

Artículos seleccionados

La noción de “comunidad” en la  
política social durante el período  
2003-2015:  
Un aporte al debate sobre  
la caracterización de la matriz  
neoliberal.

**Federico Feijoo\***

Fecha de recepción:	17 de marzo de 2017
Fecha de aceptación:	20 de agosto de 2018
Correspondencia a:	Federico Feijoo
Correo electrónico:	federico.e.feijoo@gmail.com

\*. Licenciado en Trabajo Social (UBA).

**Resumen:**

El presente artículo se inscribe en el debate en torno a la continuidad o superación de la impronta neoliberal durante el período 2003-2015 en Argentina. Entre las múltiples dimensiones abarcadas por este debate, el trabajo propone centrar la atención en el campo de las políticas sociales, particularmente en aquellas orientadas a intervenir en el ámbito comunitario. Para ello se retomarán los principales aportes de los "Estudios sobre la Gubernamentalidad", basados en las indagaciones realizadas por Michel Foucault durante la segunda mitad de la década de 1970. Siguiendo esta línea, se intentará dar cuenta del modo en que las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno del neoliberalismo hacen de la comunidad su principal "superficie de gobierno" y se señalarán las implicancias de este "gobierno a través de la comunidad" en el campo de la política social. A su vez, se distinguirán estas estrategias gubernamentales de las propuestas de "desarrollo de la comunidad" impulsadas por organismos internacionales durante las décadas de 1950 y 1960. En base a esta revisión, se intentará identificar las particularidades que las políticas sociales del período 2003-2015 presentaron en su manera de pensar e intervenir en (o "través de") la comunidad y reconocer los aportes que estas recibieron de diferentes improntas gubernamentales.

**Palabras clave:** neoliberalismo – comunidad – gubernamentalidad.

*Summary*

*This article is part of the debate about the continuity or overcoming of the neoliberal tendency during the period 2003-2015 in Argentina. Among the many dimensions covered by this debate, the paper proposes to focus attention on social policies, particularly those aimed at intervening at the community level. To this end, the main contributions of the "Governmentality Studies", based on the inquiries made by Michel Foucault during the second half of the 1970s, will be taken up. Following this line, an attempt will be made to explain how political rationalities and technologies of government of neoliberalism make of the community its main "surface of government" and will indicate the implications of this "government through the community" in the field of social politics. In turn, these governmental strategies will be distinguished from the proposals of "community development" promoted by international organizations during the 1950s and 1960s. Based on this review, an attempt will be made to identify the particularities that the social policy of the 2003-2015 presented in their way of thinking and intervening in (or "through") the community and recognize the contributions they received from different governmental tendencies.*

*Key words: neoliberalism – community – governmentality.*

## Introducción

Este artículo busca inscribirse dentro de los debates en torno a las transformaciones acontecidas en Argentina durante el período 2003-2015. Particularmente, interesa realizar un aporte a las discusiones que giran en torno a la continuidad o superación de la impronta neoliberal durante dicho período. Siendo este un debate que involucra una multiplicidad de dimensiones, el artículo se propone analizar las modalidades que asumieron las políticas sociales, en particular aquellas orientadas a intervenir en el ámbito comunitario. Tal decisión se funda en el particular interés que las estrategias de gobierno habitualmente rotuladas como “neoliberales” muestran por este ámbito como “superficie de gobierno” (Rose, 2007). Así, un repaso por los distintos usos de la noción de “comunidad” por parte de las prácticas de gobierno podría develar algo en cuanto a la eventual vigencia de la impronta neoliberal en el período de estudio.

Siendo estos los propósitos del trabajo, se ofrece inicialmente una breve revisión de los posicionamientos críticos respecto de las políticas desplegadas durante período 2003-2015, agrupándolos esquemáticamente en dos grandes grupos: quienes argumentan que dichas políticas habrían significado una ruptura con el neoliberalismo y quienes ponen el acento en las continuidades que estas presentarían con las implementadas en la década de 1990.

A continuación, se propone una definición del neoliberalismo en tanto impronta gubernamental, introduciendo para ello los principales aportes de los llamados “Estudios sobre la Gubernamentalidad”. Estos toman por antecedente las formulaciones propuestas por Michel Foucault (2007, 2007b) durante la segunda mitad de la década de 1970, ampliadas críticamente por diversos estudios desde la década de 1990 (Miller y Rose, 1990; Rose y Miller, 1992).

Posteriormente, se esbozan algunas consideraciones críticas sobre la noción de comunidad. Teniendo presente que los llamados programas de “desarrollo de la comunidad” implementados durante las décadas de 1950 y 1960 componen un antecedente de central importancia para la concepción de lo comunitario en nuestra región, se considera importante un breve análisis de este modo de pensar la comunidad y de diseñar intervenciones sobre ella.

Realizado este repaso, se intenta explicitar cómo el neoliberalismo recupera la noción de comunidad, dando

lugar a lo que algunos autores denominan “gobierno a través de la comunidad” (Rose, 2007). En este punto, se intenta mostrar las conexiones que desde esta impronta gubernamental se establecen entre la noción de comunidad y otras ideas-fuerza relevantes en la formulación de políticas sociales como “empoderamiento” y “gerencia social”.

Por último, sobre la base del recorrido realizado, se intenta indagar sobre las concepciones de lo comunitario que subyacen a algunas de las políticas sociales formuladas durante el período 2003-2015, intentando dilucidar hilos conductores entre tales concepciones y las correspondientes a las improntas desarrollista y neoliberal, así como también las eventuales discontinuidades y novedades que aquellas puedan presentar respecto de estas últimas.

## El debate sobre el período 2003-2015

Durante los últimos años, el campo académico ha sido escenario de fuertes debates en torno a las transformaciones sociales, políticas y económicas ocurridas entre los años 2003 y 2015. En estos debates es posible, esquematización mediante, identificar dos grandes conjuntos.

Por un lado, las miradas que consideran que las políticas desplegadas durante este periodo no habrían significado una ruptura con el neoliberalismo. De acuerdo con estas, el kirchnerismo habría representado un freno al ascenso de las luchas sociales tras la insurrección de 2001 (Bonnet, 2015). Ciertos aspectos que habrían signado este proceso, como el sesgo “neo-extractivista” del modelo económico implementado (Svampa, 2016), impedirían hablar de una superación del neoliberalismo. A su vez, estos autores interpretan el apoyo expresado al partido de gobierno por diversos movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos como resultado de una “cooptación” (Campione y Rajland, 2006) o como una forma de “participación controlada” (Svampa, 2010).

En cambio, otros trabajos sugieren que durante esta etapa se habría transitado un camino alternativo al de la “década neoliberal”. La experiencia kirchnerista se habría caracterizado por un “reposicionamiento del Estado”, que habría conquistado una mayor autonomía para establecer una agenda propia (Vilas, 2011). Las rupturas con el neoliberalismo se verificarían en aspectos como

una política económica con eje en el fortalecimiento del mercado interno y la defensa del empleo (Rofman, 2016) y una política exterior orientada a la integración regional (Vilas, 2011). El término "posneoliberalismo" sería adecuado para hablar de este proceso y de otros en la región que, con sus avances y retrocesos, habrían representado diferentes grados de negación del modelo neoliberal (Sader, 2008: 81)

Vale aclarar que esta división en dos grandes grupos no pretende ser más que una esquematización con fines expositivos y que, como tal, pasa por alto las innumerables diferencias entre los distintos posicionamientos visitados.

Pero más allá de los matices, es posible plantear que entre uno y otro grupo se ha dado, durante varios años, una suerte de "diálogo de sordos", una dicotomía en la que se ven involucradas diversas concepciones del neoliberalismo. En ellas, el término "neoliberalismo" puede hacer alusión tanto a una determinada matriz de acumulación capitalista, como a una relación entre una economía "periférica" y otras "centrales", o a un modo de comportamiento del Estado respecto de otros agentes sociales.

Como intentará mostrar el presente trabajo, la perspectiva foucaultiana de la gubernamentalidad (Foucault, 2007) ofrece una forma alternativa de abordar este problema, en tanto propone centrar la atención en aquellas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno que el neoliberalismo presenta como específicas. Además, esta perspectiva ofrece la ventaja de evitar una "sobreevaluación del Estado" (Foucault, 2007: 136), al considerarlo más como un efecto de prácticas gubernamentales que como la fuente de estas. De tal modo, se evita caer en lugares comunes como la definición del neoliberalismo en términos de "retiro" o "retroceso" del Estado, poniendo el foco en la manera en que las prácticas gubernamentales van desplazándose desde el Estado hacia otras esferas pretendidamente "exteriores" a él, y a la forma en que se establecen los alcances de cada uno de estos ámbitos. Por último, los desarrollos de los "Estudios sobre la Gubernamentalidad" que caracterizan a la comunidad como nuevo "territorio" –superficie de contacto, interfaz– de las estrategias de gobierno del liberalismo avanzado (Rose, 2007) constituyen un aporte relevante para abordar el problema planteado.

## El neoliberalismo desde la perspectiva gubernamental: racionalidades políticas y tecnologías de gobierno

La noción de "gubernamentalidad" corresponde a los desarrollos presentados por Michel Foucault durante la segunda mitad de la década de 1970, en los que se observa un desplazamiento en el foco de su análisis sobre el poder. En estos trabajos, la preocupación del filósofo francés ya no recae en el estudio las "disciplinas" –al modo en que lo había hecho en textos como *Vigilar y Castigar*– sino, mayormente, en la problemática del "gobierno", ubicando en este campo aquellas tecnologías de poder que no buscan intervenir directamente sobre los sujetos sino "conducir sus conductas", por medio intervenciones indirectas que regulan el campo posible de sus acciones (Castro Gómez, 2010: 44). Así, Foucault pasa a interesarse por las reflexividades y tecnologías que posibilitan el ejercicio del poder cuando este asume como presupuesto y condición básica para su ejercicio la "libertad" de los gobernados. La cuestión del gobierno, entonces, remite a los mecanismos que hacen posible alinear las acciones y juicios de las personas y organizaciones con objetivos gubernamentales (Foucault, 2007; Miller y Rose, 1990)

Partiendo de estas preocupaciones, Foucault propondrá un estudio de la "gubernamentalidad", entendida como "...el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene como blanco principal a la población, por forma mayor de saber a la economía política y por instrumento técnico esencial a los dispositivos de seguridad" (Foucault, 2007: 136)

Siguiendo esta línea, los llamados "estudios sobre la gubernamentalidad" se orientan a dar cuenta del modo de funcionar de las prácticas gubernamentales, a partir de la articulación entre dos dimensiones interdependientes: las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno (Rose y Miller, 1992). Las "racionalidades políticas" son campos discursivos de configuración variable desde los cuales las prácticas de gobierno son conceptualizadas. Se trata de "maneras de pensar" el arte de gobierno, y que permiten definir quiénes deben gobernar, qué o quiénes deben ser gobernados, a través de qué medios, etc. Así, un análisis de las racionalidades políticas se centra en aspectos tales como las justificaciones morales

del ejercicio del poder, las nociones sobre sus formas, objetos y límites apropiados, y las concepciones sobre la correcta distribución de las tareas entre el Estado y otras esferas, incluyendo la propia distinción entre esas esferas (ibíd.). Las “tecnologías de gobierno”, en cambio, consisten en una traducción “en el mundo de las cosas y de las personas” de las formas de saber sostenidas por aquellas racionalidades: los programas, cálculos, técnicas, dispositivos, documentos y procedimientos a través de las cuales las autoridades buscan concretar los objetivos gubernamentales (Miller y Rose, 1990)

En este punto, vale señalar la coincidencia cronológica entre estos desarrollos de Foucault y la reestructuración en las instituciones y mecanismos de regulación social y económica que habían caracterizado a las formas estatales propias del bienestarismo y del keynesianismo. El campo de la gubernamentalidad aparece como un terreno fértil para el análisis de las “nuevas formas de control social” configuradas al calor de la “crisis del Estado de Bienestar” (Foucault, 1991). Así, en tiempos en que el Estado se ve forzado a operar de manera “frugal”, diseñando para ello modalidades de gobierno que le permitan economizar al máximo sus recursos, Foucault propone una analítica de los saberes, las racionalidades y las técnicas que se encuentran en la base de aquellas formas de poder orientadas a lograr la “auto-regulación” de los sujetos.

Desde esta perspectiva, el neoliberalismo aparece como una racionalidad de gobierno que opera a través de la modulación de la conducta de los sujetos en “espacios abiertos”. Ya no se trata, como en tiempos del panoptismo, de unificar una multiplicidad a través del encierro, sino de crear un “medio ambiente” en el que los gobernados puedan moverse con libertad (Castro Gómez, 2010: 50). Este “gobierno a distancia” (Miller y Rose, 1990: 14) se orienta a desmontar todas aquellas garantías que puedan desincentivar la innovación y la competencia —sistemas universales de seguridad social, derechos laborales, etc.—, generando un ambiente de inseguridad en el que las personas se ven obligadas a velar por sí mismas, como una forma de estimular la competitividad y el autogobierno (Botticelli, 2015: 19). Así, el neoliberalismo despliega una incesante intervención gubernamental orientada a configurar como mercados competitivos ámbitos de la vida humana que anteriormente no lo eran.

Esta dinámica alcanza las dimensiones más “personales” de la vida de los sujetos, al ser estos concebidos

como “empresarios de sí mismos” (Foucault, 2007). En esta lógica, incluso aquellas actividades que hacen al disfrute o al bienestar corporal son representadas como inversiones orientadas a una mejora de las propias competencias, y no como un gasto ocioso de energías. Dichas mejoras redundarían en un incremento del “capital humano”: una ampliación de las posibilidades de cada individuo. Ser un “empresario de sí mismo”, capaz de administrar e incrementar de manera responsable y autónoma el propio capital humano, es el imperativo de la impronta neoliberal. Todos los individuos, aun los que se encuentran en las márgenes de la sociedad, aparecen con la capacidad de incrementar su capital humano mediante la creación, la innovación y el emprendimiento (Castro Gómez, 2010: 51)

Trazados de esta forma los grandes rasgos de la “gubernamentalidad neoliberal”, es posible volver a la pregunta inicial: ¿Que sugieren las políticas sociales desplegadas entre 2003 y 2015 en relación con la polémica en torno a de la continuidad o superación de la impronta neoliberal? Como se señaló inicialmente, las mutaciones en el tratamiento dado a la noción de “comunidad” pueden señalar algo en relación a este interrogante.

## Sobre la noción de “comunidad”

Para avanzar en el itinerario propuesto es necesario tomar distancia de la idea según la cual las comunidades constituirían una realidad en sí misma, un a priori que existiría con independencia de las distintas prácticas de gobierno. En este sentido, más que proponerse dar cuenta de la manera en que las sucesivas administraciones estatales se han dado a la intervención sobre ese “dato” que constituirían las comunidades, este trabajo pretende analizar de qué manera el orden de lo comunitario es inscripto en la realidad, cómo es pensado, representado y diferenciado de otros órdenes, y cuáles son las estrategias que se proponen para intervenir en la comunidad así comprendida —o “a través” de ella—.

Se vuelve necesario, por lo tanto, rastrear de qué forma fue posible que la noción de comunidad fuera articulándose, a lo largo de varias décadas, con distintas maneras de intervención sobre la vida de individuos y grupos.

En este sentido, es necesario tomar nota de una particularidad que presenta el contexto latinoamericano. Si en Europa y Norteamérica la crítica neoliberal a las políticas del Estado de Bienestar y su posterior desman-

telamiento desde el último cuarto del siglo XX constituyeron el suelo en que la comunidad logró "volverse gubernamental" —esto es, hacerse técnica, calculable, objeto de un saber experto y de metodologías sistemáticas de intervención— (Rose, 2007), es posible decir que en Latinoamérica la comunidad ya se había vuelto "gubernamental" a mediados de ese siglo, en el marco de los programas de "Desarrollo de la Comunidad" impulsados por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Teniendo en cuenta la fuerte influencia que históricamente ejerció esta impronta "desarrollista" en los distintos modelos de intervención comunitaria desplegados en la región, será necesario un breve repaso por sus supuestos y formulaciones básicas. Entonces, será posible pasar al análisis de las posibles articulaciones de estas tecnologías comunitarias de gobierno con el *ethos* neoliberal y considerar la vigencia de estos engranajes gubernamentales en el período 2003-2015.

### El "desarrollo de la comunidad": cuando lo comunitario se vuelve "gubernamental"

Hacia mediados del siglo XX el gobierno estadounidense redefine su política exterior en relación a los países de América Latina. A partir de esta reorientación, el concepto de "desarrollo" pasa a ocupar un lugar central en las políticas desplegadas en la región: es necesario, se plantea, promover el desarrollo de los países latinoamericanos para que sus poblaciones alcancen niveles de bienestar semejantes a los del mundo desarrollado. En ese mismo contexto, organismos internacionales como la ONU, la OEA y el BID comienzan a elaborar el marco conceptual de lo que se conocería como "desarrollo de la comunidad", definido como "un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación activa de ésta, y la mayor confianza posible en su iniciativa" (ONU, 1955: 6). Así, el desarrollo de la comunidad persigue un progreso económico y social "auto-propulsivo", motorizado por la participación consciente de las comunidades (Arias, 2012: 58).

Las nociones de "desarrollo" y "subdesarrollo" puestas en juego por esta perspectiva tienen sus raíces en la teoría de la modernización (Arias, 2012). Siendo entendido el desarrollo como un proceso evolutivo, unilineal y necesario de las poblaciones, el subdesarrollo aparece como un problema de adaptación de determinados sectores sociales a ese proceso evolutivo. En este sentido, el subdesarrollo es considerado un problema actitudinal sustentado en disposiciones y hábitos de ciertos sujetos: "El cambio de actitud de la población es tan importante como las realizaciones materiales de los proyectos de desarrollo de la comunidad... Desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad, cuando la población empieza a reconocer justificadamente que la vida mejora, sobre todo gracias a su propio esfuerzo... se logra en la etapa inicial un éxito más importante que las propias realizaciones materiales del programa...". El objetivo, en definitiva, es provocar "cambios significativos en la actitud de la población, aumentando su confianza en sí misma y robusteciendo su capacidad para el esfuerzo propio" (ONU, 1955: 10).

Cabe destacar que en este caso la noción de lo comunitario no resulta contradictoria con la primacía de lo social como ámbito de gobierno, es decir, como imagen que orienta las prácticas gubernamentales. Antes bien, la estrategia de desarrollo de la comunidad tiene a la integración social como mandato normativo, en tanto "busca principalmente adaptar características de la población 'al sistema', más que independizar ámbitos locales" (Arias, 2012: 59).

En ese sentido, puede decirse que el desarrollo de la comunidad comparte con las racionalidades políticas emparentadas con el keynesianismo el énfasis adjudicado a la planificación centralizada y a la intervención estatal. En tiempos en que el Estado aparece con la legitimidad —y el deber— de planificar centralizadamente el desarrollo económico y social, el despliegue de la comunidad viene a jugar el papel de contribuir con ese desarrollo, "promoviendo" en ciertas comunidades —aquellas que no logran "adaptarse" al proceso de modernización— actitudes y conductas que les permitan alcanzar mejoras "a través de su propio esfuerzo"<sup>1</sup>.

De tal modo, garantizar la sustentabilidad y la viabilidad de los planes estatales de desarrollo —y no tanto la ne-

1. La distinción entre "necesidades sentidas" y "necesidades reales" de la comunidad, frecuentes en los manuales de desarrollo de la comunidad, dan cuenta de esta primacía del Estado central en la definición del rumbo del desarrollo, incluso a nivel comunitario. La intervención de los expertos en las comunidades debe apuntar "concientizar" a sus miembros sobre las "necesidades reales" que deben orientarse a satisfacer para poder salir de la situación de "marginalidad" en que se encuentran.

cesidad de “economizar” la actividad estatal como en el caso del neoliberalismo— parece ser el motivo que funda la necesidad de apelar a la participación comunitaria.

## La comunidad en la política social neoliberal

Con el advenimiento de la llamada crisis del Estado de Bienestar desde comienzos de la década de 1970, tiene lugar una redefinición y una delegación de las funciones, tareas, incumbencias y atribuciones del Estado, así como también se produce una reformulación de la relación entre la órbita estatal y otros actores sociales. Los imperativos neoliberales que imponen la eficientización de la actividad del Estado comienzan a tener mayor aceptación, volviéndose este un tópico reiterado en las propuestas de administraciones estatales, agencias internacionales y organizaciones del tercer sector. Como resultado de la implementación de estos enfoques, se producen una serie de transformaciones —privatización de empresas públicas, mercantilización de servicios sociales, desregulación del comercio, etc.— que, más que sugerir un “retiro” o “achicamiento” del Estado, deben ser entendidas como una redefinición y complejización de las prácticas gubernamentales, que tienden ahora a diseminarse en una red heterogénea de esferas y actores sociales que exceden ampliamente la figura del Estado Nación como sede del ejercicio de gobernar. De tal modo, el Estado “...’economiza’, ‘racionaliza’, ‘optimiza’ cada vez más sus energías, aprovechándose, sirviéndose de y apelando a la energía de los gobernados mismos, para gobernarlos mejor” (De Marinis, 2005: 20)

Estas transformaciones tienen un correlato específico a nivel de los sujetos de gobierno. La nueva impronta ya no concibe a los gobernados como sujetos pasivos, a los que el Estado deba garantizarles el acceso a ciertos derechos universales fijados de antemano por determinada carta de ciudadanía. Lejos de eso, se los presupone autónomos, capaces de procurarse por sí mismos el acceso a las condiciones de bienestar que ellos mismos consideren deseables a través de sus propios recursos. Sus responsabilidades ya no son entendidas como una relación de obligaciones entre ciudadano y sociedad reguladas por el Estado, sino como una relación de responsabilidades y lealtades en base a lazos de proximidad, cercanía o afinidad (Rose, 2007:117)

Es en esta medida que tiene lugar un agotamiento de lo social como territorio de las prácticas gubernamentales.

La superficie sobre la que se ejerce el gobierno deja de ser concebida como aquella red de lazos de solidaridad que atravesaba al conjunto de los ciudadanos y los ligaba al Estado. En cambio, para las racionalidades políticas que ganan preponderancia en esta etapa, los sujetos de gobierno aparecen ligados a una multiplicidad heterogénea de redes superpuestas, constituidas en base a una variedad de puntos de articulación que van desde la afinidad de estilos de vida hasta la cercanía territorial o la identificación étnica. Estas redes heterogéneas constituyen el suelo sobre el que —y a través del que— las nuevas prácticas de gobierno intentan primordialmente operar: las comunidades. El arte de gobernar asume un “nuevo lenguaje político”, al pensarse y expresarse ya no en términos sociales sino comunitarios: “Estos nuevos lenguajes políticos aparecen encarnados en el modo en que una serie de cuestiones son problematizadas — hechas aseguibles para la acción de la autoridad— en términos de características, fuerzas, culturas y patologías de la(s) comunidad(es). Estos lenguajes moldean las estrategias y los programas que se dirigen hacia tales problemas, tratando de actuar sobre la dinámica de las comunidades. Configuran el territorio imaginado sobre el cual estas estrategias deberían actuar —como la salud mental de la comunidad—. Y se extienden hasta especificar los sujetos de gobierno como individuos que son también, de hecho o potencialmente, sujetos de lealtades para un conjunto particular de valores comunitarios, creencias y compromisos” (Rose, 2007: 118)

En este sentido, las nuevas estrategias gubernamentales procuran *gobernar a través de la comunidad*, es decir, a través de la instrumentalización de lealtades personales y responsabilidades activas de los sujetos para con su(s) comunidad(es) (ibíd.: 119)

La idea de “empoderamiento” promovida por el Banco Mundial (BM) desde fines de la década de 1990 da cuenta de este giro. Siendo un interés del organismo precisar “una selección estratégica de las acciones colectivas para aliviar la carga que pesa sobre el sector estatal mediante la participación de los individuos en el suministro de los bienes colectivos fundamentales” (BM, 1997:3), el organismo propone el “empoderamiento de los pobres”, entendido como “la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y tener instituciones responsables que influyan en su vida” (BM, 2002: 16)

De tal modo, el objetivo de construir una administración estatal “frugal” se articula a través de las estra-

teorías de empoderamiento con la instrumentación de redes de lealtades y responsabilidades interpersonales. Como plantea Murillo (2008), las propuestas del Banco Mundial basadas en el "empoderamiento" propugnan "reformular el Estado en el sentido de que este abandone su papel de 'arbitro neutral' por encima de los intereses particulares y en nombre de la ley universal; para lograrlo, se propone utilizar la persuasión sobre los ciudadanos para que estos se organicen localmente y disminuyan su dependencia del Estado" (2008: 119). Las comunidades se vuelven una instancia fundamental para conjugar la economización de la actividad estatal con la movilización de las energías de los sujetos en pos del logro de objetivos gubernamentales, aprovechando sus capacidades e intereses para constituirlos como ciudadanos auto-suficientes, productivos y participativos (Cruikshank, 1999: 69)

En Argentina, el campo de las políticas sociales no estuvo al margen de estas tendencias. En 1997, en el marco del proceso de "Reforma del Estado", la entonces Secretaría de Desarrollo Social incorpora el "desarrollo de capital social" como una de sus áreas estratégicas, comprendida por una serie de programas caracterizados por el énfasis en la participación de la sociedad civil en general, y de ciertos grupos en particular, como aquellos tipificados como "pobres", "vulnerables", "jóvenes", "adultos mayores", "menores marginados", "personas con capacidades especiales" o "indígenas".

Pero si bien en esta etapa lo comunitario vuelve a ocupar un lugar en la agenda de la política pública nacional —teniendo lugar en 1995 la creación del Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), orientado a consolidar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en proyectos y programas sociales—, se aparta del modelo que proponía el desarrollo de la comunidad. En las estrategias de "empoderamiento" y "gerencia social", las organizaciones comunitarias ya no aparecen como vehículos de un progreso social planificado de manera centralizada, sino integrando un entramado de actores que demandan "espacios propios" al Estado, que claman por el reconocimiento de su capacidad para gobernarse responsablemente a sí mismas y que, a su vez, intentan controlar la actividad estatal y poner límites a su accionar sobre la vida de las personas. El acento está puesto, como señala Arias, en la autonomía: las intervenciones promocionales operaron mayormente bajo la lógica de proyectos, más orientadas a promover la autonomía de los sujetos en la resolución de su existencia que en la búsqueda de una vinculación

orgánica o adaptación de estos con respecto a estructuras societales (2012:142). En este sentido, es relevante la observación de Rose (2007) en cuanto a que el "gobierno a través de la comunidad" procede des-totalizando (Rose, 2007: 120), instrumentando una diversidad de lazos, responsabilidades y lealtades micro-morales de cada sujeto "para con los suyos", sin postular un horizonte común ni mecanismos unificados de solidaridad.

## La noción de comunidad en las políticas sociales del período 2003-2015

A partir del inicio de la gestión del presidente Kirchner en 2003 comienzan a observarse algunas transformaciones importantes en las formas de intervención del Estado, que parece orientarse a revertir algunas de las consecuencias sociales y económicas de la etapa anterior. Estas transformaciones se ven acompañadas de un cambio en la retórica de las autoridades y organismos estatales, cuyos discursos comienzan a articular una crítica explícita al neoliberalismo.

La emergencia en este período de ideas-fuerza novedosas para la política pública argentina sugiere preguntarse por el marco más amplio de racionalidades y tecnologías en el que esos "nuevos" sentidos son puestos en juego. Específicamente en relación al lugar que ocupó la noción de comunidad en las políticas sociales, se observa un complejo entrecruzamiento de diversas y heterogéneas racionalidades y tecnologías políticas. En esta mixtura, ciertos rasgos propios de las improntas que hasta entonces habían impregnado el abordaje comunitario comienzan a articularse con elementos novedosos.

Si analizamos los criterios propuestos por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para su "Programa Promotores para el Cambio Social", encontramos correspondencias significativas con la impronta desarrollista de intervención comunitaria. A través de "Unidades de Trabajo y Participación" compuestas por grupos de "Promotores", se apunta a "generar mayor organización comunitaria, diagnósticos y planificación participativos". Los procesos participativos generados desde estos programas son, sin embargo, "monitoreados" por "facilitadores provinciales" que operan "garantizando la direccionalidad del Programa". De tal modo, los dispositivos construidos se constituyen como "espacios de organización y articulación con el Estado, dinamizando las políticas sociales de éste, conformando de esta manera redes sociales para dar respuesta a las necesidades

del territorio”. La labor “promocional” encarada, pues, apuntaría a hacer de la comunidad una instancia de organización capaz de garantizar el éxito de las políticas sociales del Estado, direccionando de ese modo un proceso de “cambio social” (MDS, 2015a)

En este sentido, podría argumentarse, la forma que asume la dicotomía Estado-sociedad civil que subyace a esta propuesta presenta al primero como el gran impulsor y orientador de las energías sociales, las cuales deben organizarse a nivel comunitario si se pretende que el “cambio social” se concrete con éxito.

En esta misma lógica parece inscribirse el diseño de los “Centros Integradores Comunitarios” (CICs). Concebidos como “una instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil”, estos espacios apuntan a la conformación de una “Mesa de Gestión Local” desde las cuales impulsar una diversidad de acciones que van desde la coordinación de políticas sociales hasta la realización de actividades culturales, recreativas y de educación popular (MDS, 2015b). Nuevamente, el ámbito comunitario aparece como una instancia de “inclusión social”, un terreno en el que se hace posible compatibilizar los lineamientos de la política social definidos por el Estado con las particularidades de cada “territorio” o “comunidad”. Lo que se presenta como “planificación desde abajo hacia arriba” parece quedar acotado a la “flexibilización” y “adaptación” de los programas nacionales, al fundarse en el argumento de que “las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio, porque deben ser concebidas de acuerdo a las necesidades sociales detectadas” (MDS, 2015c)

No obstante, el hecho de que los CICs sean presentados como una “estrategia de gestión” (MDS, 2015c) sugiere cierta instrumentación de la comunidad como instancia “gerencial” de las problemáticas locales. Al puntualizar en el “fortalecimiento de los espacios participativos”, se señala la necesidad de “rescatar, fortalecer, refuncionalizar y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas” (ibíd.). Esto permitiría evitar “la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras, la extemporaneidad de objetivos” e impulsar “un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas” (ibíd.). De tal modo, las energías de la propia comunidad serían un recurso aprovechable para

volver más eficiente y transparente el abordaje de una diversidad de problemáticas jerarquizadas a nivel local por actores no estatales, evitando la discrecionalidades y arbitrariedades en que podría incurrir el Estado a la hora de definir los problemas “de la comunidad” y de decidir sobre las estrategias y recursos adecuados para enfrentarlos.

Por último, puede señalarse que en ciertos programas orientados al fomento de la economía social se apela a la comunidad como el ámbito de interacción privilegiado para que los sujetos puedan desplegar sus capacidades emprendedoras e incrementar su capital humano.

En estas formulaciones, mientras que los sujetos son concebidos como “emprendedores” –o “emprendedores de economía social”– (MDS, 2015d, 2015e, 2015f) cuyos saberes y potencialidades pueden ser activados en pos de “fomentar el auto-empleo” y “generar oportunidades” (MDS, 2015f), el Estado aparece como un actor cuyas facultades se ven acotadas: prestar financiamiento para la compra de insumos y herramientas, proveer asistencia técnica, fomentar la articulación entre los emprendedores, dar visibilidad a sus productos a través de ferias, etc. Es en la comunidad, concebida como entramado de emprendedores, donde reside el poder de iniciativa para crear formas de auto-sustentación, y donde se encuentran los saberes y potencialidades necesarias para concretar ese objetivo. La particularidad que presentaría cada comunidad, aquello que vendría a diferenciar a determinado grupo humano de otros, aparece como el gran activo a potenciar desde estos programas. Aquellos más orientados al fomento de las economías regionales ponen especial énfasis en esto: “Cada uno de los proyectos que forman parte de Emprendedores de Nuestra Tierra apuntan a rescatar la identidad cultural de cada comunidad, tomando como ejes el trabajo colectivo, la creatividad y el desarrollo sustentable...” (MDS, 2015d). Reconociendo la potencialidad de esas particularidades para volverse un recurso de competitividad en el mercado, se asigna al Estado la tarea de crear marcos de competencia adecuados para los emprendedores comunitarios, “a través de la apertura de negocios inclusivos y compras públicas responsables, en el marco de eventos nacionales e internacionales” y favoreciendo “el fomento de alianzas estratégicas para exportar a otros países de la región y del mundo” (ibíd.). Las comunidades, al aparecer como reservorio de saberes y prácticas alternativas –“diversas”– ofrecerían un suelo fértil para la innovación en bienes y servicios y para la generación de nuevos mercados en los que el valor es-

taría dado por lo diverso, lo alternativo y lo sustentable. No obstante, aun cuando la comunidad es concebida como el territorio propicio para el despliegue de estrategias de empoderamiento y ampliación del capital humano de los sujetos, la "inclusión social" aparece como el objetivo principal. De tal modo, las estrategias de economía social serían un modo de movilizar las energías de la comunidad para alcanzar mayores niveles de integración social, presentándose como "un conjunto de prácticas y relaciones sociales que ponen en valor la cultura de las comunidades, construyendo oportunidades para promover el desarrollo local y profundizar un modelo de crecimiento con inclusión social" (MDS, 2015g).

Lo expuesto en este apartado da cuenta de un aspecto interesante de la racionalidad política y de las tecnologías del neoliberalismo. Como plantea De Marinis, lejos de estructurarse como un "pensamiento único", lejos de presentar una coherencia global reflejada en planes y diseños generales de la sociedad, éstas suelen mostrar un proceder cortoplacista, caracterizándose por su celeridad y por su flexibilidad para recomponer relaciones de gobierno (De Marinis, 1999: 94). Así, en el estudio de estas racionalidades y tecnologías desde la perspectiva de la gubernamentalidad, resulta interesante prestar atención a los acoplamientos y desacoplamientos que ocurren entre estas en cada contexto particular<sup>2</sup>.

Las políticas sociales del período 2003-2015 analizadas en este apartado muestran una compleja yuxtaposición de representaciones e instrumentaciones de lo comunitario que se articulan en cada caso en entramados muy disímiles de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno. Incluso cuando la noción de comunidad aparece articulada con objetivos característicos de la impronta neoliberal —como ocurre en los programas que pretenden instrumentar a la comunidad como instancia de agregación capaz de sustentar formas de "auto-empleo"—, no deja de entrecerse la recuperación de sentidos propios del bienestarismo, incluyendo la presentación del Estado como garante de derechos sociales. Así, lo comunitario resulta en estos programas una apelación tan frecuente como diversos son los sentidos que asume: la comunidad puede aparecer tanto como una interfaz para generar sujetos "empoderados" y respon-

sables, dispuestos a participar de la gestión de las problemáticas locales y a escrutar la actividad del Estado, como una instancia estratégica para la implementación —o "reajuste"— de planes de desarrollo e inclusión social concebidos por la burocracia estatal, o bien como una fuente de diversidad, innovación y productividad. Incluso, la comunidad llega a perfilarse como una instancia que promete conjugar inclusión social y reconocimiento/despliegue de potencialidades particulares. Si los mecanismos de gobierno propios de "lo social" eran objeto de críticas por desconocer aquello que diferenciaba a cada sujeto o grupo de todos los demás, el "gobierno a través de la comunidad" ofrece la posibilidad de procesar esas particularidades y potenciarlas. La postulación de objetivos de inclusión social, en este caso, no debería comprenderse como una mera retórica articulada en pos de ocultar una tecnología diferenciadora. El compromiso auto-emprendedor de sujetos, movilizad a través de la comunidad, aparecería como una vía de integración de esas particularidades al conjunto social.

## Consideraciones finales

A lo largo de este artículo se exploraron algunas transformaciones en las maneras de pensar la comunidad desde la política pública, dando cuenta de lo que esa noción aparentemente dada y autoevidente tiene de contingente y artificial. Dicha exploración procuró no desconocer los importantes avances que han significado ciertos dispositivos comunitarios para el abordaje de una gran diversidad de problemáticas. Antes bien, la propuesta buscó señalar sus implicancias y sus limitaciones, teniendo en cuenta que los enfoques y metodologías puestas en juego nunca son neutrales. Construyen de determinada forma el escenario, posicionando de cierta manera a los actores e impactando en la producción de subjetividades al introducir o reforzar supuestos que suelen pasar inadvertidos incluso para quienes diseñan y programan las políticas.

El recorrido realizado permite tomar en consideración las limitaciones que pueden afrontar aquellas estrategias cuyos saberes, supuestos, conceptos y técnicas encuentran sus raíces en improntas gubernamentales de las que pretenden tomar distancia. Así, aun reconociendo la

2. Como señala el autor: "Así, veremos cómo pueden coexistir en una misma situación de poder un conjunto de técnicas que pueden parecer a primera vista como muy avanzadas (las técnicas de 'empowerment' y de autorresponsabilización de grupos y comunidades, de inyección de autoestima y de capacidad de iniciativa en el sujeto), con retóricas welfaristas (de defensa de la cohesión social, de la integración y de la ciudadanía social), con dispositivos meramente disciplinarios de sujeción de poblaciones, con pura violencia, razón de Estado, y exclusión desafiadora y descalificadora" (De Marinis, 1999: 94).

posibilidad de que hayan existido diferencias significativas en la implementación práctica y en los resultados de los programas de abordaje comunitario encarados en el período 2003-2015 con respecto a aquellos típicamente neoliberales —plano en el que no pretendió trabajar en este artículo—, es pertinente señalar sus similitudes y conexiones.

Asimismo, esta exploración invita a extender el debate sobre la continuidad o superación de la matriz neoliberal más allá de la simple enumeración de las medidas adoptadas por un gobierno. Su persistencia se afirma sobre

una red de saberes y tecnologías que demarcan el propio campo de acción de la política pública y sugieren sus posibles vías, al proveer “los” modos de hacer inteligible la realidad y actuar sobre ella. La noción de comunidad es precisamente uno de esos tamices: a través de ella, la realidad social es percibida como una trama de compromisos y lealtades asumidos por cada individuo “para con los suyos”, en cuyo particular dinamismo se hallaría la clave para resolver todo tipo de problemas. Revisar este tipo de supuestos y sus alcances constituye un ejercicio necesario tanto para considerar la vigencia del neoliberalismo como para pensar y construir alternativas superadoras.

## Bibliografía

Arias, A. (2012) *Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*, Buenos Aires, Espacio.

Bonnet, A. (2015) *La insurrección como restauración*, Buenos Aires, Prometeo.

Botticelli, S. (2017) “La impronta neoliberal en el new public management: gobernar a través del mercado”, en Revista Trabajo y Sociedad, No. 29, Santiago del Estero: Caicyt-CONICET. En Prensa.

Candiano, R. (2000) “Articulación de programas orientados al desarrollo del capital social desde la Secretaría de Desarrollo Social en Argentina” en Isabel Licha (editora), *Gerencia Social en América Latina: Enfoques y experiencias innovadoras*, Washington D.C., BID.

Castro Gómez, S. (2010) *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo* en Michel Foucault, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

Campione, D. y Rajland B. (2006) “Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos”, en Gerardo Caetano (comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Cruikshank, B. (1991) *The Will to Empower. Democratic Citizens and Other Subjects*. London, Cornell University Press.

Dean, M., (1996) “Putting the technological into government”, en *History of the Human Sciences*, Vol. 9, Nro. 3, London, Sage, pp. 47-68.

De Marinis, P. (2005) “16 comentarios sobre la(s) sociología y la(s) comunidad(es)” en *Papeles del CEIC* Nro. 15, Bilbao, Papeles del CEIC, pp. 1-39.

Foucault, M., (1991) “Nuevo orden interior y control social”, en *Saber y Verdad*, Madrid, La Piqueta, pp. 163-166.

Foucault, M. (2007) *Seguridad, Territorio y Población: curso en el Collège de France: 1977-1978*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2007b) *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978-1979*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Miller, P. y Rose, N. (1990) “Governing Economic Life”, en *Economy and Society*, Vol. 19, Nro. 1, London, Routledge, pp. 1-31.

Murillo, S. (2008) *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*, Buenos Aires, CLACSO.

Rofman, A. (2016) *El proyecto*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación.

Rose, N. y Miller, P., (1992) “Political power beyond the State: Problematics of Government”, en *British Journal of Sociology* Vol. 43, Nro. 2, London, London School of Economics and Political Science, pp. 173-205.

- Rose, N. (2007) "¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno", en Revista Argentina de Sociología, Año 5, Nro. 8., Buenos Aires, Consejo de Profesionales de Sociología, pp. 111-150.
- Svampa, M. (2010) "Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina", en OneWorld Perspective, Working Papers 01/2010, Universitat Kassel. En línea: [https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP\\_Working\\_Paper\\_2010\\_01.pdf](https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP_Working_Paper_2010_01.pdf)
- Vilas, C. (2011) Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina, Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires, Ediciones UNLa.
- gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-M--s-info-CIC.pdf (recuperado: junio de 2015)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015c) Centros Integradores Comunitarios. Estrategia de Gestión. En línea: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-CIC-Estrategia-de-gestion.pdf> (recuperado: junio de 2015)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015d) Emprendedores de Nuestra Tierra. En línea: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-M--s-sobre-Emprendedores-de-nuestra-tierra.pdf> (recuperado: junio de 2015)

## Fuentes documentales

- Banco Mundial (1997) Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación, Washington D.C., Banco Mundial, 1997.
- Banco Mundial (2002) Empoderamiento y reducción de la pobreza. Libro de consulta, Washington D.C., Banco Mundial, 2002.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015a) Programa de Promotores para el Cambio Social. En línea: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Unidades-de-Trabajo-y-Participacion.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015b) Centros Integradores Comunitarios. En línea: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-M--s-info-CIC.pdf> (recuperado: junio de 2015)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015e) Marca Colectiva. En línea: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-M--s-sobre-Marca-Colectiva.pdf> (recuperado: junio de 2015)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015f) Proyectos Socioprodutivos Manos a la Obra. En línea: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-Proyectos-socioprodutivos-folleto.pdf> (recuperado: junio de 2015)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015g) Economía social (folleto). En línea: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/06/4.-Econom--a-Social-folleto.pdf> (recuperado: junio de 2015)
- Organización de las Naciones Unidas (1955) El Progreso social mediante el Desarrollo de la Comunidad, New York, ONU.