inte-

gración que dio nacimiento a la Mesa de Trabajo de Campo Unamuno.

El estado de situación en la que cada barrio tenía una organización más o menos cerrada sobre sí misma, se mantuvo al menos hasta el año 2013. Si bien las y los referentes comprendían que la vulneración de derechos era común al barrio alrededor, las instancias de demanda ante el Estado Municipal, Provincial y Nacional estaban circunscritas a cada barrio. La constitución de un ámbito en común permitió una mirada integral sobre el hábitat y las necesidades de una integración socio

urbana del conjunto. Una de las primeras acciones colectivas fue la construcción de la Ley Provincial N° 14.660 de declaración de utilidad pública y sujeta a expropiación las parcelas de dominio privado sobre las cuales se asentaba una parte del barrio “Soledad” y el barrio “Libre Amanecer”, presentada por entonces por Fernando “el Chino” Navarro. En dicha ocasión, se produjo una masiva movilización a la ciudad de La Plata en el momento en que se votó la Ley, y las paredes de Campo Unamuno se tiñeron de la frase “Si luchamos por nuestra tierra, el futuro es de nuestros hijos”.

A partir de entonces, las demandas de los barrios se comenzaron a organizar por temas transversa-

les al conjunto, teniendo una continuidad y seguimiento de la agenda específica al repartimiento que correspondía de los gobiernos. Es decir, lo que era regularización dominial, con el área específica de “Tierras” en lo municipal, provincial y nacional; lo que correspondía a las infraestructuras con las reparticiones de “Obras Públicas” y las respectivas prestatarias de servicios (AySA, Edesur y Metrogas); lo que era relativo a la contaminación de las grandes empresas y a la gestión integral de los residuos sólidos y urbanos, en los departamentos de Ambiente; lo que era de vivienda y mejoramientos habitacionales con las correspondientes reparticiones; y así con el resto de las cuestiones a solucionar.



Movilización a la ciudad de La Plata; Cámara de Diputados (2013).



Movilización a la ciudad de La Plata; Cámara de Diputados (2013).

Un hito fundamental para la Mesa fue el conocimiento de la Causa Mendoza, iniciada en el año 2004 y con sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el 2008. Allí, se sentenció al Estado Nacional, Provincial y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al resarcimiento de las familias que habitaban la cuenca Matanza-Riachuelo por el daño medioambiental ocasionado. Desde entonces, diferentes políticas se aplicaron en los barrios, pero en aquel momento no existían soluciones perceptibles que hayan cambiado la vida de las familias. De modo que, en el 2014, tras una difusión de las características de la Causa y de los beneficios que podía tener obtener un patrocinio jurídico, se remitió un petitorio firmado por 1.097 vecinos y vecinas a la Defensoría General de la Nación para obtener su acompañamiento. Desde entonces, funciona una Mesa de Gestión Barrial, abiertas a la participación vecinal y en el barrio (excepto durante la pandemia que se realizaron de manera virtual), en la que están involucrados organismos de Nación, el Municipio y las prestadoras de servicios.

En los años de gobierno nacional y provincial de la alianza Cambiemos y ante la ausencia de un avance concreto de las soluciones habitacionales comprometidas en el marco de la manda judicial entre el Municipio y la Nación, la Mesa de Trabajo de Campo Unamuno discutió y decidió dar un paso más adelante: pasar de la demanda y la denuncia, a la búsqueda de ser parte desde la ejecución y administración de las obras propiamente dichas. Para ello fue necesario la constitución de un instrumento que así lo habilitara: la conformación de una cooperativa de trabajo. Esto fue complementado con una decidida acción política orientada a hacerse cargo de los mejoramientos habitacionales.

El ajuste de la política de viviendas en dicho período de gobierno tuvo una inesperada resolución positiva. En la medida en que el ajuste implicaba menos presupuesto para las viviendas y los mejoramientos, la obra pública fue cooptada por las denuncias judiciales. Si bien la agenda política se mantuvo ajena a las necesidades de las familias más humildes, este clima de denuncia daba respuestas acerca de lo sucedido con las viviendas planificadas para estos barrios en años anteriores. En este marco, a fines del año 2017 y a inicios

del 2018, la Cooperativa de Trabajo comenzó a realizar las primeras obras en una articulación relativamente aceptada con el Municipio de Lomas de Zamora.

LA COOPERATIVA DE TRABAJO: DESARROLLO E IMPACTO SOCIAL Y URBANO

En la actualidad, la Cooperativa está compuesta por más de 270 trabajadores y trabajadoras, socios y socias residentes de los barrios populares, que realizan obras de integración socio urbana, que contribuyen a la mejora de las condiciones de vida en los barrios populares. La mayoría de las intervenciones realizadas se engloban en los denominados “mejoramientos habitacionales” de las casas de familia, que incluyen obras como ampliaciones de ambientes, construcción de baños y cocina, instalaciones de agua potable, de gas y de electricidad. También se iniciaron las construcciones de viviendas nuevas, de entre 38 y 75 m², así como de Salones de Usos Múltiples (SUM) de 130 m². Otras acciones llevadas adelante son la construcción de veredas y la forestación. Se avanzó también en una integración vertical en lo que hace a la construcción, teniendo su propia carpintería de aluminio y herrería, para la producción de aberturas y de rejas respectivamente. En perspectiva, está el objetivo de avanzar con obras de mayor envergadura y escala, que requieren de una necesaria capitalización de la Cooperativa, para hacer las obras de infraestructura como son los desagües pluviales, redes primarias y secundarias de agua, cordón cuneta y tendido de redes eléctricas.

En números duros y tomando como ejemplo el año 2021-2022, se realizaron 1.369 conexiones intra domiciliarias de agua y electricidad, 1.035 ml de veredas, 24 viviendas completas, 90 mejoramientos habitacionales (baño y cocina nuevas y/o ampliación habitacional) y más de 150 ventanas. Esos números remiten a más de 450 m³ de hormigón, equivalentes a 56 camiones. Esto quiere decir que se alcanzaron más de 1.500 hogares de los barrios populares.

Sin embargo, los números por sí solos no dimensionan el impacto de la economía popular en

cuanto a la cualificación, el desarrollo humano y las repercusiones en los barrios populares. El ingreso en cada hogar tiene, al menos, tres pasos. El primero requiere el debate y la discusión con las y los referentes de los barrios, que coinciden en su mayoría con quienes son parte de la Cooperativa, respecto a las obras que se llevan adelante. El criterio de selección de los hogares es elaborado entre referentes sociales y equipos técnicos, donde suele primar el criterio de la necesidad. Empezar por las y los últimos de la fila. La construcción de este consenso se realiza una y otra vez, se reafirma, se extiende sobre las y los nuevos cooperativistas. El segundo implica la comunicación con las manzanas del barrio, el puerta a puerta, la explicación de las obras propuestas, los relevamientos sociales y técnicos, el diálogo, la detección de situaciones sociales críticas a abordar una vez que se abre la puerta. El tercero, el acompañamiento efectivo de la familia durante el proceso de obra y en el inmediato período posterior a la misma.

166

Este proceso requiere de responsables sociales idóneos y cualificados para contener una innumerable cantidad de situaciones problemáticas que van más allá de las cuestiones relativas a una obra. La falta de empleo con derechos y la pobreza en los barrios se traduce en situaciones de hacinamiento crítico, en consumo problemático de sustancias, en violencias de género y machistas, entre otras. Hacer las obras, cumplimentar con las curvas de trabajo, “no caerse de la línea” como le llaman, requiere una serie de dispositivos funcionando de manera aceptada para llegar a buen término.

RE-FUNCIONALIZACIÓN DE ESPACIOS Y DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

La Cooperativa está localizada sobre la Avenida Larrazábal, en un antiguo espacio construido como SUM y el que se alojaron políticas socio-educativas como lo fue el Programa Envión. Hoy día, el lugar fue re-funcionalizado por una decisión unánime del conjunto de las y los referentes de Campo Unamuno. En los barrios falta trabajo y empleo con pisos de derechos más altos. Ese SUM fue convertido en un obrador. Primero se usó la planta existente y con el paso de

los años inevitablemente continuó modificando el uso interno para poder crecer y, a la vez, incluso expandiendo el obrador.

Hoy día, una mañana normal laboral entre los lunes y los viernes, una marea de trabajadores inicia su marcha hacia la Cooperativa. Son más de 270 hombres y mujeres que se despiertan, se colocan la ropa de trabajo de la Cooperativa, el calzado de seguridad e ingresan a retirar carretillas y los instrumentos de trabajo. Marcan y firman el ingreso. Al mediodía, exactamente a las 12.00 hs, regresan a comer en sus hogares y luego retoman el trabajo hasta la tarde, momento en que se reanuda el trayecto hacia el obrador para guardar lo que corresponda.

De acuerdo al Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBap), en estos barrios la economía popular expresa como mínimo al 70% de la población económicamente activa. En este enclave del conurbano sur bonaerense, la Cooperativa Unamuno imprimió una nueva cara al barrio, que motoriza a centenas de familias que reciben un retorno por su trabajo que implica la mejora de familias que residen en el barrio y que son como ellos. La solidaridad organizada permite que lo que ganan, a la vez, se vuelque en los comercios de cercanía, en los almacenes, las verdulerías y las carnicerías. La moneda gira y camina por el barrio antes de ir a parar a quienes concentran la producción de los bienes de consumo cotidianos.

Pero que se haya re-funcionalizado este espacio que antes tenía una finalidad más bien socio-educativa y ahora encaraba una perspectiva desde el trabajo, no implicó el abandono de la búsqueda por contribuir, desde la economía popular, a brindar soluciones creativas en los otros temas. La perspectiva es el desarrollo humano integral de las familias. Además de la Cooperativa de Trabajo Campo Unamuno, en este espacio funciona el mendero “Vamos a lo de Norma”, y en los lotes que cada comunidad reservó en los momentos de las tomas para realizar actividades comunitarias, funcionan otros locales. Por ejemplo, el CENS N° 459 (antiguamente Bachillerato Popular “Tierra y Libertad”, con número de DIPREGEP en el 2007, y el primero en ser conveniado en el 2010 con la Provincia como escuela de adultos de co-gestión), el Espacio de Primera Infancia (EPI) “La casita de

colores”, un centro de formación laboral “Construyendo Barrio Adentro”, el SUM “Fronteras Unidas” en el que se realizan actividades recreativas y también funciona una nueva Cooperativa de Trabajo textil, el espacio feminista popular “Cooperativa de Trabajo 8 de Marzo”, entre otros.

DE LA EXPERIENCIA LOCAL A LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LAS PERIFERIAS

La experiencia política previa de las y los referentes que constituyeron la Cooperativa de Trabajo está atravesada de instancias de organización sindicales y gremiales, como también de participación en el partido justicialista como en ámbitos políticos de nuevo cuño como fueron los movimientos sociales. El conjunto de las y los referentes, hacia el 2013, estaban insertos en el Movimiento Evita y contribuyeron, desde su parte, a la construcción de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), hoy día la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP). Con estas experiencias sobre sus espaldas, no resultó extraño que fuesen al encuentro de quienes reivindicaban y militaban temáticas vinculadas a mejorar las condiciones de hábitat y vivienda de los y las más humildes de todo el país.

Una de luchas acometidas fue el acompañamiento a la Ley Provincial Nº 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat”, sancionada en el 2012. En lo local, Campo Unamuno estuvo motorizando junto a otros barrios populares y espacios políticos de Lomas de Zamora, la adhesión e implementación de la Ley por parte del Municipio, a través de dos Cabillos Abiertos por la Tierra con el conjunto de las organizaciones sociales del distrito. Uno realizado en el histórico barrio “Campo Tongui” o “17 de Noviembre” (la toma de tierras más grande de Lomas de Zamora, en la localidad de Ingeniero Budge), y otro realizado en una escuela pública en el centro de Lomas de Zamora, a una cuadra del palacio municipal.

Pero el momento en que la confluencia adquirió una nueva dimensión fue el acuerdo entre los movimientos populares y los curas villeros en pos de una política para y con los villeros. La política en favor de una integración socio urbana dio lugar a

una Mesa Nacional de Barrios Populares (MNBP), en la cual participó desde un comienzo la Mesa de Trabajo de Campo Unamuno como expresión del Movimiento Evita. Desde los primeros relevamientos, los referentes de Campo Unamuno estuvieron involucrados con la construcción del ReNaBap, que derivó en el Decreto Nacional Nº 358/17. Una labor monumental y de co-gestión sólo realizable en el tiempo realizado por la capilaridad territorial de las organizaciones. Los primeros resultados de este registro dieron cuenta de la existencia de unos 4.416 barrios populares habitados por más de cuatro millones de personas que vivían sin escrituras y prácticamente la totalidad sin acceso formal a los servicios básicos (agua, luz, cloacas y gas). Posteriormente, la lucha se encauzó en la búsqueda de la sanción de la Ley Nacional Nº 27.453 “Régimen de regularización dominial para la Integración Socio-urbana”, o dicho comúnmente, la Ley de Barrios Populares, lo cual ocurrió en diciembre de 2018.

Dicha Ley expresó en términos sencillos y barriales lo que históricamente promovieron las y los referentes de Villa Fiorito. Puso en la normativa una definición certera de las aspiraciones y los sueños de los barrios al precisar que la “integración socio urbana” remite al “al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”. La declaración de utilidad pública y expropiación de los barrios, la prohibición de los desalojos por un período determinado (primero cuatro años, entre octubre de 2018 y octubre de 2022, renovados ahora por diez años más, hasta octubre de 2032), y la participación de las Cooperativas de Trabajo en un mínimo del 25% de las obras que se hagan en los barrios populares.

Si las políticas públicas hasta el momento tienen que ver con una reparación histórica de derechos vulnerados, como son la realización de mejoramientos habitacionales, la generación de trabajo cooperativista y la remediación de los suelos, el

horizonte de expectativa está ahora en la capitalización de estas experiencias y en un salto cualitativo del tipo de obras a realizar. Asimismo, la perspectiva de quebrar la dinámica histórica de aparición de barrios populares por la falta de políticas públicas tiene la imperiosa necesidad de tener iniciativas creativas para la construcción de nuevos barrios con una mirada popular que sorteen la búsqueda individual de la tierra y el techo para pasar a ser soluciones colectivas.

Esta es nuestra experiencia. Estas son nuestras herramientas y estos son los caminos que trazamos en el encuentro con otras “empresas populares”, como las llamaba Carlos Mugica en los setenta. Este es el norte hacia el cual nos dirigimos, con los pies en la tierra de Fiorito y con los anhelos de contribuir a las transformaciones de las políticas públicas que nuestros compatriotas necesitan para garantizar un desarrollo humano integral para todos y todas.

SECCIÓN
/ RESEÑAS

*. Dr. en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. (FSOC/ UBA). Directora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC. Sociales), FSOC/ UBA. Coordinadora del libro "El Bienestar en retroceso. El caso de las políticas sociales ante la incertidumbre (2016-2019)".

** Maestranda en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU/ UBA). Investigadora del CEC.Sociales. Editora del libro "El Bienestar en retroceso. El caso de las políticas sociales ante la incertidumbre (2016-2019)".

Reseña de libro

EL BIENESTAR EN RETROCESO. EL CASO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ANTE LA INCERTIDUMBRE (2016-2019)¹

RESEÑA REALIZADA POR: ADRIANA CLEMENTE* Y JULIA NESPRIAS**



PRESENTACIÓN

El libro "El Bienestar en retroceso. El caso de las políticas sociales ante la incertidumbre (2016-2019)" recupera resultados de la investigación llevada a cabo en el proyecto interdisciplinario "Bienestar en América Latina. La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad. (2014-2017)", del Programa de Marginaciones Sociales de la Universidad de Buenos Aires (PIUBAMAS). La primera edición se publicó en formato digital en

el periodo de distanciamiento social preventivo y obligatorio, dispuesto por el gobierno nacional en marco de la pandemia COVID-19 (diciembre del 2020). La segunda, publicada en marzo de 2023, tiene un formato tradicional.

El objetivo general del estudio consistió en reconocer las expresiones territoriales de las marginaciones sociales en el contexto político y económico que atravesó el país entre 2016-2019. El foco estuvo puesto en la materialización del bienestar y su producción a partir del cambio de enfoque y las restric-

1. En oportunidad de publicar la segunda edición del libro "El Bienestar en retroceso. El caso de las políticas sociales ante la incertidumbre (2016-2019)", este artículo, a modo de adelanto, reproduce su introducción. Una producción que reúne las investigaciones realizadas en el CEC.Sociales durante los años 2017 - 2019.

ciones presupuestarias que se experimentaron en el periodo de gobierno de la Alianza Cambiemos.

La reconfiguración del escenario político -institucional y el avance significativo de expresiones identificadas con grupos conservadores y de derecha, trajo consigo cambios en la orientación de los modelos de desarrollo y la implementación de políticas de apertura económica, desregulación comercial y financiera, endeudamiento y fuga de divisas. Las consecuencias de este modelo condicionan el crecimiento de la economía y el desarrollo a largo plazo.

El modelo impuesto entre 2016/2019 supuso un cambio en la orientación de los sistemas de protección social. Por ejemplo, se mantuvieron activos los programas de ingreso, al tiempo que se desmantelaban otros soportes que hacen al sistema de bienestar, anulando el efecto de estos programas en los procesos de movilidad social ascendente.

172

En la línea de explorar el modo en que se comportaron los indicadores sociales ante el nuevo ajuste, con particular impacto a nivel local, el texto contiene varios artículos que se organizan en tres partes y un apartado metodológico sobre la pobreza y su medición. La primera parte se propone, por un lado, explorar el nuevo escenario de crisis socio económico a partir del análisis de la evolución de la desigualdad, la pobreza y el poder adquisitivo de las prestaciones sociales en el periodo 2015-2019. Por el otro, profundiza sobre la categoría de bienestar en perspectiva colectiva e individual, el rol del Estado como garante del mismo y el acceso a bienes de consumo (reproducción básica y ampliada). En esta línea caracteriza el reposicionamiento político y técnico de los gobiernos locales del área metropolitana de Buenos Aires a fin de comprender convergencias y divergencias entre los diferentes modelos en pugna.

La segunda parte hace foco en las familias y su cotidianidad en el nuevo contexto. Para ello, comienza con un análisis de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que problematiza los idearios de protección social que en ella subyacen y da cuenta de cómo se resignificó conceptual, programática e institucionalmente dicha prestación. A continuación, se toman las trayectorias de vida

de mujeres de sectores populares para contar la experiencia de las organizaciones sociales en asistencia y cuidado en la periferia urbana de Buenos Aires. Esta sección cierra con un estudio sobre la 'hiperjudicialización' de los conflictos familiares y el impacto de esos procesos en las familias.

El tercer apartado está centrado en las diversas formas que la participación comunitaria y la economía popular buscaron para compensar la pérdida de derechos sociales y de capacidad de consumo de los sectores populares. Esta sección se inicia con un estudio acerca de las políticas de participación ciudadana en los municipios del conurbano bonaerense y sus transformaciones a la luz de los cambios en el escenario político local en el período 2015-2019. En este punto queremos agradecer el aporte de Adriana Rofman y Carolina Foglia que, como investigadoras invitadas de la UNGS, compartieron avances de sus estudios en el tema. Le siguen trabajos que abordan experiencias de la economía social y solidaria, su crecimiento y fortalecimiento durante los periodos de crisis socioeconómicas. Al respecto se combina la producción conjunta del equipo PIUBAMAS y del CEUR con larga trayectoria en el estudio de economías regionales.

El libro cierra con un apartado metodológico que se articula con el programa regional sobre pobreza urbana que viene llevando adelante el equipo y expone, en perspectiva regional y comparada, el modo en que evolucionó la medición y la caracterización de la pobreza en cuatro países de la región -Argentina, Brasil, México y Uruguay- según la producción de los organismos especializados en cada uno de ellos.

Como se mencionó al comienzo, este libro en su edición digital (2020) se publicó en plena etapa de distanciamiento y después de varios meses de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). El objetivo original de la publicación fue dar cuenta de los costos del retroceso político y económico y los daños sociales que produce la pérdida del rol del Estado como garante de bienestar. Sin embargo, sabemos que la pandemia socavó aún más el estado de deterioro que pudo haber dejado la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos, aspecto que no exime a ese gobierno

de asumir su responsabilidad en la criticidad de los indicadores que dejó al gobierno que lo sucedió y que, pandemia y deuda externa mediante, aún persisten.

Como equipo de investigación del Centro de Estudios de Ciudad (CEC. Sociales), en el marco del

Programa PIUBAMAS, estamos convencidos de que este tipo de producciones pueden ser útiles para no desvincular el cambio de modelo económico que propone la llamada nueva derecha y el consecuente impacto del mismo en la acelerada y sostenida producción de pobreza y aumento de la desigualdad en la sociedad.

