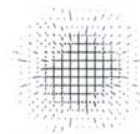


Denis Merklen



POBRES CIUDADANOS
Las clases populares en la era democrática
(Argentina, 1983-2003)



Prefacio de Silvia Sigal



PAZ Y JUSTICIA
LIBERTAD
LIBRERÍA
Sociales • Políticas • Humanas
San Justo 1.142 • Santa Fe



EL NUEVO REPERTORIO DE LA ACCIÓN COLECTIVA: UNA MOVILIZACIÓN DE BASE TERRITORIAL

Desde hace más de veinte años, las clases populares argentinas elaboran nuevas formas de acción colectiva en respuesta a las profundas transformaciones que, desde lo alto de la sociedad, desestructuraron sus mundos de pertenencia. Ocupaciones ilegales de tierras, cortes de ruta, revueltas y saqueos a comercios y a hipermercados se encuentran entre las nuevas manifestaciones que progresivamente modificaron un «repertorio» clásico que giraba masivamente alrededor de los sindicatos y de los partidos.

Tras haber hecho referencia a las tensiones a las que se vio sometida la democracia como consecuencia de la fractura social y a los desafíos que la desafiliación impone a la sociología política, nos proponemos explorar más profundamente estas transformaciones sociopolíticas desde el punto de vista de los sectores populares.

Como hemos visto, desde el año 2000 la opinión pública mostró una cierta sorpresa frente a la creciente movilización social, sorpresa que alcanzó también a las ciencias sociales, tal vez demasiado habituadas a la «pasividad» que se había atribuido a las clases populares durante toda la década de 1990. En este capítulo me propongo responder a dos tipos de preguntas. Por un lado, trataré de dar cuenta de estos cambios en los «repertorios de acción colectiva»¹. ¿Cómo se operan? ¿Cuáles son las características de este nuevo abanico de movilización, sin dudas heterogéneo? ¿Cuáles son los cambios

¹ Tilly considera que las personas disponen de una cantidad limitada de medios aceptados para expresar sus reivindicaciones. Este «repertorio» de herramientas para la acción se forjó en luchas anteriores y caracteriza una época. Puede verse así que los repertorios favorecen ciertas luchas frente a ciertos oponentes pero al mismo tiempo restringen otras posibilidades de acción reivindicativa o de protesta. Cf. Tilly, Charles, *The Contentious French. Four Centuries of Popular Struggle*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1986, y *Les révolutions européennes 1492-1992*, Seuil, París, 1993. [Hay versión española: *Las revoluciones europeas, 1492-1992*, trad.: Juan Faci, Crítica, Barcelona, 1995.]

en la sociabilidad de las categorías populares que estas movilizaciones manifiestan? ¿Cuáles son las perspectivas de evolución de estos movimientos sociales y cuál puede ser su impacto sobre la sociedad argentina y su régimen democrático? Por otro lado, intentaré volver sobre esta sorpresa de la opinión pública frente a una movilización que, sin embargo, tenía lugar desde hacía largo tiempo. ¿Cuál es la responsabilidad de las ciencias sociales en la incompreensión de una nueva relación con la política de las clases populares argentinas? Tras explorar la manera en la que los intelectuales argentinos piensan la movilización popular, nos dedicaremos aquí a presentar esta movilización a partir de la imagen que ella nos ofrece desde otro punto de vista.

En primer lugar, nos vemos obligados a abandonar cuanto antes una hipótesis basada en una «evidencia» que esconde mal el carácter mecánico de la explicación: enfrentadas a una crisis fatal, las personas se habrían decidido «*por fin*» a salir a la calle. Propongo, en cambio, la hipótesis según la cual las respuestas a estas cuestiones no pueden ser halladas más que sobre la base de un doble registro. Claro está que las nuevas formas de acción colectiva responden a las transformaciones operadas tanto a nivel de la estructura social como a nivel de las modalidades de inscripción social de los sectores populares. Así pues, es necesario tener en cuenta la importancia de la desestabilización radical del modelo de integración social en el que se formaron las identidades populares en Argentina. El primer apartado de este capítulo intenta determinar en qué medida la Argentina de hoy responde a las dinámicas entrelazadas en su pasado.

En segundo lugar, sin embargo, intentaremos no considerar las nuevas formas de movilización colectiva exclusivamente en términos «reactivos», es decir, como una respuesta más o menos compleja a cambios estructurales o a desarrollos históricos. Las nuevas manifestaciones colectivas que pueden observarse entre las clases populares deben ser consideradas en su «positividad», en tanto ellas expresan positivamente no una nación ya desaparecida, sino una sociedad en tiempo presente en la que vive, en gran medida, la Argentina que vendrá.

A continuación presentaremos tres de los principales elementos que caracterizan a las nuevas clases populares: su relación con el Estado y con las instituciones públicas, sus modos de integración fuertemente marcados por una «inscripción territorial»² y su matriz cultural, que caracterizaremos como «cosmológica» y «relacional»³. Esta caracterización de las clases populares nos permitirá, en el cuarto apartado del capítulo, dar cuenta de su nueva «politicidad», de una nueva forma de política construida en la tensión entre la «urgencia» y el «proyecto» así como en la relación de las clases populares con las tradiciones políticas. En este sentido, retomaremos el hilo del primer capítulo, puesto que esta politicidad no puede ser aprehendida por ciencias sociales excesivamente obsesionadas por una concepción de la ciudadanía desprovista de contenido sociológico. Éste es el marco en el que intentaremos visualizar las perspectivas de evolución de los movimientos populares.

Las clases populares de una Argentina extinguida

Las transformaciones llevadas a cabo en la estructura social son de tal amplitud que han trastocado de forma inédita el mundo popular que la Argentina había conocido desde los años cuarenta. Comprender en la actualidad ese mundo popular obliga a inscribir nuestra visión en el marco de una «problematización histórica de las cuestiones actuales».⁴ En otros términos, para volver inteligible nuestro objeto debemos dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuándo y cómo se inician los procesos en los que las clases populares se encuentran circunscriptas en el presente? La problemática actual de los sectores populares en Argentina se constituye en el momento en que

2 Cf. Merklen, Denis, «le quartier et la barricade. le local comme lieu de repli et base du rapport au politique dans la révolte populaire en Argentine», en *L'Homme et la Société* N° 143-144, l'Harmattan, París, 2002, pp. 143-64. [Hay edición en español: «Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción», en *Laboratorio on line*, año IV, N° 16, diciembre de 2004, en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm> 3 Semán, Pablo, «Cosmológica, holista...»

4 "Si el presente no es sólo contemporáneo, es necesario hacer una historia del presente, es decir reactivar la carga del pasado que se encuentra en el presente. Es necesario entonces hacer algo como una genealogía del presente o una problematización histórica de las cuestiones actuales.» Castel, Robert, «Présent et généalogie du présent. Penser le changement d'une forme non évolutionniste», en *Au risque de Foucault*, Centro Pompidou, París, 1997, pp. 161-9.

comienza la desalarización y el retiro masivo del Estado social, con el corolario de una pauperización y una fractura social sin precedentes. El momento emblemático que inaugura este período es el último golpe militar de 1976, pues es entonces cuando se abrió un proceso que sólo se cerraría con la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, en diciembre de 2001. Este período de «descomposición» (1976-2001) había sido precedido por un período de «construcción» que se extendió, no sin discontinuidades, a lo largo del siglo XX (hasta 1975), con momentos clave como la salida de la crisis de los años treinta y los dos primeros gobiernos peronistas (1946-52 y 1952-55). Intentaremos identificar las razones de la descomposición.⁵

La catástrofe de una sociedad anteriormente integrada permite ver el carácter radical de las transformaciones operadas: la pobreza alcanza a más del cincuenta por ciento de la población, la proporción de desocupados se multiplicó por cuatro⁶ y el número de trabajadores «informales» se volvió superior al número de asalariados formales: a partir de la crisis, la proporción de asalariados «clásicos» no supera el 30% de la población económicamente activa. Todo esto en un país que no había conocido el desempleo masivo y donde la pobreza urbana era estimada en el 3% de la población (en 1970, según la CEPAL). En la actualidad, los ingresos promedio del 10% más rico son 30 veces superiores a los del 10% más pobre (quienes no perciben más que el 1,8% del total de los ingresos), lo cual coloca al país entre los peores sistemas de distribución de la riqueza de la región, junto a Brasil o Chile, y lo aleja cada vez más del grupo de sistemas más equitativos en los que se encontraba, junto a Uruguay y Costa Rica, hasta los años ochenta.

Dos fenómenos se encuentran en el origen de esta regresión. El primero es el proceso de desindustrialización⁷ continuo que atravesó todo el período,

⁵ No es nuestra intención hacer aquí una descripción detallada de un período largo y complejo, lo que escaparía al objetivo central de este trabajo. La enumeración de algunos rasgos de la estructura social argentina y de sus evoluciones tiene por objeto dar un sentido preciso a expresiones como «descomposición social» y, en especial, poder comprender un presente que es heredero de dos períodos pasados: el primero, más reciente (1976-2001), a la vez heredero del segundo (1930-40/1976).

⁶ La evolución de la desocupación corresponde a las dos fases señaladas: fue inferior a 5% desde los años 1940 hasta los años 1980, alcanza el 7,6% de la población activa en 1989, el 8,6% en 1990, el 13% en 1994 (23% en el caso de los jóvenes de 14 a 24 años) y el 18,4% en 1995. Si sumamos las tasas de desempleo y las de subempleo, obtenemos el 30,1% de la población activa en 1996, lo cual continúa más tarde en aumento, con la recesión de 1998-2002. Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto, «Política social e igualdad», en Bustelo, E. y Minujín, A. (eds.), *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*, UNICEF/Santillana, Colección «Cuadernos de debate», Bogotá, 1998, p. 67-117.

con una disminución drástica de los obreros entre las clases populares. El segundo fenómeno se refiere a la reducción del sector público, proceso que se inicia igualmente a partir de 1976 y se acelera en los años noventa con el programa integral de privatización de las empresas públicas y de achique directo del tamaño del Estado. Por un lado, este retiro del Estado provocó una importante reducción del número de funcionarios, lo que amputó drásticamente su presencia de las clases populares; por otro lado, esto último se tradujo en un cambio profundo de la relación de las clases populares con el Estado y con la política. No debe olvidarse que desde el primer peronismo las clases populares se socializaban a través de la relación estrecha que sus organizaciones políticas y sindicales mantenían con el Estado, y que este vínculo tenía un impacto directo sobre la organización de la vida cotidiana de esos «trabajadores»⁸.

Este último mecanismo nos revela la segunda característica de una Argentina que ya no existe o que «ya fue». Con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), la Argentina abandonó definitivamente el modelo de intervención del Estado a través del cual se habían regulado la economía y las relaciones sociales fundamentales. Ese modelo de regulación social había permitido una estabilización de la sociabilidad de las clases populares durante cinco décadas (1940-1989).⁹ En primer lugar, esta estabilización de los modos de vida populares es resultado de la extensión de la relación salarial (que abarca a más del 70% de la población económicamente activa desde los años 1940¹⁰) y, en segundo lugar, refleja la construcción de un conjunto de protecciones

⁷ Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir*, Planeta, Buenos Aires, 1996. Kosakoff, Bernardo y Ramos, Adrián, *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, UNQ, Buenos Aires, 2001.

⁸ Si hubiéramos escrito este libro en los años setenta, no habríamos pensado en comillas o itálicas que relativizan el término «trabajador» y dan cuenta de su carácter de categoría social, política y sociológica. ¿Qué nos lleva a utilizarlas hoy? Veremos el porqué en las páginas siguientes e intentaremos sistematizar una respuesta en el capítulo 6.

⁹ Este aspecto del modelo «estadocéntrico» (Cavarozzi) se ve acompañado por el hecho de que durante todo este período el Estado se encontraba en el centro de los conflictos económicos y políticos. Sidicaro, Ricardo, «Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)», en Ansaldi, W. et al. (eds.), *Representaciones inconclusas*, Biblos, Buenos Aires, 1996, y *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, UBA-Libros del Rojas, Buenos Aires, 2001.

¹⁰ La mayor proporción de asalariados se observa en el censo de 1946 (73,8% de la Población Económicamente Activa). La relación salarial alcanzaba al 71,2% de la PEA en el censo de 1970, pero en 1980 el descenso había comenzado y la tasa caía hasta el 65,9% de los activos.

sociales a partir de la intervención de los sindicatos y del Estado; por último, esta estabilización surge de la regulación de las relaciones laborales y de un nivel relativamente elevado de los salarios («elevado» con respecto a los salarios de hoy y con respecto también al nivel de los salarios de la mayor parte de los países latinoamericanos en esa época).

Los resultados de este sistema de integración marcaron las modalidades de acción colectiva de manera duradera. En primer lugar, el sistema estabilizó los mundos populares de la manera en que acabamos de evocarlos. En segundo lugar, facilitó la identificación del *pueblo* y el *trabajo*, con una receptividad del discurso peronista que organizaba los temas de la dignidad y del reconocimiento social alrededor de la figura del *pueblo trabajador*.¹¹ Por último, hizo posible un tipo de politicidad en la cual la acción colectiva podía organizarse sobre la base de una estrategia de *conquistas sociales* que podían ser representadas bajo la forma de *derechos adquiridos* y que podían materializarse en las instituciones públicas. Es en esta lucha por *derechos* que el movimiento peronista ocupó un lugar central entre las identidades populares (lo que fue posible mediante el asistencialismo gubernamental, la acción de los sindicatos y el control de diferentes niveles del Estado).¹² Es por estas vías que las clases populares pudieron articular la acción colectiva en un repertorio más o menos unitario en el que era posible combinar una lucha orientada tanto por la conquista de nuevos derechos como por la defensa de los derechos amenazados.

Solamente es posible tal articulación cuando los individuos están inscriptos en un sistema de relaciones sociales estables que les permite pensar el futuro¹³ tanto a nivel de las estrategias individuales (en la proyección de una promoción social a través de la escuela o en la protección frente a la vejez o en la enfermedad) como a nivel de las estrategias colectivas (cuando la historia

política y social podía ser leída como el resultado de las luchas emprendidas). Ésta es la razón por la cual dicha forma de acción colectiva pudo establecerse más allá del peronismo, dejando también su marca en todos los períodos en los que este movimiento no se encontró en el poder (en especial 1955-1973 y 1976-1989), aun cuando guardara su lugar en el corazón identitario de las clases populares.

La descomposición social iniciada en los años setenta se produjo de forma continua, si bien con velocidades diferentes, bajo todos los gobiernos de los últimos veinticinco años. Muy diferentes entre sí, se destacan dos períodos de aceleración extraordinaria bajo los gobiernos de Alfonsín y de Menem. Así, el carácter continuo de la desarticulación del sistema social se encuentra ligado a la contracción del mercado interno, a la desindustrialización y al desmembramiento del Estado. La estructura de protección social se desarticuló puesto que sus prestaciones sufrieron discontinuidades, fueron disminuidas o simplemente suprimidas por la caída de las inversiones públicas, por la decadencia de las obras sociales y su posterior desregulación y privatización, y por la caída abrupta de las tasas de sindicalización. Los efectos conjuntos de estos fenómenos implicaron una desinstitucionalización de la relación salarial y, de manera más general, de las relaciones laborales.

Desde el punto de vista de la acción colectiva, la primera y más importante diferencia entre las clases populares del último siglo y las de la Argentina postdescomposición debe ser buscada sin duda en el papel jugado anteriormente por la constelación sindical. Es necesario hacer notar, en primer lugar, que el sindicalismo constituyó uno de los principales actores de la política argentina y esto, insistamos, desde los inicios del siglo XX hasta 1989.¹⁴ En segundo lugar, debe subrayarse que las estructuras sindicales fueron durante este período uno de los factores más importantes de socialización de las clases populares, en especial a partir del rol que jugaron tanto en la promoción social como en la implantación de protecciones a través del vasto sistema de «obras sociales» (promovidas por el peronismo

¹¹ Examinamos las consecuencias de la ruptura de este par en el cap. 5.

¹² En rigor, las luchas obreras son importantes y comienzan ya a principios del siglo XX. Sin embargo, el reconocimiento masivo de estas luchas por parte del Estado inscribió en la memoria popular el primer gobierno peronista y la participación de Perón en el gobierno de Farrell como primer momento de realización de los derechos sociales. La mitología sostiene así que las conquistas sociales comenzaron sólo a partir de 1945. Más aún, que ellas tuvieron lugar solamente entre 1945 y 1955.

¹³ Michèle Leclerc-Olive muestra cómo, desde un punto de vista subjetivo, no es siempre posible pensar el «futuro» desde una posición de precariedad. En efecto, la proyección de los individuos y de los hogares sobre el porvenir requiere ciertas condiciones de estabilidad. Cf., Engrand, Sylvie y Leclerc-Olive, Michèle, «Sortir de la précarité: entre routine et projet», en Billard, I., Debordeaux, D. y Lurol, M. (coords.), *Vivre la précarité, Trajectoires et projets de vie*, Editions de l'Aube, París, 2000.

¹⁴ Más allá de las polémicas sobre la existencia de un sindicalismo fuerte antes de la interpelación peronista, es cierto que la extensión del sindicalismo y su articulación con la esfera del Estado se vio consolidada por la asociación política entre el mundo sindical y el peronismo operada de 1943 a 1945. Vale la pena recordar que las «obras sociales» eran sistemas de protección social (enfermedades, accidentes, vacaciones, etc.) administradas por los sindicatos.

de 1946 y desarticuladas por el de 1989) que brindaban una cobertura a sus afiliados en dominios que iban desde la enfermedad hasta las vacaciones y el turismo.¹⁵

Si bien nuestra exposición de este panorama astillado del mundo popular debe ser breve, es esencial posar nuestra mirada en un contexto evolutivo con el objeto de medir el carácter radical de las transformaciones de los años ochenta y noventa. Desde el punto de vista de las subjetividades, estas transformaciones se expresan por una especie de perplejidad ambigua en la que las clases populares parecen oscilar entre la defensa de un *status* de *trabajadores* al que no quieren renunciar completamente y una fuga hacia adelante en la que se sacrifica la relación laboral y se busca articular nuevas formas de demanda social.

Como veremos enseguida, la movilización social observada en la actualidad se encuentra así tironeada desde el interior por una tensión que conjuga (mal, por el momento) una dimensión de protesta con la lucha por la supervivencia.

El nuevo repertorio: *asentamiento*, *piquete*, *estallido* y *saqueo*

Las ocupaciones ilegales de tierras (*asentamientos*) seguidas por el desarrollo de un conjunto de organizaciones barriales, los cortes de ruta (*piquetes*), las revueltas populares para exigir la renuncia de las autoridades provinciales o del gobierno nacional (*estallidos*) y el asalto de comercios en las situaciones de crisis económica aguda (*saqueos*) constituyen los componentes de lo que ha sido llamado, siguiendo la conceptualización propuesta por Charles Tilly, un «nuevo repertorio de acción»¹⁶ de las clases populares argentinas.

¹⁵ Es útil recordar que la Argentina fue uno de los países de tasas de sindicalización más elevadas del continente americano, fenómeno asociado sin dudas a la extensión de la relación salarial.

¹⁶ Así, hablan de «nuevo repertorio», por ejemplo, Auyero, Javier, *La protesta. Relatos de la beligerancia popular en la Argentina de los noventa*, UBA-Libros del Rojas, Buenos Aires, 2002, y Farinetti, Marina, «Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: Indagación sobre el significado de una rebelión popular», en *Apuntes* N° 6, Buenos Aires, 2000, pp. 77-126, Y «Los significados del 'Santiagueño'. un estallido social», en *L'Ordinaire latino-américain* N° 188, Toulouse, 2002, pp. 109-17.

Los asentamientos

Los *asentamientos* fueron uno de los primeros componentes de este nuevo repertorio. Ellos marcaron el puntapié inicial del cambio. Las primeras ocupaciones ilegales de tierras tuvieron lugar en 1981 con la invasión de terrenos en la zona sur del Gran Buenos Aires. El movimiento se extendió luego como una modalidad privilegiada de acceso al hábitat popular puesto que las organizaciones barriales llegaron a jugar un rol importante en la implementación de políticas sociales. Con los *asentamientos* comienza a desarrollarse un vasto movimiento de organizaciones barriales que supera con mucho el marco de las ocupaciones ilegales. En un primer momento, las organizaciones barriales crearon un movimiento de base orientado por el objetivo de la *construcción de un barrio* (es decir, la producción de un hábitat «normal» por oposición a la representación de la *villa*), así como por la promoción de una estructura de solidaridad territorial. Un segundo momento se inicia inmediatamente después cuando las organizaciones «salen» hacia el sistema político para obtener las intervenciones institucionales que permitieran favorecer la realización de un proyecto de inscripción social territorializada (la escuela, la cantina o el dispensario para el barrio) y que al mismo tiempo ayudaran a detener la devastación provocada por el empobrecimiento. Las organizaciones barriales se constituyeron así en una de las bases principales de la participación popular en la creación de una nueva demanda social ya no asociada al mundo del trabajo ni organizada por los sindicatos. Como veremos en la próxima sección, esto fue posible gracias a una reorientación de las políticas sociales llevada a cabo desde 1987. Recordemos, por último, que la mayoría de las organizaciones produjeron en ciertos momentos clave (en especial en los inicios, en su fundación), la promoción de sólidos dispositivos de democracia (directa o indirecta). La gran mayoría de los *asentamientos* vivieron una primera etapa en la que las asambleas, la institucionalización de sus *cuerpos de delegados* y las elecciones de los dirigentes barriales participaron en la construcción de un auténtico espacio público local.¹⁷

¹⁷ En casi todos los casos, asimismo, el reconocimiento del Estado y la posterior integración de las organizaciones a la gestión de las políticas sociales se tradujo en un debilitamiento de los mecanismos de participación directa y en la fragmentación de las organizaciones (hasta entonces unificadas a nivel de cada barrio). Hemos analizado este fenómeno en profundidad en dos trabajos: cf. Merklen, Denis, *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Catálogos, Buenos Aires, 1991, e *Inscription territoriale ...*

Los saqueos

Bajo los efectos de la crisis de hiperinflación de 1989 y de la recesión económica y la asfixia financiera y monetaria de 2001, los pobres de las grandes ciudades (en especial de Rosario, Córdoba y el Gran Buenos Aires pero también de otros grandes centros urbanos) *saquearon* supermercados y centros comerciales en busca de alimento.¹⁸ Es bajo esta forma que aparece en el espacio público, en 1989, el estado de carencia en el que se encontraba una cantidad creciente de familias. El hambre hace su entrada en la escena pública por primera vez en las grandes ciudades y se constituye en una amenaza al orden democrático (no obstante, ¿qué es lo que amenaza en mayor medida a la democracia: el saqueo de comercios o el carácter, vuelto insoportable, de un orden económico injusto y de un orden político impotente o indiferente frente a la suerte de una parte de su ciudadanía?).¹⁹ En un primer momento esta situación permaneció asociada a los efectos devastadores de la inflación que los sectores populares vivían como un mal endémico desde hacía treinta años y que, con el estallido de la hiperinflación, licuó sus medios de vida así como los de los sectores medios.²⁰ El control de la inflación con el «*plan de convertibilidad*»²¹ en 1991 alejaría este peligro con un mejoramiento real de las condiciones de vida y con la disminución de la indigencia durante los cuatro primeros años del programa. Sin embargo, estas escenas de pillaje de comercios se reproducirían aún con mayor magnitud en 2001, cuando cuatro años consecutivos de recesión pondrían una vez más en evidencia la incapacidad del Estado para dar una respuesta

eficaz; así como la de los sindicatos, que no podían más que mirar de lejos cómo las clases populares se movían por fuera de su campo de influencia.

Los estallidos

A partir de 1992, un episodio de nuevo tipo colocaría a las clases populares en la escena pública. Verdaderas revueltas populares provocarían la destitución de los gobiernos de las provincias de Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Corrientes, dando una visión anticipatoria de la suerte que correría el gobierno de Fernando De la Rúa en diciembre de 2001.²² Como lo muestra Marina Farinetti, estos episodios de revuelta en los que la representación política fue el primer blanco de la ira popular (con el saqueo, robo e incendio de los edificios de los poderes públicos -ejecutivo, legislativo y judicial-, así como de las residencias particulares de diversas autoridades), se explican por una combinación compleja de crisis de las administraciones públicas y de «economía moral de las masas», según la conocida fórmula de E. P. Thompson. En muchos casos precedida de varios meses de salarios impagos al personal estatal, la revuelta reunió una parte importante de la población que ya no estaba dispuesta a tolerar su suerte frente a la exhibición de una corrupción generalizada e impune, resultado de sistemas de gobierno en general marcados por el nepotismo de familias locales. No es tanto la miseria o la crisis económica lo que provoca la *explosión* de la sociedad civil sino la incapacidad, la negligencia o la indiferencia del poder frente a esta situación.

Los piquetes

Hacia el mes de junio de 1996, en dos pequeñas ciudades petroleras de la provincia de Neuquén (Plaza Huincul y Cutral-Co) entra en escena lo que sería considerado cinco años más tarde una de las principales modalidades

¹⁸ Para una descripción de los primeros *saqueos* en la crisis hiperinflacionaria de 1989, Cf. Prévôt Schapira, Marie-France, «Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires», en *Problemes de l'Amérique latine* N° 95, París, 1990.

¹⁹ En 1983, al final del régimen militar, la prensa publicó fotos de niños víctimas de la desnutrición hospitalizados en Tucumán. Es la prueba dada en ese momento de las consecuencias sociales de la política económica de la dictadura. Sin embargo, la localización de este fenómeno en una provincia «lejana» del noroeste limitó el impacto político del acontecimiento. El carácter masivo del empobrecimiento se expresó por primera vez en 1989 en plena crisis hiperinflacionaria.

²⁰ Sigal, Silvia y Kessler, Gabriel, «Comportements et représentations face a la situation de dislocation des régulations sociales: l'hyperinflation en Argentine», en *Cultures & Conflits* N° 24/25, invierno-primavera de 1996-1997.

²¹ «*Convertibilidad*» es el nombre dado a la política monetaria asociada a una estrategia de «*currency board*» puesta en práctica en 1991 por el gobierno de Carlos Menem. De manera más general, se llama así al conjunto de la política económica del período menemista (1989-1999), centrada en esta estrategia monetaria pero también en la apertura de los mercados, con un vasto programa de privatización y de desregulación de las relaciones salariales.

²² Sobre esta modalidad de acción colectiva, véase el remarcable análisis realizado por Marina Farinetti sobre el *santiagueño*, la revuelta de la provincia de Santiago del Estero en 1992: Farinetti, Marina, «Violencia y risa ... « y «Los significados del... «.

de la acción colectiva de las clases populares argentinas; el *piquete*. Frente a la amenaza de cierre de los pozos petroleros a partir de la privatización de la empresa estatal YPF, los habitantes cortaron la ruta que atraviesa esos pueblos (y que une las ciudades de Neuquén y Zapala) para exigir una solución a su suerte. El corte duró varios días y los *piqueteros* debieron enfrentar a la gendarmería antes de poder negociar, primero con un juez y luego con las autoridades. Este método fue retomado algunos meses más tarde en otra ciudad petrolera igualmente amenazada, esta vez en el norte del país, en la provincia de Salta; General Mosconi. En los años que siguieron, el *piquete* se transformó en un método extendido sobre todo el territorio como forma de protesta adaptada a las nuevas condiciones sociales. Un punto de inflexión se produciría en el año 2000 cuando un *piquete* cortó durante un mes la ruta nacional 3 a la altura de La Matanza, el distrito más grande del Gran Buenos Aires.²³ El episodio es importante puesto que a partir de ese momento el método se consolidó como forma de acción y porque se produjo el reforzamiento de un grupo de organizaciones identificadas como *piqueteras*. ¿Qué es lo que se encuentra en el origen de este cambio? Los *piqueteros* llegaron a constituirse en gestores de políticas sociales, en un actor de peso sobre arenas públicas locales y nacionales, y en una de las voces de mayor resonancia en el espacio público.

Desde entonces, estas organizaciones administrarían una parte importante de los planes *Trabajar*, una prestación que el gobierno entrega a los desocupados a cambio de un trabajo comunitario (en el marco de un programa cofinanciado por el Banco Mundial ²⁴). Este reconocimiento de la militancia *piquetera* constituye una innovación política importante, ya que a partir de entonces orientaría todas las luchas: participar de una organización de *piqueteros*, y en especial de una de los cientos de asociaciones barriales

que forman parte de esos movimientos, es reconocido por el Estado como un trabajo de interés comunitario. A partir de entonces, el reconocimiento de las nuevas organizaciones como actores sociales se convirtió en un hecho instalado en la opinión pública. Madurado durante diez años gracias al trabajo de las organizaciones de base territorial, el nuevo juego político en el que las organizaciones populares toman parte activa comenzaba así a consolidarse hacia fines de los años noventa.

Las claves del nuevo repertorio: inscripción territorial y políticas sociales

¿Qué es lo que nos autoriza a unificar estas formas dispersas de movilización bajo la etiqueta de un repertorio? Aun cuando la noción de «nuevo repertorio» haya sido esbozada, sus usos habituales en la literatura sobre la Argentina realizan sólo una constatación empírica del hecho de que nuevas formas de acción se agregan a la acción de los viejos sindicatos o la reemplazan, sin que una conceptualización permita comprender por qué esas acciones constituyen un repertorio y no un simple inventario. Querría proponer aquí algunos elementos de respuesta a la cuestión del repertorio. Más allá de los aspectos que las diferencian, estas acciones encuentran su unidad parcial en algunos atributos comunes de las nuevas clases populares, en especial en las relaciones que las constituyen y en la orientación de las acciones que ellas realizan.

Desafiliación y políticas sociales

Un primer elemento común puede ser observado en la evolución que articula históricamente los efectos de la desafiliación social con las nuevas políticas sociales. Durante los años 1980 y 1990, las movilizaciones populares evolucionaron al combinar, de manera heteróclita, dos orientaciones. En un primer momento, las demandas se dirigían a la restauración de las «*conquistas sociales*» perdidas o bajo amenaza (se reclamaba el aumento de salarios, la defensa de los empleos y de las protecciones sociales, con una acción social todavía en manos de los sindicatos, aun cuando éstos se encontraran en una estrategia de repliegue). O, mejor dicho, las luchas sociales se

²³ Con 1.2 millones de habitantes, La Matanza presenta la concentración de población pobre más grande del país, más del 10% de la población del conurbano y 4% de la población total del país. Históricamente gobernado por el peronismo, este distrito concentra un número importante de fábricas y de talleres que alimentaron la formación de una clase obrera importante. Sin embargo, nada queda de las tradicionales plantas industriales. Entre las grandes fábricas, las más importantes eran la de Volkswagen, Chrysler, Borgward y M.A.N. en la rama automotriz, Textil Oeste en la textil, Klia en la producción de máquinas agrícolas, Yelmo en la de electrodomésticos y Santa Rosa y la Vaskonia en la metalúrgica. Todas estas fábricas cerraron entre 1990 y 2001. La única que persiste es Federal, vieja fábrica de jabones recientemente mudada de los bordes de la Capital hacia el interior del distrito.

²⁴ Estos subsidios fueron reemplazados por los *Jefes y jefas de hogar*, de características similares pero enteramente financiados por el Estado.

orientaron hacia la defensa de un orden social fuertemente amenazado y desestabilizado, lo que afectaba directamente, no sólo el modo de vida de la mayoría de los asalariados, sino también las condiciones fundamentales del ejercicio de la ciudadanía.

En un segundo momento, una vez que la situación se estabilizó bajo la forma de una nueva cuestión social alrededor del empobrecimiento, de la precarización de las relaciones laborales y del desempleo masivo, las luchas populares se dirigieron a la adquisición de prestaciones sociales ligadas a la asistencia. Las políticas sociales se volvieron vitales y se constituyeron en el objeto privilegiado de las movilizaciones. Hacia fines de los años noventa, la regresión social aparecía como irreversible a los ojos de un sector creciente de las clases populares. En virtud de esta constatación, la degradación de las condiciones de vida impuso entonces una lucha por la supervivencia en la que las políticas sociales cumplían un papel cada vez más importante.

El Estado acompañó este movimiento a través de la reorientación de las políticas sociales. Esta estrategia fue inaugurada por el «Plan Alimentario Nacional» (PAN) dispuesto por el gobierno de Raúl Alfonsín desde 1985²⁵ y encontraría una elaboración más acabada con una iniciativa de «participación», de incorporación activa de las organizaciones de base territorial en la puesta en marcha de las políticas sociales, estrategia desarrollada por el peronismo en la provincia de Buenos Aires y en las municipalidades del conurbano (Moreno, Lomas de Zamora). Esta política, que podría calificarse como de «asistencia participativa», se consolidó con la llegada de Antonio Cafiero a la gobernación de la provincia, también en 1987, Y se extendió poco después a nivel nacional (descentralizada hacia las provincias y los municipios), en especial por la acción del gobierno de Carlos Menem en el curso de los años 1990. Esta reorientación de las políticas sociales abrió nuevas posibilidades de movilización que escapaban a los sindicatos. El Estado encontró a través de ella y con ella un interlocutor privilegiado en las organizaciones barriales, al mismo tiempo que contribuía a la consolidación de este nuevo actor social.

De este lazo entre el Estado (reformado) y las nuevas organizaciones barriales, lazo social y político territorializado, se nutrirían más tarde los *piqueteros*.

Sin embargo, desde 1995, al mismo tiempo que esta estrategia se desarrollaba, sus efectos eran limitados a causa de las consecuencias cada vez más negativas del orden social engendrado por las reformas económicas guiadas por la *Convertibilidad* y su programa de ajuste estructural. A partir de ese momento, la evolución de la relación entre políticas sociales y clases populares siguió una dinámica paradójica: en la medida en que las políticas de asistencia adquirían una importancia creciente en el presupuesto de los hogares pobres, cada vez más numerosos y cada vez más privados de otras alternativas para completar sus ingresos, el Estado veía limitada la base de recursos financieros que podía destinar a esas prestaciones.²⁶

En este contexto, las políticas sociales comenzaron a ocupar la mayor parte de las energías de la movilización colectiva. Ya no se estaba en presencia del *pueblo trabajador* que durante décadas se había organizado alrededor de su inscripción salarial. Las clases populares actuaban entonces en función de su fragilidad, de la escasez de medios de existencia y de la falta de reconocimiento, pero se organizaban también en función de los recursos que el Estado ponía disponibles a la movilización. Los «derechos» comenzaron así a encontrar un nuevo lugar en la politicidad de los sectores populares, y con este proceso, inevitablemente, las organizaciones capaces de establecer una nueva relación con la política fueron otras. Desde este punto de vista, el círculo vicioso por el que, cuanto más dependientes de la asistencia se volvían los pobres, más disminuían los recursos de los que disponía el Estado, puede ser visto desde otra óptica: este círculo giraba entonces en el sentido contrario. Paradójicamente, cuanto más restringidos eran los rendimientos del sistema político, más indispensables se volvían en los barrios pobres. La espiral de la dependencia avanzaba así sobre la base de recursos cada vez más escasos.

Así, mientras los chicos de un barrio de Florencio Varela comen en el «comedor comunitario», un militante del movimiento piquetero MTD Aníbal Verón explica:

²⁵ Puede notarse que, más allá de esta iniciativa del PAN, el radicalismo no supo establecer un vínculo a través de este tipo de política pública, y de esta forma se coartó la posibilidad de construir una relación con los sectores populares. Cf. Prevôt Schapira, Marie-France, «Du Welfare à l'assistance: la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine», en *Cahiers des Amériques latines* N° 15, París, 1994, pp. 29-50.

²⁶ Aun cuando los montos destinados a las políticas de asistencia social aumentaron (lo cual es el caso hasta 1998), se revelaban crecientemente ineficaces debido a la desinversión en el conjunto del sector público y por tanto a la desestructuración del sistema de protección social ya evocada.

«¿Qué hace un piquetero cuando no está en el piquete? Y ... va a trabajar todos los días en el comedor comunitario y participa en la panadería comunitaria [...] Acá la mayoría de la gente tiene como ocho hijos, así que es imposible darles de comer o vestirlos. Entonces, es una manera de enfrentar la crisis. [...] Es por eso que los comedores funcionan, es una necesidad real de la gente. Es el único medio de darles algo de comer a los pibes. La ayuda que nos da el gobierno es insuficiente. Ellos nos mandan mercaderías cada quince o veinte días... Y cuando no hay más, salimos a cortar la calle. Es por eso que estamos todo el tiempo en la calle.»²⁷

Un universo organizacional heterogéneo

Un segundo elemento unificador de las experiencias populares se encuentra paradójicamente en su carácter heterogéneo, en que la diversidad de experiencias no puede ser aprehendida sólo a partir de la dimensión económica. La «heterogeneidad social de las pobreza»²⁸ se explica, por un lado, por la multiplicidad de trayectorias: en el mismo territorio de pobreza se encuentran tanto quienes viven en una villa desde hace cuatro generaciones como los habitantes de un *asentamiento* vecino que se vio recientemente en la necesidad de ocupar tierras ilegalmente.

Más allá de esto, la heterogeneidad se explica por la multiplicidad de pertenencias en las que se encuentran inscriptos los individuos, lo cual se va volviendo más y más significativo que el carácter (residual) de las trayectorias a medida que el tiempo pasa para los individuos y para la sociedad. Los

distritos populares del conurbano son al mismo tiempo tierra de múltiples organizaciones barriales, parroquias, iglesias pentecostales, centros de salud o escuelas, *manzaneras*²⁹, diferentes ONG, agrupaciones diversas formadas alrededor de equipos de fútbol, de la música, de la droga y de fracciones políticas, no solamente peronistas. Cada uno de estos grupos participa de dinámicas específicas con reglas y recursos propios, lo cual mirado con una excesiva exterioridad es imposible de unificar³⁰

La inscripción territorial

Esta trama social compleja no puede estructurarse más que a nivel local, y configura lo que proponemos llamar «la inscripción territorial»³¹ de las clases populares, que es el tercer elemento común a ellas. Desde comienzos de los años ochenta, y en especial a partir de los años noventa, se desarrollaron episodios de cooperación, movilización y protesta colectivas que encontraban su centro organizativo en el barrio. Esta figura de lo local se convirtió progresivamente en el principal componente de la inscripción social de una masa creciente de individuos y de familias que no pueden definir su *status* social ni organizar la reproducción de su vida cotidiana exclusivamente a partir de los frutos del trabajo. El proceso de «desafiliación»³² que alcanzó a esta parte importante de las clases populares compuesta mayoritariamente por hogares jóvenes encuentra un sustituto (que no es casi más que un parche) de reafiliación en la inscripción territorial.

²⁷ Este testimonio abre un Interrogante que hacemos nuestro y que es también una de las preguntas centrales respecto de la posible evolución política de la movilización. ¿Cómo interpretar esta situación? ¿Es un ejemplo de la situación de dependencia frente al Estado, situación que éste controla mejor en la medida en que el empobrecimiento aumenta? O, al contrario, ¿es una prueba del aumento de la capacidad de movilización de las clases populares y de la construcción progresiva de un «actor» frente al Estado? Volveremos sobre estas preguntas.

²⁸ Miguel Murmis y Silvio Feldman habían llamado la atención tempranamente sobre el riesgo de homogeneizar la situación social de los sectores populares bajo la noción de pobreza, riesgo claramente presente en las primeras publicaciones sobre la pobreza en la Argentina. Cf. Murmis, Miguel y Feldman, Silvio, «La heterogeneidad social de las pobreza», en Minujin, A. et al., *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1992, pp. 45-92.

²⁹ Las *manzaneras* son delegadas de manzana de un programa de asistencia lanzado por el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, en 1994. Son alrededor de 30.000 mujeres que distribuyen la ayuda alimentaria en 2.400 barrios del conurbano. El programa recibía 200 millones de dólares por año.

³⁰ Es con esta «exterioridad» que las ciencias sociales observaron las clases populares en Argentina en los últimos veinte años. Volveré sobre este punto en la última sección del capítulo.

³¹ Merklen, Denis. *Inscription territoriale* ...

³² Retomamos aquí el concepto desarrollado por Robert Castel en su significación más general, a la vez como descomposición de un sistema de integración social (desde el punto de vista societal) y como pérdida de las inscripciones colectivas (desde el punto de vista de los trabajadores o de los individuos), Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question social. Un chronique du salariat*, Fayard, París, 1995. [Hay traducción al español: *Las metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.]

Un hogar de un barrio pobre del Gran Buenos Aires no vive más que parcialmente de los ingresos del jefe de hogar y del de los demás miembros activos de la familia. A esto agrega los recursos provenientes de las políticas sociales bajo la forma de dinero o especies (leche, alimentos, medicamentos, chapas o vestimentas), a los que se accede gracias a la inscripción en estructuras de vecinazgo, en las cuales todo es objeto de intercambio. Existen además las actividades informales e ilegales más diversas (*changas*, limosnas, limpieza de parabrisas en los semáforos, robos o tráficos varios).³³

Las familias logran «*redondear*» sus ingresos precisamente en el barrio. Sobre esta base, participan en la vida política a través de organizaciones barriales que se muestran cada vez más eficaces para obtener beneficios de las nuevas políticas sociales. Los barrios se constituyen de esta forma en lugares de valorización social, por la cuota de prestigio (o de estigma) que aporta cada uno. La multiplicación de las afiliaciones a nivel local funciona como un seguro social de múltiples dimensiones que permite a los individuos hacer frente a los riesgos de un presente permanente. Este presente se estabiliza en la construcción de una solidaridad social estructurada localmente, en la que los círculos de pertenencia se entrecruzan como los conjuntos en un diagrama de Wenn, y en el cual los intercambios se organizan bajo la forma de una «sociedad de racimos» donde los granos aparentemente aislados se encuentran ligados por fuertes pedúnculos. Por último, es por esta vía de lo local que los individuos y las familias entran en relación con las instituciones públicas (la escuela, los servicios públicos, las políticas sociales), lo cual significa una transformación mayor en las formas hasta entonces comunes de socialización y de ciudadanía.

Dicho esto, es necesario saber que esta multiplicación de las afiliaciones no debe ser comprendida como el resultado de una sociabilidad caótica y aun menos como el producto de una racionalidad incoherente o anómica, sino como la producción de una forma específica de solidaridad y de normatividad. En este sentido, la densidad del territorio local en la ciudad permite a las clases populares escapar parcialmente al riesgo de no constituir

más que «un saco de patatas» (según la célebre metáfora empleada por Marx para describir el campesinado francés del siglo XIX), es decir, un conjunto social conformado por elementos que no comparten ningún vínculo entre ellos.

Desde siempre, la ciudad ha constituido un recurso importante para aquellos sectores de las clases populares desprotegidos y con salarios insuficientes. Familias de obreros, marginales, informales, pobres o desocupados, han sabido hacer de la ciudad una fuente importante de recursos y protecciones.

La cultura popular

Finalmente, esta recomposición de los mundos populares constituye un aspecto importante de la producción cultural que puede observarse a nivel barrial. La expresión más clara de esta dimensión se encuentra en la nueva y prolífica producción simbólica, puesto que en ella puede observarse cómo se construye positivamente (y no sólo como acción reflejo de la crisis) el complejo y nuevo mundo popular argentino. Es el caso de la difusión de la nueva religiosidad, marcada entre otras cosas por la proliferación del pentecostalismo y en especial por la renovación de las prácticas católicas. Como lo ha señalado Pablo Semán, esta nueva religiosidad participa de la configuración de una matriz cultural «cosmológica» y «relacional»³⁵ y se manifiesta en un primer atisbo por el desarrollo de una multiplicidad de sincretismos a través de los cuales las pertenencias y las prácticas religiosas se articulan en un juego de reinterpretación recíproca con el rock, con la *bailanta* y con formas tradicionales de la política, como el peronismo.³⁶ El carácter relacional de la cultura popular se percibe a través de la prioridad que otorga al colectivo (la familia ocupa el primer lugar, los otros círculos vienen después) sobre el que se erigen los individuos.³⁷ Estas matrices simbólicas permiten reordenar el mundo en un sistema de jerarquías más

³³ He realizado una descripción de las lógicas de movilización que organizan estas estrategias a través de la metáfora de la «lógica del cazador». Cf. Merklen, Denis, «Vivir en los márgenes: la lógica del cazador», en Svampa, M. (ed.), *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Biblos, Buenos Aires, 2000, pp. 81-119.

³⁴ La imagen ha sido acuñada por Ndione, Emmanuel, *Dakar, une société en grappe*, Khartala-Enda Graf, Paris-Dakar, 1993 (1ª ed.: 1987). En este punto, los barrios pobres de la Argentina no se distinguen en nada de los de otras sociedades en las cuales ni las instituciones ni el mercado son suficientes para la reproducción social de los sectores populares.

³⁵ Según los desarrollos de Pablo Semán, esta matriz es en realidad, además de «cosmológica y relacional», «holista», en el sentido de que permite la armonización de principios y de valores diversos, la integración de fenómenos «físicos y morales» y la prioridad del colectivo sobre los individuos. Centro aquí mi argumento sobre dos de estas características. Cf. Semán, «Cosmológica, holista y ...».

³⁶ Semán, Pablo y Míguez, Daniel, *op. cit.*

³⁷ Tenemos aquí una pequeña divergencia con la evaluación que Pablo Semán hace de la cultura popular en relación con el individuo. Según él, existiría tal prioridad de lo colectivo sobre el individuo, que este último tendría dificultades para emerger. Volveremos sobre este punto en los dos últimos capítulos.

adaptadas (es su aspecto cosmológico) y dar un sentido aprehensible a la multiplicación de las prácticas relacionales.

Las organizaciones de base territorial en la nueva relación con la política

Esta transformación en la sociabilidad de las clases populares fue rápidamente percibida por el Estado, que impulsó sin demora, desde 1985-87, una reorientación de las políticas sociales, entre las cuales resultaron más exitosas aquellas que tomaron en cuenta la participación de las organizaciones de base territorial. En este sentido, sectores de la Iglesia católica aparecen como el otro gran actor que comprendió esta transformación en la politicidad de las clases populares, en especial en su anclaje territorial. Es así cómo los «*curas de base*», las capillas y las comunidades eclesiales de base se encuentran presentes en casi todos los rincones de casi todos los barrios, proveyendo una buena parte de los militantes y de las orientaciones políticas.³⁸

Es precisamente en esta brecha abierta a nivel barrial donde comienzan a engendrarse algunos de los procesos de movilización que se desarrollaron a partir de la segunda mitad de los años noventa. Hacia 1996, uno de los principales dirigentes de los *asentamientos*, Luis D'Elía, se afilió a una escisión renovadora de la central obrera (la Central de los Trabajadores Argentinos, CTA³⁹) y, al crear la Federación de Tierra y Vivienda (FTV⁴⁰), inició una acción destinada a incorporar la dimensión territorial en las estrategias sindicales, lo que se unía a una búsqueda hasta ahora infructuosa

por parte de los dirigentes sindicales de una vía de organización de todos los que han quedado fuera del mundo del trabajo.⁴¹ Con una evolución similar, otro dirigente barrial importante, también proveniente de los *asentamientos* de La Matanza, Juan Carlos Alderete, se integró a otra corriente sindical (la Corriente Clasista y Combativa, CCC⁴²). Aun cuando poseyera menor representatividad, esta corriente aparecía en la arena pública como uno de los principales voceros de las demandas de *trabajo*, haciendo de la desocupación el centro de sus acciones. Como ya ha sido señalado, en noviembre del año 2000 se organizó un *piquete* que cortó durante un mes la importante ruta 3 a la altura del distrito de La Matanza. Los dos dirigentes mencionados estuvieron en el origen de este movimiento que concluyó con una asamblea de grupos de *piqueteros*, y no es por azar que los dos hayan encontrado sus mejores armas y el grueso de sus bases de apoyo en este populoso distrito del oeste del conurbano bonaerense. Los resultados inmediatos de esta acción fueron el reconocimiento de las que en adelante serían llamadas «*organizaciones piqueteras*» como actores legítimos de la gestión de las políticas sociales y la unificación de la mayor parte de las organizaciones barriales alrededor de estos dos líderes, que se convirtieron así en importantes voces del espacio público.

Los *estallidos*, las revueltas y los *saqueos* se desarrollan sobre estas estructuras organizacionales complejas, que combinan lo que queda de los sindicatos, de los partidos y de las iglesias con grupos de base territorial de un modo que puede parecer sorprendente para un observador externo (ya se trate de un sociólogo o de un periodista), simplemente porque la relación de exterioridad que se tiene con las clases populares (la situación de «extranjero», en el sentido que Georg Simmel ha dado a este término) impide observar esos mundos locales hasta el momento en que afloran a la superficie de un espacio público sordo a las manifestaciones de quienes ya tenían la cabeza bajo el agua desde hacía más de una década. Esta exterioridad, y la

³⁸ No trataremos aquí este aspecto en detalle, que ya hemos analizado en otra parte (Merklen, Denis, *Asentamientos en ... e Inscription territoriale ...*). Es necesario decir, por otra parte, que no se ha realizado ningún estudio en profundidad sobre el rol de la Iglesia católica y su presencia en los barrios (los trabajos que se acercan más al tema son los de Pablo Semán, que tratan sobre la religiosidad de las clases populares pero en especial a través de un trabajo de campo sobre las iglesias pentecostales). Un estudio profundo de esta presencia de la Iglesia en el movimiento popular es un trabajo que queda por hacer.

³⁹ La CTA reúne sobre todo a los sindicatos de empleados públicos y de la educación nacional. Esta central representaba el ala «progresista» de la tradicional CGT hacia fines de los años 1980. Se propone mantener la independencia política (la CGT forma parte del movimiento peronista desde los años 1940) y se opone a la ofensiva neoliberal.

⁴⁰ La FTV es la más pujante de las experiencias salidas del trabajo militante llevado a cabo en los barrios a partir de los *asentamientos* de los años 1980 y 1990. Este grupo se desarrolla en el marco de un vínculo importante (aunque conflictivo y no orgánico) con un número significativo de militantes cercanos a los curas herederos de los preceptos del Concilio Vaticano II y de las teologías de la izquierda latinoamericana. En la actualidad, la FTV forma parte de la CTA en tanto que «sindicato territorial».

⁴¹ Ésta fue una de las inquietudes mayores de Germán Abdala, líder fundador de la CTA. Cf. Murmis, Miguel, ponencia para el coloquio «Penser les dilemmes de l'Argentine contemporaine», IHEAL/Sorbonne Nouvelle, París, mayo de 2001. Debe recordarse aquí que el militantismo de izquierda (de inspiración católica, marxista o peronista, y sus expresiones sincréticas) tuvo un componente «*basista*» que buscó en el trabajo barrial de las *villas* una fuente de acción, corriente importante en los años sesenta y setenta. Aunque el «*basismo*» puede ser visto como un antecedente de la territorialización de la política, esta estrategia no sería sino «*marginal*» hasta la segunda mitad de los años ochenta.

⁴² La CCC une una nueva central obrera con fuerte implantación en ciertas provincias del noroeste y las organizaciones barriales del conurbano bonaerense surgidas de la experiencia de los *asentamientos*. Se encuentra ligada al Partido Comunista Revolucionario, de inspiración maoísta.

imposibilidad de observar que le está asociada, se encuentra estrechamente ligada a la concepción restringida de la política que examinamos en el capítulo 1.

El desarrollo de las *organizaciones piqueteras* y la apropiación de la metodología del *piquete* por parte de cientos de organizaciones barriales de diversos suburbios de la Argentina hicieron visible y audible a nivel nacional una nueva politicidad que se desarrollaba territorialmente desde hacía largo tiempo. El desarrollo de las *organizaciones piqueteras*, que comenzaron a manejar partes importantes de la asistencia social y a articularse como verdaderas redes en el territorio nacional, permite conjugar los sustantivos de la acción colectiva como los verbos de un mismo repertorio: la ocupación de tierras y las organizaciones barriales buscan promover una solidaridad local y comunicarse con el sistema político; los *estallidos* intentan decir *¡basta!* y restablecer los límites morales frente a la corrupción, al disfuncionamiento político y los nepotismos múltiples; los *saqueos* constituyen una explosión de rabia y una manifestación invertida de la fractura social; el *piquete*, por último, procura dar expresión a una existencia social reprimida y articular una nueva demanda social en la cual se buscaba establecer un vínculo de nuevo tipo con el Estado.

No es por azar, entonces, que la acción de base territorial haya sido la cuna de los principales dirigentes del «*movimiento piquetero*»: la lucha por el «derecho a la ciudad» y por las políticas sociales los había preparado lo mejor posible para luchar en las nuevas condiciones sociales y frente al nuevo Estado que encontrarían como interlocutor. Tres rasgos comunes identifican el *piquete*, el *estallido* y el *saqueo*: la exterioridad respecto de las relaciones salariales clásicas, el anclaje territorial y una nueva relación con el Estado, basada en el conflicto por la distribución de una ayuda social cuyos recursos son tan indispensables como escasos e insuficientes.

La ciudadanía frente al desafío de la supervivencia

Podemos ahora identificar dos tendencias -que no son mutuamente excluyentes- en la evolución ulterior de estos movimientos. Es necesario insistir sobre el hecho de que las movilizaciones encuentran su marco de orientación en el contexto más amplio de las estrategias de supervivencia, como un elemento más en la serie heterogénea e inestable de herramientas utilizadas por una familia.

Este aspecto es importante puesto que permite aprehender mejor la tensión en la que se encuentra la acción colectiva, en el marco de una articulación entre los términos de «urgencia» y de «proyecto». Escapamos así a la alternativa errónea en la que se tiende a emplazar la relación de las clases populares con lo político: ciudadanía *versus* clientelismo. Cuando la movilización es conducida por organizaciones que perduran, estables, éstas se ven enfrentadas a la doble exigencia de construir un proyecto colectivo capaz de guiar las acciones y de organizar sus bases y de responder a la urgencia producida por el agravamiento cíclico de las condiciones de miseria y por el hecho de que la reproducción de lo cotidiano depende de los recursos controlados por el sistema político. En la posibilidad o imposibilidad de encontrar una solución a esta tensión se juega la evolución de los movimientos sociales.

Así pueden comprenderse mejor las dos tendencias que se han perfilado recientemente en el seno de la movilización de los *piqueteros*, en tanto éstas expresan la tensión que aquí discutimos. Por un lado, existe un conjunto de organizaciones que emergen hacia fines de los años noventa, más o menos directamente ligadas a los partidos de la izquierda marxista más tradicional o a otras variantes de la izquierda (peronista, por ejemplo, o simbólicamente ligada a los movimientos guerrilleros de los años sesenta⁴³), a las que se les suman una constelación de pequeños grupos autónomos no ligados a ningún partido político. Este primer conjunto es claramente minoritario en el seno del movimiento social y mantiene su anclaje principal en algunos distritos de la zona sur del conurbano y en algunos barrios de la capital, así como en las provincias del noroeste del país (en especial en Salta). Esta vertiente está compuesta por múltiples pequeños grupos no unificados en una sola organización y con poca influencia sobre el resto del país (algunas encuestas les atribuyen cerca del 10% de las personas movilizadas en los *piquetes*⁴⁴).

⁴³ Entre las formaciones activas, puede citarse el Partido Comunista o el Partido Obrero – trotskista (entre las fuerzas políticas más antiguas); la Corriente Patria Libre o Quebracho se encuentran entre los nuevos grupos de izquierda herederos de organizaciones que responden a las más diversas tradiciones políticas, algunas de cuyas características son la radicalidad, el «basismo» y el rechazo en bloque del sistema político. Ninguno de estos partidos tiene representación parlamentaria y, excepto el PC, no la han tenido nunca. Esta breve enumeración alcanza para mostrar que el agrupamiento que aquí realizamos es artificial y que los grupos presentan importantes diferencias entre ellos.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el relevamiento realizado por el diario *Clarín*, publicado del 1 al 4 de septiembre de 2002.

En general, estos grupos articulan en su movilización una lógica de la «protesta» con una lógica de confrontación con el Estado y con la clase política en su conjunto. Hasta la elección de Néstor Kirchner como presidente, adhirieron a la demanda de «*que se vayan todos*»⁴⁵. Su capacidad de movilización aumenta en los momentos más agudos de las crisis, que pueden evocar para ciertos militantes la imagen de una situación «prerrevolucionaria». En estas situaciones, la falta de una salida política a los conflictos predispone frecuentemente a los militantes y a sus bases a realizar acciones de confrontación violenta con la policía. En el contexto de deterioro político, su rol fue importante, puesto que el crecimiento de sus posibilidades de movilización contribuyó a la radicalización de otras organizaciones.⁴⁶

Por otro lado, aparece un grupo más importante, menos disperso e ideológicamente más independiente. cuya acción parece orientarse hacia la articulación de una nueva demanda social. Es la vertiente ligada a la CTA, representada por la FTV y por la CCC. Este conglomerado obtiene así una importante representación en una buena parte del territorio nacional, con un anclaje fuerte en el oeste del Gran Buenos Aires. Este grupo es el único capaz de participar en una alianza política que trascienda el corte resultante de la fractura social (que las acciones del otro conglomerado tienden a perennizar). Esta predisposición, visible claramente ya en 2001, dio lugar al acercamiento con el gobierno de Kirchner desde su elección en 2003 (con un grado de proximidad más importante en el caso de la FTV).

En las dos vertientes se entrelazan organizaciones barriales, comunidades eclesíásticas, pequeños sindicatos y organizaciones de *piqueteros* (con un abanico más amplio en la segunda corriente). Estos grupos se han consolidado a través de una larga experiencia de negociación de la asistencia social adquirida en los barrios (donde las organizaciones barriales se convirtieron en las gestoras de las políticas sociales negociadas). Este último punto es el de la discordia entre los dos grupos de organizaciones de

piqueteros: mientras los primeros acusan a los segundos de negociar «parches» o «paliativos» con el gobierno, éstos reprochan a aquéllos el prestarse a las provocaciones policiales e impedir una alianza indispensable con las clases medias.

Más allá de las diferencias ideológicas que los separan, la ruptura entre las dos tendencias puede leerse en la clave interpretativa de la tensión evocada entre urgencia y proyecto, así como por el acento que cada una coloca sobre los términos de dicha tensión. Sin embargo, el conflicto subyace al conjunto de las organizaciones y caracteriza toda forma de acción política de las clases populares. Es allí donde la influencia de las organizaciones sindicales y de los partidos es tamizada por la dinámica de las organizaciones territoriales y por la lógica de los intereses inmediatos que las bases imponen. La proporción siempre importante de dirigentes barriales presentes en todos los movimientos impone una lógica a la vez reivindicativa y de la oportunidad que tiende a atemperar las iniciativas de confrontación con el gobierno. Así, en una asamblea de la FTV, escuchamos a un dirigente decir: «¡compañeros, tenemos que hacer como el 'Llanero solitario' ⁴⁷.. hay que ponerse el antifaz en la cara y la [pistola] nueve [milímetros] en la cintura para pedirle al Estado nacional lo que es del Estado, a la Provincia lo que es de la Provincia y a las municipalidades lo que es de las municipalidades'» y explicar luego su voluntad de llevar a cabo una estrategia electoral dirigida a establecer una asamblea constituyente. Los dirigentes populares, sean del sector político que fueren, conocen perfectamente bien la vida de los partidos políticos así como la mayoría de los niveles de la burocracia estatal, en los que discuten y de los que obtienen soluciones y mediaciones. Si estos dirigentes se inscriben en una lógica de confrontación con el Estado es porque siguen una regla dictada por la experiencia: se trata del proceso de articulación de una nueva demanda social y de construcción de organizaciones capaces de representarla y de tomarla a su cargo.

Así, aunque una de las evoluciones posibles de estos movimientos pasa por la organización de una nueva demanda, es gracias a la combinación de dos circunstancias que se abre en ellos una posibilidad al trabajo paciente de los militantes. En primer lugar, por primera vez después del retorno de la democracia en 1983, las clases dirigentes han tomado conciencia del hecho de que la pobreza es una realidad de primera prioridad que demanda una

⁴⁵ Esta consigna apareció a comienzos de 2002 y puede ser tomada como un índice de la profundidad de la crisis política argentina. «*Que se vayan todos*» implicaba un rechazo al conjunto de la clase política con representación parlamentaria y con participación en los gobiernos precedentes. El problema era que «*todos*» concernía verdaderamente a todos, sin dejar ninguna salida. La consigna se diluyó con el envión de popularidad del que se benefició N. Kirchner después de su asunción. en mayo de 2003.

⁴⁶ Podríamos agregar aquí un peligro presente en estos grupos: en virtud de la posición de exterioridad que algunos de estos grupos ocupan frente al sistema político, constituyen mas fácilmente un blanco para las provocaciones policiales, pagando frecuentemente un pesado costo en la represión.

⁴⁷ El 'Llanero solitario' es el héroe de una serie televisiva norteamericana muy popular en la Argentina de los años setenta y ochenta (nota para los más jóvenes).

respuesta masiva del Estado. Fue sólo a partir de la extensión de una crisis que afectó igualmente la supervivencia de las clases medias que esta toma de conciencia se instaló en el espacio público como evidencia.⁴⁸ En segundo lugar, las viejas estructuras que representaban las clases populares no se encuentran en condiciones de articular las nuevas necesidades, cuya inmediatez y urgencia no hallarán solución, a corto plazo, en el empleo. Las nuevas organizaciones encontraron en este sentido una vía para mantenerse políticamente activas y socialmente alimentadas en su nueva relación con el Estado. (En este sentido, dos interrogantes planean sobre el juego político. Uno: ¿podrán los argentinos encontrar el camino de una nueva cultura del trabajo que les permita vivir en una sociedad de integración? Y el otro: ¿en qué medida los nuevos movimientos van a avanzar en ese sentido?)

La sorpresa de las ciencias sociales

A pesar de la insistencia con la que algunos investigadores vienen presentando, desde hace una quincena de años, sus trabajos sobre la erosión de la estructura social argentina, sobre la amplitud del proceso de empobrecimiento y sobre la emergencia de nuevas modalidades de acción colectiva, las clases medias parecen «caídas del catre» luego de diciembre de 2001 y con el fracaso de la experiencia política de la Alianza, que, tanto en su vertiente conservadora (representada por el presidente Fernando De la Rúa, de la UCR) como en su vertiente progresista (representada por el vicepresidente Carlos Álvarez, del FREPASO) quiso encarnar un proyecto de clases medias urbanas en el contexto de una profunda fractura social. La mayor parte de los intelectuales, tanto periodistas como universitarios, permanecieron estupefactos por el efecto de la sorpresa.

Son los temas de la filosofía política privilegiados por las ciencias sociales desde 1983 los que permiten comprender el hecho mismo de esta sorpresa, puesto que la desatención a los efectos de la desafiliación y de la fractura social dejó al mundo intelectual desprovisto de herramientas críticas.

Encandilados por la luminosidad de los procesos políticos asociados a la «transición democrática» y a la fundación de un orden político «moderno», o por el decisionismo todopoderoso de un gobierno que se desembarazaba del Estado, la ciencia política cerró los ojos frente a lo que sucedía en la «sociedad» a lo largo de las dos décadas que siguieron al fin de la dictadura militar. Todo pasaba como si se tratara del mundo de Gastón Bachelard: a la salida de la dictadura la formación de un nuevo espíritu científico choca contra un obstáculo epistemológico que consiste en la perplejidad misma de esta primera experiencia.

¿De dónde provienen los efectos del espejismo que redujo el campo visual e impidió la toma de conciencia de la formación de nuevas clases populares? En muchas de las evaluaciones realizadas sobre las movilizaciones recientes se ha destacado su carácter fundamentalmente «ciudadano». La unidad de las movilizaciones colectivas es hallada en una noción de «protesta» que orientaría la acción como una consecuencia natural de un universo de «derechos» abierto por la democracia.⁴⁹

El problema de la ciudadanía unívoca e inmanente, es decir, que existiría ya antes de todo proceso de socialización y de politización operados desde la desarticulación del sistema social anterior (concomitante con la reorganización del régimen democrático), se manifiesta en la óptica que observa las movilizaciones actuales con la lente de las «protestas». La imagen de la «protesta» (finalmente reencontrada) no contiene más que una de las lógicas presentes en las diversas formas de movilización observadas. Traduce en especial las ideas de reclamo, de oposición y de confrontación con los gobernantes, lo cual es efectivamente una de las dimensiones de la acción colectiva. Sin embargo, ésta no puede traducir los otros aspectos fundamentales ya mencionados.

La protesta es, por una parte, uno de los momentos de la movilización, particularmente visible en los «estallidos», así como en otras manifestaciones colectivas, o en las declamaciones hechas frente a la televisión. Por otra parte, la protesta es también el eje alrededor del cual ciertos grupos sostienen

⁴⁸ Una pregunta permanece abierta respecto de las clases medias. ¿Que pasará con ellas una vez que la Argentina salga de la crisis económica? Esta salida puede hacerse por la vía de una aceptación de la fractura social, que ha sido la vía escogida e iniciada por el menemismo para salir de la crisis de la hiperinflación. La evolución de las organizaciones populares depende en gran medida de su capacidad para construir una alianza con las clases medias.

⁴⁹ Se encuentran en esta perspectiva los trabajos recientes de Javier Auyero (cf. *La protesta*, cit. supra, así como los de Federico Schuster y Sebastián Pereyra, *op. cit.* En relación con los trabajos de Auyero, es interesante observar la evolución de su obra. De una primera época en la que privilegiaba el «clientelismo» como factor central en la comprensión de la relación con la política de las clases populares, se ve un cambio hacia los trabajos más recientes, en los que pone el acento en la «beligerancia» de la movilización. Parece así oscilar, en alternancia, de uno a otro de los dos términos que aquí preferimos considerar como concomitantes y constitutivos de una tensión.

su acción (en especial los pequeños grupos ligados a las diversas izquierdas radicales). Esta perspectiva, sin embargo, olvida particularmente el hecho de que la movilización actual se articula alrededor de la construcción de una nueva demanda social hacia el Estado. Por supuesto, en este proceso los actores colectivos deben prepararse para protestar, pero con la misma energía que deben utilizar en su preparación para convertirse en actores de gestión de políticas sociales.

Más generalmente, el deterioro social y la situación de urgencia material en la que se encuentran las familias de las clases populares las coloca en una posición de dependencia frente al Estado, así como en la obligación de encontrar una vía de negociación en la arena política. Y más profundamente, las clases populares han desarrollado un tipo de relación con la política en la que la defensa de sus estructuras de solidaridad territorial (de la familia a la vecindad, ya sea a través de los grupos religiosos, de las organizaciones barriales de todo tipo, de las sociedades de fomento, de las mutuales, de los clubes deportivos o de los locales partidarios, todos ellos parte de los «racimos» de la sociedad local) y de lo colectivo antes que lo individual se combina con la herencia de una ciudadanía aprendida con la influencia del populismo (en la que otras formas de ciudadanía, en especial las provenientes de la izquierda, fueron destruidas por la última dictadura militar y por la recuperación que la misma izquierda ha realizado de la experiencia de los años sesenta y setenta).

La acción colectiva es tributaria de una tensión en la que la construcción de estructuras relacionales de base territorial se combina (de manera problemática) con la lucha por los derechos correspondientes más a un orden extinguido y ya inexistente que a un nuevo proyecto de integración del que nadie alcanza a comprender cuáles serán los contornos.⁵⁰

La imagen clásica de la ciudadanía a partir de la cual nos acercamos a las clases populares se encuentra teñida de una esencia normativa surgida justificadamente de la lucha de la modernidad contra sus enemigos. Sin embargo, en Argentina esta confrontación se produce más que nada frente a enemigos imaginados, pues nunca el combate contra la tradición tuvo aquí la centralidad constitutiva que lo marcó en Europa. Aquí la democracia ha tenido que luchar más bien contra sus enemigos modernos. Es así que, tal como

se lo moviliza generalmente en filosofía política, el concepto de «ciudadanía» opera como un «obstáculo epistemológico» que vuelve difícil la comprensión de la politicidad que las clases populares desarrollan al mismo tiempo que intentan responder a las necesidades de una nueva sociabilidad. En este sentido, las ciencias sociales deben aún consagrarse a un trabajo de acumulación descriptivo y problematizador del nuevo marco de relaciones sociales en el que ingresó el país. En tiempos de la apertura democrática, ya habían cometido un primer error al creer que las nuevas manifestaciones colectivas observadas por entonces (desde los movimientos de defensa de los derechos humanos hasta las ocupaciones ilegales de tierras, pasando por el rock nacional) constituían «nuevos movimientos sociales» portadores de una renovación democrática por oposición a un movimiento sindical mirado con desprecio y desconfianza y calificado de «corporativo»⁵¹ Y volvieron a equivocarse cuando se convencieron de que la acción colectiva no podía ser pensada y esperada más que a partir del islothe del Individuo, concebido como tal con una I mayúscula. En gran medida, las ciencias sociales persisten en el error cada vez que esperan que los «argentinos» reencuentren la sustancia de la ciudadanía (por supuesto, estas visiones no permanecen encerradas en la universidad, sino que por efecto de la prensa se han extendido sorprendentemente en la opinión pública de las clases medias). La politicidad de las clases populares es tributaria de la multiplicación de las afiliaciones y de su vínculo con el Estado, mecanismos a través de los cuales esas clases populares intentaban sobrevivir y no caer en el olvido. Esta dimensión de la cultura popular corresponde a la formación de sujetos condicionados a funcionar con principios de valor alternativos.⁵²

Nos encontramos frente al desarrollo de cosmogonías y de estructuras de pertenencia complejas por parte de sujetos capaces de ponerse en relación con un universo que exige el manejo de principios diferentes y no exclusivos en los diversos campos y en las diferentes situaciones de su participación en la vida social. Aún más, la exterioridad con la que se relacionan con las

⁵¹ Encontramos varios ejemplos de este tipo de mirada en las importantes compilaciones publicadas sobre el tema por Elizabeth Jelin en los años ochenta. Cf. Jelin, Elizabeth. Los nuevos movimientos sociales, CEAL. Buenos Aires, 1985, y Movimientos sociales y democracia emergente, CEAL, Buenos Aires, 1987.

⁵² La exigencia de «coherencia», que por otra parte no puede ser demandada a ningún sujeto, es no obstante efectuada sistemáticamente por la sociología que observa el mundo popular. Se exige así al pobre tener una visión coherente del mundo y dar opiniones «racionales». con sentidos unívocos.

⁵⁰ Merklen, Denis, «Le quartier...». Retornamos este punto en el capítulo siguiente.

instituciones los lleva a proceder como «cazadores» en busca permanente de una presa para llevar a su colectivo de pertenencia (la casa, el barrio, la banda, la iglesia, el partido). Este punto es crucial en la comprensión de la multiplicidad de sentidos con los que los sujetos se ponen en contacto con la política. La acción individual o colectiva es al mismo tiempo tanto «estratégica» como «ideológica» o «expresiva». Es posible, al mismo tiempo, participar en una red clientelista y reclamar por los derechos o protestar contra la corrupción. Es perfectamente posible tratar al candidato por el que se vota o por quien se hace campaña de corrupto, desde el momento en que dicha elección ha sido determinada por un principio moral que defiende y valoriza las únicas estructuras que hacen posible la supervivencia.

Podemos concluir que la democracia argentina juega su futuro en la posibilidad de la articulación de movimientos sociales que representen a las clases populares. Estos últimos, a su vez, juegan su existencia, por ensayo y error, en un doble registro. Por un lado, tomando al Estado como oponente, luchan contra los condicionantes de la pobreza y contra los efectos de la desintegración social que ha destruido las modalidades tradicionales de inscripción colectiva. Pero, al mismo tiempo, luchan con su pasado: ¿Qué harán con su herencia peronista? ¿Cómo recompondrán la memoria de sus movimientos de izquierda? ¿Cómo capitalizarán la presencia de las iglesias sobre el territorio barrial? Y, más profundamente: ¿qué harán con su experiencia de integración a través del trabajo? En el próximo capítulo exploraremos este punto fundamental del vínculo entre las movilizaciones colectivas y las modalidades de la integración social, y de los condicionantes impuestos a los movimientos sociales por las consecuencias de la desintegración social.

3

EL MOVIMIENTO DE LOS *PIQUETEROS*: SUPERVIVENCIA E INTEGRACIÓN

Observaremos aquí la movilización popular a la luz de las transformaciones sufridas por el mundo del trabajo y de las reformas introducidas en el dominio estatal. Ellas se encuentran en el origen del cambio en la politicidad de las clases populares que ven así modificados sus repertorios de acción colectiva. La nueva relación con lo político y las nuevas modalidades de la acción se descentran hacia lo local (o el barrio), donde los más carenciados encuentran una fuente de «reafiliación», modos de supervivencia, e incluso una base para la recomposición identitaria. Este movimiento complejo es particularmente visible en sociedades como la argentina, que han vivido una regresión social extraordinaria. En ese contexto, el primer objetivo de este capítulo es aportar nuevos elementos para la comprensión de la crisis general que atraviesa la Argentina. Ellos deberían ponernos en condiciones de encarar nuestro segundo objetivo, a saber, una descripción de las lógicas de movilización colectiva en un contexto de descomposición acelerada de una sociedad salarial.

A este fin, ubicaremos la movilización popular en el marco general del problema de la integración social. Las transformaciones evocadas anteriormente no son aquí sólo un telón de fondo o un contexto en el que emplazar la acción. La lucha por la supervivencia, por el reconocimiento y contra la inseguridad social dotan a la acción de un sentido cuya naturaleza es indispensable descifrar. Ella se encuentra en el centro de aquello que está en juego y que determina así la politicidad de las clases populares. De un modo general, damos a leer aquí la política desde la perspectiva de la integración social. En el caso argentino, ésta se encuentra representada con la inscripción territorial en el centro del cuadro.

Es en ese marco que nos interesaremos en el movimiento de los piqueteros¹. Como hemos visto, este movimiento de corte de calles, puentes, rutas y avenidas llega a movilizar frecuentemente varios miles de personas, incluso coordinadas sobre decenas de puntos estratégicos. Se ha convertido así en un modo eficaz de protesta y de articulación de una demanda social. Este movimiento de los *piqueteros* ha suscitado un gran número de interrogantes y de expectativas, cuando no de esperanzas. La Argentina es un país rico y la descomposición social a la que asistimos desde hace dos décadas sorprende tanto más cuanto que hasta ahora parecía operarse prácticamente sin resistencia social. Esta movilización de los más pobres es entonces observada atentamente tanto por la prensa como por las élites políticas y por un buen número de intelectuales que buscan comprender qué es lo que pasa. Por nuestro lado, en lugar de aferrarnos a la «novedad» del movimiento optaremos por observarlo en la continuidad en la que parece inscribirse. En efecto, los sectores que se movilizan hoy cortando las rutas son los mismos a los que desde hace veinte años vemos movilizados en el seno de los barrios en respuesta a la transformación social.

La movilización social se organiza sobre la base de una identidad territorial. No sólo porque a menudo son dirigentes barriales quienes la implementan, sino principalmente porque es sobre esta base local que se afirma la participación de los *piqueteros* y se entablan las negociaciones con las autoridades. Estos sectores se movilizan en una buena medida sobre la base de barrios organizados. ¿Qué sentido adquiere esta participación de base territorial? ¿Qué tipo de relación con la política, y con la sociedad en general, puede construirse sobre esta base local, territorial o urbana? ¿Cuáles son las lógicas de acción que se despliegan en un marco relacional en el que se encuentran zamarreados a la vez los lazos de ciudadanía y de trabajo?

Los piqueteros, cuando la ruta está cortada

El lunes 30 de octubre de 2000, la ruta nacional número 3 fue cortada por un *piquete* a la altura del distrito de La Matanza. La ruta 3 es una arteria central en la circulación de la zona oeste del área metropolitana de Buenos

Aires, y su importancia económica es mayor por el hecho de comunicar la Capital con el sur del país y con las zonas más ricas de la provincia de Buenos Aires. Un *piquete* se mantuvo allí durante una semana.

«Las tres mil personas que cortaron la ruta 3 [...] llegaron de los barrios más pobres del partido más pobre del conurbano bonaerense: La Matanza. Donde vive el 3,5 por ciento de la población nacional y el 4,9% de los desocupados de todo el país. Esas tres mil personas son apenas un puñado de las 476 mil personas que en La Matanza viven bajo la línea de pobreza, según las cifras del INDEC. [...] Todos en el *piquete*, pasan día y noche en el medio de la ruta. Duermen debajo de tiendas armadas con palos y plásticos agujereados que nunca alcanzan para frenar el aguacero [...] Todos dicen que no se moverán del *piquete* hasta que no se cumplan sus reclamos. '*No tenemos nada que perder*', es su explicación. Y resumen su reclamo en apenas una palabra: '*trabajo*'.»²

Esto pasó en el distrito que había sido antaño un símbolo de la industria peronista. El acontecimiento ocupó rápidamente los titulares de la prensa escrita y televisada, y el debate llegó al seno de los partidos políticos, instalándose especialmente entre la nueva alianza gubernamental y el peronismo.³ El movimiento cortó la ruta 3 en varios sitios, y otros *piquetes* se multiplicaron enseguida en varios puntos a lo largo del conurbano bonaerense. Como se sabe, desde 1996 otras rutas habían sido ya cortadas, dando lugar al nombre de *piquetes* y *piqueteros*, primero en las provincias de Neuquén y Salta, luego en las de Corrientes, Chaco, Jujuy y Santa Cruz. Pero la movilización de La Matanza en 2000 marca un giro en la historia del movimiento no solamente por la envergadura de la movilización y por el acecho a las puertas de la capital, sino sobre todo por la profunda articulación entre el

¹ Dado que piqueteros es un neologismo y que creemos necesario conservar una distancia mínima con su utilización corriente y ciertamente descontrolada en el contexto del español argentino, conservamos las itálicas. Para una descripción general del «fenómeno piquetero» léase Svampa, Manstella y Pereyra, Sebastián, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2003, texto de referencia sobre el tema.

² *Clarín*, «El rostro de la desocupación. La situación social, historias de piqueteros», 2-11-2000.

³ En 1999 Fernando De la Rúa es electo presidente del país, a la cabeza de la Alianza, coalición que reúne al Partido Radical (UCR) con el Frente por un país Solidario (FREPAso). Esta alianza cae en diciembre de 2001 en un cuadro de crisis profunda.

modo de organización y el tipo de demandas presentadas a las autoridades.⁴

En una primera etapa, cuando todo pasaba sólo en los pueblos del interior (hacia la época de los cortes de Cutral-Co y Plaza Huinul, en 1996, y de General Mosconi en 1997), los *piquetes* se instalaron en la arena pública como un modo de protesta. Pero como lo muestran Svampa y Pereyra, en esta etapa los cortes son todavía la expresión y la coagulación de revueltas pueblerinas o de protestas sindicales contra las administraciones provinciales, las que cargaron con las principales consecuencias del «ajuste». Los *piquetes* llegan a la escena nacional solamente gracias a los medios de prensa que cubren los acontecimientos, pero el blanco de la protesta siguió siendo el gobierno provincial. El atraso en el pago de los salarios de la administración pública local y los despidos masivos provocados por el cierre de las plantas de explotación petrolera se encuentran en el origen de las protesta. Una doble característica se impone entonces a la movilización. Por un lado, ésta se presenta en la arena pública como una cuestión local ligada a la corrupción reinante en los estados provinciales; por el otro, la motivación principal de la protesta está dada por la supresión de puestos de trabajo. No obstante, se trata todavía de crisis de empleo presentadas como un problema de las provincias.

La migración del *piquete* hacia Buenos Aires y su anclaje en los barrios del conurbano marcará un cambio. Al apropiarse de la herramienta *piquete*, las organizaciones barriales muestran que cualquier grupo puede hacerla funcionar (con la condición de que haya alcanzado un cierto grado de organización y de enraizamiento), y en consecuencia que se la puede replicar. Igual que «huelguista», *piquetero* se convierte entonces en una categoría a través de la cual las organizaciones y los individuos serán identificados en la prensa, y a través de la cual los actores comenzarán a identificarse a sí mismos. Mas, al apropiársela, las organizaciones territoriales del conurbano imprimen su marca a la herramienta. Ya no será solamente un arma de protesta: el *piquete* se presentará desde ahora como la ocasión de establecer una relación de fuerzas con el gobierno nacional que deberá desembocar en una negociación sobre la distribución de la ayuda social. Luego del corte de

octubre de 2000 en La Matanza, los *piqueteros* convierten su movilización en la oportunidad de articular una demanda social más que en la sola manifestación de un descontento. Los *piqueteros* se presentan efectivamente a sí mismos como *organizaciones de desocupados*, lo que significa una evolución importante para las organizaciones territoriales del conurbano (hasta entonces centradas principalmente sobre el hábitat y la ayuda social). Pero en su fin inmediato, los *piqueteros* no apuntan ya a resolver directamente cuestiones de empleo. La apuesta real son las políticas de asistencia. Las organizaciones apoyan y legitiman sus demandas en el aumento del desempleo, lo que les permite convertirse en gestores de las políticas sociales integradas como *partenaires* reconocidos por el Estado. En otros términos, al articularse sobre la base de su anclaje territorial, las organizaciones *piqueteras* se alzan a la esfera nacional a través del lazo que establecieron con el desempleo (señalando la responsabilidad del gobierno nacional en la evolución del mercado de trabajo). Paradójicamente, al acusar al gobierno de la falta de trabajo, los *piqueteros* apuntan al Estado como administrador de las políticas sociales. En síntesis, tras acumular veinte años de experiencia, las organizaciones territoriales eran ya expertas negociadoras de la ayuda social. Ellas se asociaron, y en cierta medida se apropiaron entonces de la demanda *piquetera* de *trabajo* con el fin de obtener subsidios y ayudas por parte del gobierno.⁵

A la salida de la crisis de 2001, los argentinos descubren así que una nueva forma de movilización social ha venido para quedarse. Los *piquetes* se convierten en el nuevo modo de protesta de los más desfavorecidos y los desocupados de la Argentina. Frente a un proceso histórico que los deja al margen de las relaciones de fuerzas, han comenzado a cortar las rutas. Sin la posibilidad de hacer huelga, están decididos a impedir el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Los manifestantes son dispersados por Gendarmería a veces, y otras veces rudamente reprimidos; todo termina siempre en una negociación sobre la distribución de la ayuda social. Y todo recomienza siempre frente a las mismas demandas fundamentales que no obtienen respuesta, y a una asistencia que no puede ser distribuida más que de modo insuficiente. A través de la movilización, las clases populares se posicionan en el seno del sistema político, lo que les permite recuperar algo

⁴ Se contabilizan 140 barricadas en 1997, 51 en 1998, 252 en 1999 y 476 en 2000. Como una consecuencia directa del movimiento de La Matanza, en el 2001 se realizó la «primera Asamblea Nacional de Piqueteros» que decide realizar un movimiento de barricadas coordinadas a nivel nacional («el primer corte nacional de rutas», el 31 de julio de 2001). Cf. De Pena, Jean, Morgane, Iserle y Montes Cató, Juan, *Informe sobre contexto y situación del Movimiento Piquetero*, Médicos del Mundo Argentina, Buenos Aires, mimeo, 2001, 17 páginas.

⁵ No es inútil recordar aquí que en 1996 el desempleo explotó en Argentina (llegando al 18%) para instalarse como el primer problema público, situación que se agravaría con la recesión de 1998-2003.

de poder y no resignarse a quedar totalmente fuera de juego. Cortar la ruta es un medio de resistir al cierre de las otras vías que permitirían acceder al progreso.

Frente a la falta de iniciativa de un sindicalismo en crisis, los *piqueteros* se han transformado en uno de los grandes protagonistas del momento. El escepticismo generalizado respecto de la política se vio acompañado durante 2001 y 2002 por una esperanza en las nuevas formas de protesta social: las asambleas barriales y las cacerolas de la clase media que crepitaban en la capital, las fábricas *recuperadas* por la autogestión obrera y los *piquetes* de los más desfavorecidos, especialmente en el conurbano bonaerense. Muchos intelectuales (en particular los de izquierda) observaron este proceso desde una perspectiva quizás demasiado optimista, tributaria de la ilusión de una «multitud creadora». Luego, consecutivamente con la desmovilización de las clases medias y con la recuperación de las riendas políticas por el gobierno desde 2003, el escepticismo ha vuelto a reinar entre buena parte de los intelectuales (entre los de izquierda también) cansados de ver que las rutas cortadas se convierten en un mal endémico sin demasiada perspectiva de evolución política, en el estado actual de fractura social dentro del cual intenta avanzar la democracia argentina.

Más allá de las expectativas y de los descontentos que despierta, esta acción colectiva debe ser observada a la luz de la historia reciente del movimiento popular. El movimiento de *piqueteros* es heredero, en cierta medida, del movimiento de *asentamientos* y de organizaciones barriales que se han venido desarrollando desde hace veinte años en la periferia de las grandes ciudades (y en particular en el Gran Buenos Aires). Ya que, aun si históricamente los primeros *piquetes* tuvieron lugar en ciudades pequeñas (en las provincias de Neuquén y Salta), es siempre en los barrios pobres donde éstos se organizan, y es también allí donde se encuentra la base social que movilizan. Es por ello que la observación de tal movimiento barrial puede ayudarnos a comprender los límites y las posibilidades de acción de las nuevas movilizaciones. Pero para saber lo que ocurre en los barrios, lugar de organización de solidaridades locales, es necesario comprender primero el impacto de las transformaciones sociales sobre las clases populares.

La transformación social: retirada del Estado y descomposición de la estructura salarial

Más allá de sus componentes económicos, la crisis generalizada que atravesó la sociedad argentina presenta una importante dimensión social. Es sobre este registro de transformaciones sociales que nos centraremos, a fin de comprender las diferentes vías de movilización de los más desfavorecidos. Nuestra hipótesis es que la relación de las clases populares con la política debe ser explicada a partir de las transformaciones sociales antes que como una respuesta a la situación económica. En efecto, no se puede buscar una explicación de las modalidades que adquiere la movilización actual y sus posibilidades de evolución futuras, ni en la bancarrota financiera, ni en la crisis política consecuente, acontecidas recientemente. Las claves para entender la movilización se encuentran *antes* de la crisis, río arriba. Son anteriores al período de los últimos años en que la crisis se incubaba, y preceden evidentemente a los efectos de cascada observados luego del estallido de diciembre de 2001. Más aún: vuelta la mirada hacia el futuro, vemos que las líneas mayores que dan cuenta de las formas de acción colectiva que observamos hoy, seguramente atravesarán la crisis actual. Vinieron para quedarse.

El primer componente de tal transformación social está dado por la reorganización general del mundo del trabajo. Hasta los años ochenta, la sociedad argentina era una sociedad salarial, con casi el 75% de su población activa implicada en relaciones salariales. Tras su desintegración progresiva iniciada a fines de los años setenta y su reestructuración violenta en los años noventa, las relaciones salariales alcanzan hoy en día a poco más de un tercio de la población activa. En un lapso de veinte años, los momentos claves de este proceso son: la crisis del modelo populista con el último gobierno de Perón en 1975; los comienzos de la desestructuración del modelo precedente y /a puesta en práctica de las primeras tentativas de inspiración neoliberal con la dictadura militar (1976-1983); la hiperinflación que derrumbó el gobierno de Raúl Alfonsín en 1989 y que sometió a vastos sectores de la población a situaciones de miseria extrema por vez primera en la historia del país; finalmente, el decenio de Carlos Menem (1989-1999) de desestructuración del Estado, de apertura comercial y de flexibilización de las relaciones laborales. El conjunto del período se caracteriza por una desindustrialización creciente y una fuerte concentración del capital financiero.

Apenas una minoría ha escapado a la desalarización y mantiene aún relaciones laborales estables. La mayor parte de la población, por el contrario, sólo conoce en la actualidad las precarias relaciones salariales características

de la economía informal. Es decir que se encuentra en situaciones de hiperprecariedad: más de un tercio de la población activa trabaja en condiciones ilegales, con un salario muy bajo, fuera de toda protección social y sin sindicalización. El resto (20%) se encuentra sin trabajo.

La violencia de esta desestructuración del lazo salarial se agudizó con la redefinición del rol del Estado. Éste renunció a la pretensión de ocupar el lugar central en el control de la economía y redujo en forma drástica su participación en la producción de bienes y servicios por medio de un vasto programa de privatizaciones. Sumado a esto, el Estado social redujo hasta el extremo sus mecanismos más elementales de protección social. (Más allá de la amplitud de las desregulaciones salariales, en su pasado reciente la Argentina se diferencia en este punto decisivo de otras sociedades salariales, y en especial de las de Europa continental, donde por el contrario la desregulación del mercado de trabajo ha sido acompañada por una ampliación y una renovación de sus sistemas de protección social.⁶)

Se trata de una transformación radical de la sociedad argentina que se tradujo en un proceso de empobrecimiento que, naturalmente, impactó sobre una buena parte de la clase obrera, pero que también hundió segmentos enteros de las clases medias: empleados del sector público y privado, profesionales independientes, jubilados y jóvenes ingresantes al mercado de trabajo. Estas franjas importantes de la población que se encontraban en el contexto de una relativa autonomía, asegurada por las protecciones sociales, se encuentran hoy sometidas a una situación de dependencia respecto de las políticas de asistencia social.

Es necesario tener en cuenta tres componentes indisociables en la definición de la situación social actual. El primero está dado por la crisis de la estructura salarial que erosionó fuertemente la base social de los sindicatos, despojándolos del lugar que habían ocupado desde los años cuarenta. Este aspecto es todavía más significativo si se tiene en cuenta el rol que los

sindicatos jugaron en la administración de la seguridad social (a través de las «Obras Sociales») y en la socialización política de los trabajadores. Tal como se señaló en el capítulo 2, es necesario considerar en toda su amplitud las consecuencias provocadas por el repliegue de los sindicatos. Éstos cumplieron una función por demás importante en la organización y en la implementación de las protecciones sociales. Hecho muy rara vez señalado en la literatura, los sindicatos argentinos constituyeron uno de los componentes centrales del sistema social, que no era enteramente estatal. Esto constituye una gran diferencia respecto a otros casos, como el francés. La insistencia en esta especificidad es de gran importancia, pues ella marcó profundamente la ciudadanía social del país y, en consecuencia, la politicidad de las clases populares. Éstas vieron una parte sustancial de sus derechos materialmente garantizados por sus sindicatos (y no necesariamente por el Estado), que permitían así acceder principalmente al seguro por enfermedad. (Volveremos sobre este punto.)

En segundo lugar, en la experiencia de los sectores más desprotegidos, la dimisión de los sindicatos y del Estado social se tradujo en una fuerte desorganización institucional. Prácticamente en todos los dominios de la vida cotidiana, las instituciones dejaron en el desorden y la inestabilidad a sectores enteros de la población y a zonas enteras de la ciudad. Desde hace al menos quince años, poco es lo que funciona bien en los barrios de la periferia, ya sea a nivel del sistema educativo o de la salud, la seguridad o el transporte, los servicios urbanos o la administración, y esto no hace más que profundizarse.

En tercer y último lugar, este proceso ha tomado la forma de una fractura social en un país que había alcanzado un alto nivel de integración. Paralelamente al empobrecimiento y a la «desafiliación»⁷ de muchos, podemos observar la formación de un sector de nuevas clases medias. Este sector de los ganadores, compuesto por profesionales, empleados y comerciantes, se benefició ampliamente con las reformas y llegó a identificarse con el modelo de ciudadanía construida alrededor de las nuevas modalidades de consumo, desarrollado especialmente durante el período menemista. Esta nueva «ciudadanía de consumo»⁸ se construyó, entonces, sobre la base de una

⁶ Tanto las viejas como las nuevas formas de protección social se muestran frecuentemente ineficaces para invertir la tendencia a la inseguridad social provocada por las desregulaciones. Ellas no logran más que atenuar sus efectos. Pero es inexacto hablar de reducción de los mecanismos de protección en el caso europeo. Puede ciertamente señalarse la multiplicación de los riesgos sociales. Pero en un país como Argentina, a la multiplicación de los riesgos se agrega la desaparición de las protecciones sociales para amplias capas de la población, con los efectos dramáticos que observamos.

⁷ Retomamos aquí el concepto de Robert Castel, *Les métamorphoses ...*. No obstante, mas allá de la profundidad del proceso de desafiliación, el caso argentino se diferencia del caso francés en muchos puntos, y muy especialmente por la dimisión del Estado social, que como dijimos, no se observa en Francia y sí en Argentina.

⁸ Tomo esta expresión de Maristella Svampa.

«desolidarización» total con la suerte de los perdedores. Esta nueva clase media ha apoyado lo que se ha conocido como la «modernización excluyente», por decirlo en los términos de un libro que describe bien el proceso.⁹

Como vemos, no es exagerado calificar de radicales las profundas transformaciones de la estructura social de la Argentina: en el área metropolitana de Buenos Aires, la pobreza alcanza a uno de cada dos habitantes, la proporción de desempleados se multiplicó casi por cuatro¹⁰ y el número de trabajadores informales llegó a igualar al número de asalariados formales. Todo esto en un país que hasta los años ochenta no había conocido un desempleo superior al 5%, y donde, en 1970, la pobreza urbana era estimada por la CEPAL en un 3% de la población. Es así como en 1990, frente al crecimiento del desempleo, los salarios se encontraban un 30% por debajo de los niveles de 1980. En el 2001, el ingreso promedio del 10% más rico de la población era 26 veces superior al del 10% de los más pobres (que percibían un 1,7% del ingreso nacional en 1993). La Argentina de los últimos veinticinco años es un país de catástrofe social.

El repliegue en el barrio

Frente a este proceso de empobrecimiento y de desafiliación masivo, muchos encontraron su principal refugio en el barrio, convertido al mismo tiempo en lugar de repliegue y de inscripción colectiva. Esta estrategia de repliegue que se viene desarrollando desde hace más de veinte años ha sido, tal como hemos mostrado en otros textos, la principal respuesta de los sectores populares frente al vacío dejado por las instituciones y la falta de trabajo.¹¹

La «reafiliación» encontró su componente «comunitario» en la trama de una solidaridad primaria. Pero se estructuró igualmente a partir de sus viejas capacidades de movilización colectiva, a través de las organizaciones barriales.

Teniendo como base las solidaridades locales (el vecinazgo, entrelazado con las estructuras familiares y otras pertenencias, como los grupos religiosos o el lugar de origen, en el caso de los inmigrantes provenientes de provincias del norte, Bolivia o Paraguay), se articuló en los barrios una movilización social con registros igualmente clásicos: ocupación colectiva de tierras para construir viviendas, autogestión de ciertos servicios urbanos, organización de guarderías, comedores y dispensarios comunitarios, acceso a los rendimientos de la política municipal y provincial. Así, mientras los sindicatos perdían su peso, las organizaciones barriales reaparecían en el paisaje político y social de la Argentina, poniendo en evidencia la fuerza latente del territorio urbano.¹² Inscripción territorial y acción colectiva se vieron así combinadas, haciendo del barrio un bastión de resistencia para aquellos que progresivamente dejaban de estar cubiertos por las tradicionales formas de inscripción colectiva, tanto estatales como sindicales. Esta respuesta se mostró particularmente eficaz en los momentos de crisis aguda como la hiperinflación de 1989 y 1990, Y lo es aún hoy, diez años más tarde. Con sus escuelas, sus iglesias y sus organizaciones, el barrio ha sido una muralla sin la cual la supervivencia habría resultado verdaderamente amenazada para muchos en los años 2001, 2002 y 2003.

Sin embargo, esta actitud defensiva no podía ser exclusivamente «comunitaria». La ayuda mutua y la solidaridad local no son suficientes por sí mismas. En un primer registro se observa a las organizaciones barriales actuar sobre el sistema político a partir de una demanda de asistencia; pero desde el comienzo la movilización llevaba implícitas lógicas que iban más allá de una lucha por los bienes proporcionados por la ayuda pública. Es así como en un segundo registro la acción colectiva se despliega a partir de la articulación de una demanda institucional: la creación de escuelas y de dispensarios, el reconocimiento legal de las organizaciones barriales y de su participación en la gestión de políticas sociales, o el acceso a servicios esenciales como el agua o la electricidad, entre otros. Esta dimensión, orientada hacia la institucionalización y la integración, otorgó una estructura compleja a las lógicas de la movilización colectiva.

⁹ Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén, *La modernización excluyente. Estado de bienestar y transformación económica en Argentina*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1992.

¹⁰ Inferior al 5% desde los años cuarenta hasta los ochenta, la tasa de desempleo alcanzaba al 7,6 % de la población activa en 1989, 8,6% en 1990, 13% en 1994 (23% entre los jóvenes de 14 a 24 años) y 18,4% en 1995. Si sumamos al desempleo el subempleo, el porcentaje llega al 30,1% en 1996.

¹¹ Merklen, Denis, *Inscription territoriale ...*

¹² El barrio constituye una fuente de identidad importante para las categorías populares en Argentina. Ha conquistado este lugar con el arribo masivo de la inmigración de origen europeo a principios del siglo XX, eclipsándose con la consolidación de una estructura salarial y el desarrollo del Estado social a partir de los años cuarenta, para reaparecer hacia los años ochenta. Cf. Merklen, Denis, «Deux figures de l'habitat populaire. Le quartier et le bidonville», en *Inscription territoriale ...*, pp. 171-256.

Esta movilización colectiva, que pudimos observar y caracterizar en varios trabajos, presenta una historia de dos largas décadas. El movimiento de ocupaciones ilegales de tierra fue iniciado en 1981 por militantes ligados a los grupos «basistas» de izquierda, especialmente bajo la influencia de la Iglesia de la Teología de la Liberación.¹³ Este movimiento propiciaba la participación de los habitantes a través de mecanismos de organización y de movilización democráticos sorprendentes: asambleas, elección de dirigentes, *cuerpos de delegados*, participación, etc. Pero este contenido democrático de base iba rápidamente a encontrar sus límites. Primero, como acabamos de ver, las organizaciones barriales debían actuar sobre las instituciones e inscribirse en un sistema de intercambios con el poder político. En segundo lugar, en ese contexto de intercambios la respuesta del Estado pasó rápidamente de una actitud de confrontación y de represión a una actitud de cooptación y cooperación.¹⁴ Las organizaciones barriales fueron así rápidamente integradas al juego político, lo que se tradujo en un cambio de las modalidades de acción colectiva. El contenido contestatario cedió terreno a la participación en la gestión de políticas sociales, especialmente en el contexto local. En la mayoría de los barrios, la negociación con las autoridades desplazó el eje de la acción política hacia el exterior del barrio. La acción colectiva perdió en ese desplazamiento una parte de su contenido participativo: principalmente se convirtió en el resorte de los dirigentes que poseen los recursos y la energía necesarios para salir del barrio y recorrer con denuedo las administraciones en busca de beneficios para *su gente*.

Una nueva politicidad

El cambio es mayor en lo tocante a la relación con lo político, ya que esos mismos sectores populares habían sido socializados en el mundo del trabajo, con una concentración de la actividad política en el Estado y las organizaciones de masa, partidos políticos y sindicatos. Con la crisis social

el barrio recobra importancia como terreno de socialización política de los sectores más pobres, lo que se asoció evidentemente a un giro a nivel de las prácticas colectivas.

Vemos emerger una nueva politicidad, y ella nos proporciona ciertas claves de lectura para interpretar la movilización sobre las que nos interesa particularmente detenernos. La primera nos es dada por el hecho de que es alrededor del barrio que estos sectores encuentran un buen número de los «soportes»¹⁵ necesarios para la vida de las familias y de los individuos. A medida que la deficiencia institucional se extiende y que aumenta el número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mundo del trabajo, la inscripción territorial gana importancia. El barrio se presenta como un lugar privilegiado para la organización de solidaridades y cooperaciones, base de la acción colectiva y fuente de identificación: ante la desagregación de las identidades profesionales sufrida por las clases populares en los últimos años, el lugar de residencia aparece como una fuente identitaria e incluso como fuente de prestigio en algunos casos.

Ahora bien, la naturaleza de esta inscripción social territorial no puede funcionar más que sobre la base de una acción específica sobre el sistema político, lo que constituye la segunda clave de lectura de este proceso. Ante la articulación de tal movilización en los barrios o, en otras palabras, el desplazamiento de una parte de la acción colectiva hacia lo local, los partidos políticos respondieron a través de todo un nuevo sistema de políticas sociales.¹⁶

Sin embargo, los partidos políticos que controlan el Estado no están en condiciones de ofrecer soportes institucionales estables.¹⁷ Frente a la movilización social, los partidos se muestran incapaces de proponer una dinámica de construcción institucional inclusiva (como en su momento hicieron frente al movimiento social representado por los sindicatos). En un marco de desafiliación, los partidos se presentan como administradores de instituciones que concentran recursos indispensables para la supervivencia.

¹⁵ Tal como lo tomamos aquí, el concepto de «soporte» [*support*] fue teorizado por Robert Castel en el marco de la problematización del individuo visto desde una perspectiva de la integración social. Véase Castel, Robert y Haroche, Claudine. *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi, Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Fayard. París. 2001. Volveremos sobre el tema en la última parte de este libro.

¹⁶ Nos detendremos con especial atención sobre este punto en el cap. 5.

¹⁷ No olvidemos que es el peronismo quien controla el Estado. Lo controló durante todo el período menemista, y aun antes en lo que concierne a la mayoría de las provincias y especialmente al conurbano bonaerense. Esta situación se vio acentuada con la debacle del radicalismo y del FREPASO en 2001 y el consecuente triunfo peronista en 2003.

¹³ Se trata, más precisamente, del movimiento de «comunidades eclesísticas de base», lanzado por esa corriente de la Iglesia católica de Brasil y que se desarrolla en otros países de América del Sur.

¹⁴ El Estado desembolsó importantes sumas en políticas sociales que pasaron precisamente por las organizaciones barriales. Se trata especialmente de ayuda alimentaria, cooperación con los dispensarios y escuelas comunitarias, pero también del acceso a servicios urbanos.

Paradójicamente, es a partir de la escasez de tales recursos que, sin embargo, los partidos políticos construyen una posición de fuerza en relación con las organizaciones barriales: cuando los recursos son insuficientes para todos, su modo de distribución no puede ser sino discrecional. En un contexto de regresión social, las organizaciones barriales no pueden dejar de estar a la «caza» de las ocasiones que las instituciones estatales o privadas (tales como las ONG o las iglesias) les proponen.¹⁸ Esta situación lleva muy fácilmente a las organizaciones barriales a competir entre ellas, tanto más cuanto que éstas se encuentran ahora esparcidas por el territorio.

Frente a este repliegue de los sectores populares a nivel local, y frente a las transformaciones del Estado, el peronismo ha sabido rápidamente modificar el rol político desempeñado por éste. Si hasta 2003 el peronismo de la era democrática demuestra, a los ojos de una parte de los más pobres, su incapacidad para proponer una nueva fuerza de promoción social, este movimiento político ha sabido presentarse como el único capaz de *hacer algo*, es decir, de aportar respuestas concretas a las nuevas demandas de las organizaciones sociales. Cuando a principios de los años ochenta el movimiento de los *asentamientos* planteaba un problema al naciente régimen democrático (problema presentado entonces en términos de «gobernabilidad»), el peronismo supo dar un paso hacia esos barrios calificados de ilegales y proponer políticas de asistencia adaptadas. Estas políticas significaban la consagración de un desvío con respecto a la noción de ciudadanía social tradicional en la Argentina, pero aportaban una respuesta a la urgencia social en la que se encontraban millones de individuos y, al mismo tiempo, a la manifiesta necesidad de las organizaciones barriales que intentaban articular nuevas modalidades de acción.

La coyuntura electoral de fines de los noventa puso a las «*manzaneras*»¹⁹ en el centro del debate público. Durante su mandato como gobernador de la

provincia de Buenos Aires (1994-1997), el futuro presidente de la República Eduardo Duhalde (2002-2003) creó un dispositivo de asistencia social alrededor de estas delegadas. El gobernador conocía ya la experiencia de los *asentamientos* desde sus tiempos de intendente de Lomas de Zamora (en los años ochenta), y había desarrollado entonces las *casas de tierras* con el fin de trabajar con esta población particular.

No obstante, el gobernador Duhalde dará un contenido diferente al plan de asistencia social que lleva a cabo a partir de 1994. En principio, el gobierno de la provincia de Buenos Aires integra a las delegadas en el Consejo de la Familia a través de la puesta en práctica del *Programa vida*, destinado a la distribución de alimentos. Otorgándole más tarde un tono que lo relaciona con una concepción de asistencia explícitamente ligada a «la familia», el programa determina que los delegados de manzana serán mujeres: las *manzaneras*, llamadas también por el gobierno *trabajadoras comunitarias*.

Según las cifras oficiales, las *manzaneras* «trabajan [entonces] en 2.107 barrios a través de los acuerdos firmados entre el Consejo de la Familia y cada municipalidad. Elegidas por su propio barrio, trabajan en zonas de concentración de pobreza extrema». Su tarea consiste en la distribución de una cuota semanal de alimentos destinados a los niños de menos de seis años, como por ejemplo 50 cl de leche por día, 1 kg de cereales, fideos y azúcar. «Las *manzaneras* son hoy 30.490 mujeres que no perciben ningún salario; son acompañadas por 6.484 parteras que asisten a las mujeres embarazadas.»²⁰ Sobre esta base, y con un presupuesto de alrededor de doscientos millones de dólares por año²¹, la provincia construyó un sistema de asistencia pública destinado específicamente al Gran Buenos Aires.

De esta manera, el peronismo montó una impresionante red de tipo clientelar, que transformó completamente el carácter de estas delegadas de

¹⁸ Se trata este problema desde la óptica de la lógica de acción a la cual son confrontadas estas poblaciones. Viviendo en los bordes de la ciudad y de la sociedad, los individuos se encuentran ante la imposibilidad de lograr una inscripción social estable, caracterizada por un cierto control del mañana, y actúan conforme al modelo del «cazador» que recorre el territorio y las instituciones en búsqueda de una buena «presa»: una changa, un subsidio, alguna cosa para robar o vender. La lógica del cazador puede ser observada tanto a nivel individual como a nivel colectivo. Esbozo esta idea en mi artículo «Vivir en ... «. y la desarrollo también en «Vivre dans les marges: la logique du chasseur», en *Inscription territoriale* pp. 426-89. Retomamos el tema del individuo de las clases populares en el cap. 6.

¹⁹ La Argentina de los últimos veinte años conoció la aparición de los delegados de manzana a través del fenómeno de ocupación ilegal de tierras que, como ya se describió, era un medio de proporcionar una base de participación y de democracia a la experiencia de ocupación de tierras imaginada por los curas del conurbano bonaerense. Inspirados en las Comunidades Eclesiásticas de Base de Brasil, los prelados católicos de la *opción por los pobres* intentaban crear así una estructura de poder popular. Para un análisis de la red de manzaneras, véase Auyero, Javier, *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

²⁰ *La Nación*, «Qué fue de las manzaneras de Duhalde», 7-1-2001.

²¹ Las cifras concernientes al número de manzaneras y el presupuesto consagrado a esta acción no han podido jamás ser establecidas con precisión, existiendo disparidades aun entre las cifras oficiales presentadas por el gobierno en diferentes ocasiones. El número de *manzaneras* es estimado entre 24.000 y 30.000, y su presupuesto varía entre 140 y más de 600 millones de dólares. La disponibilidad discrecional de los créditos utilizados origina estas dudas y confusiones.

manzana con respecto a sus funciones originales en los *asentamientos*. Sin embargo, el peronismo perdió las elecciones provinciales y legislativas de 1997, Y el sistema de las *manzaneras* mostró así sus límites en materia de cooptación política de masas, más aún cuando el porvenir político del gobernador se vio cuestionado por la pérdida de las elecciones presidenciales de 1999.

Si bien tal sistema de asistencia no pudo comportarse como una verdadera máquina electoral, resulta interesante observar cómo los partidos políticos intentan recuperar un movimiento social para integrarlo al funcionamiento del sistema político, y así comprender cómo pudo crearse una cierta simbiosis entre las organizaciones barriales y los partidos. Al mismo tiempo, si esta simbiosis muestra la debilidad de las organizaciones locales ante un poder político que controla las estructuras del Estado, la experiencia fallida del peronismo desde el punto de vista de esta voluntad de control es un ejemplo de la capacidad de los habitantes para mantener una cierta autonomía política a nivel nacional, al menos sobre el plano electoral.

La experiencia de las *manzaneras*, que perduró aun tras el fracaso de Duhalde y su reemplazo en el gobierno provincial, muestra también un desplazamiento del espacio del ejercicio de la participación política. De un modo general, al tomar como interlocutores a las organizaciones y a los líderes locales, estos dispositivos de asistencia social reconducen una parte de la acción política al barrio. Pero no debe olvidarse que otro componente de la acción política se queda en el seno de la arena política nacional. Este desanclaje de las apuestas locales es consecuencia directa del funcionamiento institucional de la democracia, de la competencia partidaria y de la consolidación de un verdadero espacio público (en los años ochenta). Esta coexistencia de una doble lógica sobre las arenas locales y nacionales lleva a subrayar la coexistencia de la protesta y de la negociación en el seno de un movimiento social que debe manejar la tensión entre la «lucha por el reconocimiento» (en un sentido próximo a los análisis de Axel Honneth)²² y la lucha por la supervivencia.

²² Honneth, Axel. *La lutte pour la reconnaissance*, Cerf. París. 2000. [1ª ed. alemana: *Kampf um Anerkennung*. Frankfurt. 1992; hay edición en español: *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. trad.: Manuel Ballester. Crítica. Barcelona, 1997.] Este trabajo de Honneth reintroduce el debate sobre la posibilidad de una justificación moral de las luchas sociales, posición defendida por el autor. No obstante, pensamos que desde un punto de vista descriptivo se debe dar cuenta de la tensión entre «moral» e «interés» como dos componentes de la acción. antes que renovar esfuerzos teóricos por inclinar la balanza hacia una u otra posición, lo que obliga a ir más allá de las connotaciones prescriptivas de la cuestión.

Una lucha por el reconocimiento: los límites de una política por fuera del trabajo

La acción de estas organizaciones barriales, como la de los *piquetes*, se aproxima en parte a las descripciones de los «bandoleros sociales» realizadas por Eric Hobsbawm.²³ Luego de analizar numerosos casos tomados de España, los Balcanes, Brasil o Colombia, el historiador encontró entre ellos características comunes: se trataba siempre de categorías sociales dejadas fuera de las transformaciones que se estaban llevando a cabo en su sociedad, excluidas de un capitalismo en formación, que aprovechaban la ausencia de control estatal en ciertas zonas del territorio para desvalijar a los señores, los viajeros o los pueblos cercanos a modo de protesta social. La acción analizada por Hobsbawm es propia del mundo rural en transformación, nacida del paso de una agricultura familiar y comunitaria al capitalismo agrario. Ella nos recuerda los modos de acción de aquellos que no están integrados, que no pueden actuar sobre las relaciones de producción y que deben contentarse con el pillaje, con la venganza o con la acción del «bribón de gran corazón» que roba a los ricos para distribuir a los pobres. Este tipo de protesta que procede desde el exterior del proceso social dominante «tiende a volverse epidémica en los momentos de pauperización y de crisis económica», y refleja frecuentemente «la resistencia que oponen las comunidades o pueblos enteros frente a la destrucción de su modo de vida». En este sentido, como conductas colectivas «son, como máximo, síntomas de crisis y tensión en el seno de la sociedad, síntomas de hambre, de peste, de guerra», pero no constituyen nunca un programa de sociedad.²⁴ Ni bien el nuevo régimen social de producción se establece y las poblaciones se integran, el «bandolerismo» pierde su base social y su razón de ser, todavía más cuando el Estado retoma el control del territorio.

Esta comparación con esas guerrillas rurales y esos grupos de bandoleros o de bribones despierta nuestro interés en un sentido preciso. La acción colectiva de estas revueltas se sitúa al margen de la sociedad, tanto como la de los habitantes de los barrios que observamos. Se trata de la acción de

²³ Hobsbawm, Eric J., *Les bandits*, La Découverte/Poche, París 1999. [1ª ed. inglesa: 1969; hay varias versiones castellanas, por ej.: *Los Bandidos*, Ariel, Barcelona. 1976.] Las citas están tomadas de la versión francesa.

²⁴ *Ibid.*, pp. 13-6.

aquellos que se apartan de la ley, en principio para obtener algo que comer, mas luego para no quedar fuera de la sociedad, pues saben moribundo el mundo que conocían, y no ven lugar para ellos en el que se esboza. Entonces, como les es imposible inscribir su acción en el juego de relaciones que estructuran la sociedad, *cortan la ruta*. Impiden el funcionamiento normal de las cosas, interrumpen la circulación para decir» *¡Aquí estamos! ¡Nosotros también tenemos derecho a una existencia socia! ¡Y si ustedes no nos la conceden, no los dejaremos vivir en paz!*”.

Para ello, la única arma de la que disponen es la de ocupar un lugar, apropiarse de una parte del territorio que pueda otorgar una posición más o menos estratégica. y son las rutas las que en parte dan acceso a tal posición, en tanto son indispensables para el funcionamiento del comercio, de la producción, de la comunicación. Claramente, entonces, las nuevas acciones prolongan la acción de los *asentamientos* (a través de las cuales los *vecinos* tratan de hacerse un lugar en la ciudad y en la sociedad), pues la toma de un terreno para la vivienda también da acceso a una posición, desde el punto de vista de la vida cotidiana del ciudadano.

Una lucha por la supervivencia: las tensiones de una política por fuera del trabajo

Un movimiento social que encuentra su fuente de movilización por fuera del mundo del trabajo se ve directamente confrontado con las instituciones que mantienen el control de los recursos materiales accesibles a los más pobres, lo cual constituye un «dato» mayor olvidado en los análisis de las lógicas de acción. Los movimientos que tienen por objeto responder al problema de la supervivencia de las familias y los individuos que las constituyen son muy diferentes de los movimientos que sirvieron de fundamento para las teorías de la acción colectiva: el movimiento obrero (del siglo XX) tanto como los movimientos alrededor de la cuestión de las mujeres, de la ecología o de las minorías, pueden ser observados exclusivamente desde el ángulo de una acción moral expresada a través de la conquista de derechos. Pero la lucha por la supervivencia introduce forzosamente otras dimensiones. Es por esto que la movilización de los más pobres en Argentina constituye una buena base de observación y de conceptualización para analizar otras formas de protesta, como por ejemplo el caso de los desocupados movilizados al final

de la década de los noventa en Francia en el marco de la organización «AC! *Agir contre le chômage*» (¡Basta! Actuar contra el desempleo).

Trabajos recientes²⁵ ponen en evidencia la tensión existente entre las reivindicaciones por el *trabajo* (que apuntan a lo que es percibido por los militantes sindicales como la raíz de la cuestión de la desocupación) y las reivindicaciones por las medidas de *emergencia* (como la gratuidad del transporte o el aumento de las ayudas sociales, acceso a la vivienda, etc.), sostenidas por los *verdaderos desocupados*, quienes se encuentran apremiados por la pobreza y sometidos a severas limitaciones materiales. En el caso de los desocupados esta tensión se ve redoblada por la existencia de una tensión simbólica: por un lado buscan el reconocimiento de su condición de desocupados, en términos de una lucha contra el estigma que pesa sobre ellos; por el otro, persiguen el deseo de abandonar esta condición, percibida por ellos mismos como un estigma que contamina su honor social. Por un lado quieren ser respetados en su condición de desocupados, pero por el otro quieren dejar de serlo.

Cuando la integración social y la supervivencia están en juego, la lógica de la acción colectiva encuentra toda su complejidad en la combinación de tres registros, cuyo dominio determinará el porvenir del movimiento.²⁶ Estos tres registros no se presentan bajo la configuración de dimensiones excluyentes, lo que provoca que en cada uno de ellos la acción se encuentre sometida a una tensión específica. En el primer registro, la organización debe actuar, simultáneamente, hacia el interior y hacia el exterior del movimiento. Hacia el interior la organización contribuye a promover lazos de solidaridad (local en nuestro caso); hacia el exterior, actúa sobre el sistema político y sobre la arena pública en la búsqueda de bienes materiales y simbólicos, intentando influir sobre una distribución que esencialmente escapa a su control.

El segundo registro concierne a la lucha por el acceso a los bienes y servicios. Esta dimensión material lleva implícita otra tensión: el movimiento lucha por una inscripción institucional en el marco de relaciones sociales estables que permitirían a los individuos salir (al menos parcialmente) del sufrimiento provocado por la inestabilidad y de las lógicas del tipo «cazador» a las que la inestabilidad obliga.

²⁵ Cf. Cohen, Valérie, *Chômage et mobilisation collective. Processus de formation et tentatives d'affirmation d'une force contestataire*, tesis de doctorado, Université de Paris X-Nanterre, Paris, 2003.

²⁶ La presentación que sigue retorna los desarrollos que llevé a cabo en mi tesis doctoral: *Inscription territoriale ...*, principalmente en el cap. VII y en las Conclusiones (pp. 490-604).

No obstante, sometido a la urgencia, el movimiento está obligado a negociar con el sistema político, y se ve forzado a aceptar las ofertas de asistencia indispensables para la supervivencia, lo que lleva constantemente a las organizaciones a actuar como «cazadores».

En el tercer registro, el movimiento actúa sobre el terreno simbólico, donde nuevamente se encuentra confrontado a controlar una tensión. Por un lado, lucha por un *status* social de *dignidad* a través de una demanda de *trabajo* que constituye la llave de acceso a los *derechos sociales fundamentales* (ya que las personas cuya supervivencia está en juego comprenden rápidamente que, por fuera del mundo del trabajo, la ciudadanía es tributaria de la asistencia). Pero, por otro lado, el movimiento debe pelear por el reconocimiento de sus organizaciones en tanto que actores del sistema político, es decir, con capacidad para intervenir en la gestión concreta de las políticas públicas, lo que lo obliga a veces a poner entre grandes paréntesis la cuestión de los *derechos fundamentales* por razones «tácticas». Esta tensión simbólica es cercana a la conceptualización sobre el «estigma» hecha por Erving Goffman. El sujeto estigmatizado se debate entre su negación del estigma y su deseo de superar su condición, pues se siente al mismo tiempo plenamente humano y portador de una humanidad «defectuosa» en relación con los estándares definidos por los valores dominantes a los que adhiere. La tensión se convierte así en una fuente de ambigüedad en el terreno simbólico de la acción colectiva: la movilización debe responder a la doble exigencia de un reconocimiento (del *desocupado* o del *villero*, por ejemplo) como portador de derechos (los derechos del primero al subsidio de desempleo y del segundo a la asistencia o a la vivienda), y, a la vez, a su deseo de despegarse la etiqueta de esta identidad estigmatizada y de ser reconocido como un ciudadano que tiene derecho a vivir de su trabajo con toda dignidad.

El movimiento de los *piqueteros* se explica, por un lado, por una evolución en materia de movilización de los grupos populares, que permite observar cómo el segmento que había perdido su inscripción sindical encuentra refugio en la inscripción territorial (el barrio). Con el movimiento de *piqueteros*, la acción colectiva gana en contenido reivindicativo y sale de su marco local para llevar la voz de los «perdedores» a la arena pública. Es por ello que los discursos de los *piqueteros* contienen una fuerte demanda de *trabajo*. Además, a partir de la movilización de La Matanza en 2000, el movimiento avanzó notablemente en el sentido de una unificación de las organizaciones barriales, esparcidas a lo largo del conurbano bonaerense y de otras grandes ciudades. Bajo la fuerte demanda de trabajo, el movimiento de *piqueteros* unifica las reivindicaciones de los barrios pobres con las demandas análogas de las

pequeñas ciudades y de las poblaciones golpeadas por la desindustrialización, la crisis de las provincias y las reestructuraciones regionales.²⁷ Es en este sentido que debe interpretarse el acercamiento entre las organizaciones *piqueteras* más importantes y una de las centrales sindicales.²⁸

A pesar de todo, la expansión del movimiento *piquetero* no puede ser reducida a una demanda de *trabajo*. No puede olvidarse que aquél toma lo primordial de su fuerza de su capacidad para constituirse en actor de políticas sociales. Es decir, de su capacidad para ofrecer beneficios concretos, en particular a partir de la obtención de planes «Trabajar», «Jefes y Jefas de Hogar» y de otros tipos de ayuda social, como la ayuda alimentaria.²⁹ De esta manera el movimiento capitaliza la experiencia acumulada por las organizaciones barriales, cuyo mejor ejemplo es el movimiento de *asentamientos*.

Todas estas observaciones nos permiten indicar que, cuando la supervivencia está en juego, la acción colectiva no obedece a una sola lógica, esto es, que su comprensión no puede ser reducida a un mero reflejo frente a la pobreza o a una estrategia de supervivencia. Tampoco puede ser reducida a la lógica de la constitución de un «sujeto» o a la formación de una nueva voz en el seno del «espacio público». El análisis de la importante movilización despertada en el año 2001 en Argentina puso muy rápidamente en evidencia que este impulso de protesta era tributario de la incapacidad de acción del Estado. La crisis financiera puso al Estado frente a la imposibilidad de pagar siquiera los salarios de los empleados públicos, y lo obligó a la emisión de diferentes monedas de segundo orden (los *bonos*) para garantizar su

²⁷ Conviene recordar que los primeros piquetes fueron llevados a cabo en 1996 en la ciudad petrolera de Cutral-Co, en la provincia de Neuquén.

²⁸ Recordemos que a través de la FTV los piqueteros han encontrado un principio de alianza con los sindicatos más progresistas, reagrupados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Creada en 1991 a partir de un desprendimiento de la vieja CGT peronista, esta nueva central aspira a una renovación de las prácticas sindicales con el fin de responder a la fragmentación de la base sindical. Teniendo como base principal a los trabajadores del sector público, cuyo número fue fuertemente reducido por la reestructuración del Estado, la CTA permanece como una central minoritaria.

²⁹ En mayo de 2001 los piqueteros obtuvieron la gestión de 9.500 planes *Trabajar*. Parcialmente financiados por el Banco Mundial, estos planes constituyen subsidios para personas sin empleo, durante cinco meses en promedio, a cambio de trabajo comunitario. Como se sabe, los planes Trabajar fueron transformados por el gobierno; en 2002 fueron creados los planes Jefas y Jefes de Hogar, clave mayor de la política social de la salida de la crisis. 2,5 millones de beneficiarios reciben \$150 por mes, de los cuales los *piqueteros* gestionan el 10% del total, es decir unos 250.000 subsidios. El financiamiento del Banco Mundial terminó en 2002 con el *default*.

funcionamiento elemental. Y su parálisis era casi total en agosto de 2002. Pero era ya evidente, y los hechos lo confirmaron luego, que la salida de la crisis financiera permitiría al Estado recuperar una cierta capacidad de acción y que con ella los partidos políticos regresarían al centro de la escena. Más que a un «estado de beligerancia», asistimos entonces a una revuelta general frente a la impotencia estatal.³⁰

A pesar de la profunda crisis política que vivió el país en los años 2001 y 2002, y pese a la fuerza que parecía tener la consigna «*que se vayan todos*», nada autorizaba a pensar que los partidos políticos no recuperarían su rol de mediadores a partir de las instituciones públicas, al menos en lo que concierne a los más pobres. Es exactamente así como resultaron las cosas en 1984 tras la dictadura, y en 1991 tras la crisis de la hiperinflación. El análisis de un movimiento social exige siempre tomar en consideración las respuestas de sus interlocutores (la «actitud del oponente», en palabras de Alain Touraine)³¹.

Ciertos dirigentes *piqueteros* plantean uno de los focos de su movilización justamente sobre este terreno: en la demanda de una participación en la administración de las políticas de asistencia social. Pero, intentando así ganar terreno a los partidos políticos, entran en conflicto con aquellos que ven en estas negociaciones una *traición* a un movimiento social idealmente definido. Esta es probablemente una de las fuentes de la acusación hecha a los *piqueteros* de la FTV, que efectivamente se acercaron al gobierno luego de la elección de Néstor Kirchner.

Se vuelve entonces necesario encuadrar la acción colectiva en una perspectiva netamente política que plasme la nueva condición general de este tipo de movilización: las luchas de los más desfavorecidos están atravesadas por la problemática general de la integración. Las personas no se movilizan solamente porque tienen necesidades insatisfechas. Se movilizan a partir de un perfecto conocimiento de la coyuntura política (concientes de lo que pueden pedir) y, a la vez, a partir de una «moral» que les permite saber «lo que se les debe», a qué tienen derecho. Si se abandona esta perspectiva

política se cae en el marco de lo que E.P. Thompson llamaba una explicación «espasmódica» de las movilizaciones: cuando las gentes del pueblo tienen hambre, lo que las pone en movimiento es la contracción de su estómago.³²

En la medida en la que el proceso de desafiliación torna frágiles e inconstantes los lazos de integración de los individuos y los de las familias, la lógica de la defensa identitaria coexiste con una lógica instrumental. Cuando la acción colectiva se vuelve hacia el interior de la «comunidad», hacia el barrio, por ejemplo, o hacia la «clase» de los desempleados (los *desocupados* del discurso de los *piqueteros*) los esfuerzos se orientan hacia el refuerzo de la solidaridad primaria, de acuerdo con una lógica identitaria, y también hacia un refuerzo de los lazos de cooperación en una lógica instrumental. Cuando la movilización se dirige al exterior del barrio, una lógica expresiva orienta la acción a manifestarse por el reconocimiento de los derechos sociales ignorados. Pero también hacia el exterior una lógica instrumental orienta a los habitantes a tomar iniciativas frente a las autoridades para obtener subsidios, agua, electricidad, una escuela o una comisaría. Los dos motores de la acción se ponen así en paralelo: uno hacia el reconocimiento y la defensa de la identidad, el otro hacia una práctica instrumental frente al sistema político y hacia el Estado y el refuerzo de las solidaridades barriales. Un juego de mosaicos se instala y vuelve complejas las lógicas de acción. Esta complejidad, como hemos visto, no es sólo analítica, sino que se manifiesta también en los procesos de acción, muchas veces tensados por duras contradicciones.

El derecho y el revés

Alain Touraine ya había observado una doble lógica en la movilización de los barrios en Santiago de Chile en los años setenta. El autor indicaba entonces que «la acción colectiva se divide en dos elementos mal engranados entre sí: por un lado, colaboración y negociación con las autoridades; por el otro,

³⁰ Javier Auyero caracterizó así las movilizaciones de entonces en *La protesta*, cit. *supra*.

³¹ Una prueba de que las cosas eran visibles entonces la constituye el hecho de que presentamos un análisis de la situación exactamente en estos términos ya en enero de 2002, apenas a unas semanas de la caída de De la Rúa, del que aquí no hacemos más que retomar la argumentación. Se trata de nuestra intervención en el taller «Argentina», CEPREMAP/ENS, París, publicada luego en «Le quartier ...».

³² Cf. Thompson, Edward P.: «The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century», en *Customs in Common: Studies in Traditional Popular Culture*, The Merlin Press, Londres, 1991, pp. 185-258. [Hay traducción al castellano: *Costumbres en común*, trad.: Jordi Beltrán y Eva Rodríguez. Cátedra, Barcelona. 1995.]

protestas 'ejemplares' y violencia política»³³. Touraine atribuye esta doble característica de la acción colectiva a las diferentes reacciones frente a la pobreza y la exclusión. Frente a la pobreza, la movilización apunta a una acción de integración comunitaria ya actividades de tipo instrumental que conllevan cierta incorporación al sistema político. Pero en la medida en que hay conciencia de la exclusión, la movilización no se define más por las necesidades inmediatas de supervivencia, el grupo se considera como víctima y defiende sus derechos, que considera despreciados.

Desde nuestro punto de vista, la doble lógica se comprende mejor como resultante de una lucha por la integración. La voluntad de integración o de resistencia a la desafiliación implica la necesidad de hacer frente a las urgencias de lo cotidiano para dar lugar al establecimiento de lazos de solidaridad local, a la formulación de demandas y de negociaciones y a la construcción de una conciencia contestataria orientada al reconocimiento. Las lógicas complejas de la acción colectiva no obedecen a dos motivos de movilización (pobreza y exclusión) sino exclusivamente a uno: la lucha contra la desafiliación (o contra los déficit de integración), con sus aristas materiales y simbólicas, comunitarias y políticas. En este sentido, podemos ver como una unidad aquello que parecería separado en la movilización de los sectores populares en Argentina: el fenómeno de los *piquetes* camina de la mano del desarrollo de las organizaciones barriales y del entramado de las solidaridades locales.

Cuando la supervivencia está en juego, la acción colectiva se expresa simultáneamente en dos facetas que no coinciden exactamente con la distinción clásica entre la lógica «expresiva» y la lógica «estratégica». Si se mira una de sus caras, la de la acción, vemos la protesta, la organización de una «comunidad» en torno a sus carencias; a su sufrimiento y al lugar que desearía ocupar en el mundo. La comunidad reclama entonces sus derechos. Al mirar la otra cara, la acción colectiva vista del revés, vemos la manifestación de la urgencia, de las necesidades inmediatas, la dependencia del Estado para satisfacer las necesidades de la «comunidad» y el sentido estratégico de los «cazadores». Ellos negocian entonces dentro del sistema político y refuerzan las estructuras locales de solidaridad. Y el derecho y el revés de la acción se estructuran también en el plano simbólico: de un lado encontramos

las demandas por el derecho de todos al trabajo y a la dignidad; del otro, observamos el combate de cada organización social por ser reconocida como actor legítimo de las políticas sociales. Estas dos dimensiones de la acción se erigen sobre la base de una trama más o menos sólida de lazos de solidaridad local, y por esta vía se instrumentaliza una nueva territorialización de la relación con lo político. Pero tal descentramiento expresa siempre la misma tensión: si la negociación y la integración en el sistema político aparecen aquí ligadas al ámbito de lo local, el reconocimiento de los «derechos», en cambio, sólo puede realizarse a través de la extensión de la ciudadanía a un plano universal, o nacional.

En este sentido, la movilización desdobra el rol del Estado. Silvia Sigal había ya observado esto en su estudio sobre los comportamientos colectivos y la actividad política de los «marginales». La hipótesis de Sigal es que los grupos marginales no pueden llevar a cabo acciones de largo plazo ya que «su relación con el adversario se sitúa entre una acción reivindicadora de derechos y una acción de presión a fin de obtener beneficios institucionalizados»³⁴. Se comprende así la plena inserción de estas clases populares en el sistema político: participan en las elecciones cuando el terreno electoral lo permite, salen a la calle, utilizan las redes clientelares ... Esto no impide que sean particularmente vulnerables a las variaciones de coyuntura. Las clases populares se encuentran en una situación de fuerte dependencia política y su capacidad de influir en los cambios depende poco de ellas mismas. Volvemos a observar la posición del Estado determinada por la necesidad de las clases populares de encontrar en él un agente institucional del que depende la supervivencia y un garante de la integración. Al referirse a sus derechos, las clases populares pueden ampliar el horizonte democrático, pero su margen de maniobra se encuentra drásticamente reducido. El Estado como administrador de las políticas sociales se desdobra en, y al mismo tiempo se confunde con, el Estado como garante de la integración. De ahí la dificultad de mantener una relación de actor a adversario (como le gustaría a Touraine y a otros buscadores del «Sujeto»), pues esa relación es fácilmente transformada en relación entre un Estado asistencial y una colectividad asistida.

³³ Touraine, Alain, *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*, Odile Jacob, París, 1988, pp. 240 y ss.

³⁴ Sigal, Silvia, «Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía», en *Revista Mexicana de Sociología* N° 4/81, México, 1981, p. 1570.

UNA ALQUIMIA AL REVÉS O CÓMO CONVERTIR TRABAJADORES EN POBRES

Quand le «blé de Guinée» est mûr, il arrive que des
fiebres se répandent; la seule façon d'éviter cette fièvre
est de donner des présents de ce blé aux pauvres.

Marcel Mauss

Consideradas las cosas desde el punto de vista de las clases populares, uno de los principales andariveles por los que se movió la Argentina democrática es el de las políticas sociales. Dada la violenta reestructuración social que vivió el país, la orientación de las políticas públicas en el terreno social tuvo naturalmente inmensas repercusiones sobre las clases populares y su relación con el proyecto democrático. Veremos cómo la reorientación política de la intervención social contribuyó a formar un interlocutor nuevo para las clases populares al modificar el tipo de intervención institucional con que éstas deberían lidiar. Vaya una prueba más, si hace falta, de que política y sociedad no pueden ser sistemáticamente observadas por separado.

Una acción enérgica fue implementada con el objetivo de reorientar la acción del Estado y de modificar el viejo sistema de acción incorporando nuevos actores en el terreno de las políticas sociales. La reorientación política de la intervención social fue importante por varias razones. En primer lugar porque esta iniciativa, llevada adelante desde lo alto de la sociedad, influyó notablemente sobre los cambios que estaban fermentando por abajo: la reorientación de las políticas sociales contribuyó a (y se articuló con) la producción de una nueva politicidad popular. En segundo lugar porque a través del diagnóstico que proporcionaron sobre lo que se llamó entonces una «nueva cuestión social», las ciencias sociales contribuyeron directamente en tanto actores políticos a definir el contexto intelectual del proyecto democrático, tal como éste se presentó en los años ochenta y noventa.

Una vez más, en este terreno la Argentina no se encontró sola, ya que en buena medida sufrió influencias desde el exterior (que fueron conducidas de

la mano de intelectuales, principalmente sociólogos). Se destaca en este sentido el contexto de los años ochenta y comienzos de los noventa, en el que muchos creyeron y promovieron «el fin del trabajo»¹ y la aparición consecuente de una nueva cuestión social, cuya formulación más lúcida fue escrita por la pluma de Pierre Rosanvallon.² No fue sino en la segunda mitad de los años noventa que en el campo de las ciencias sociales la cuestión del trabajo comenzó a recobrar la centralidad que nunca debería haber perdido. Como se sabe, la monumental obra de Robert Castel dio un saludable bálsamo de realismo a la discusión al insistir en las lentas metamorfosis de la cuestión por encima de los cantos al fin de la Historia y al eterno resurgir de lo «nuevo».

Pero el terreno de los actores políticos extra universitarios evolucionó a otro ritmo. Recién hacia 2002 (y la caída de la Argentina en 2001 contribuyó mucho a ello) el consenso acumulado desde el comienzo de los años ochenta comenzó a ser cuestionado (sin que sus premisas se hubieran agotado completamente en el momento en que escribimos estas páginas).

Como veremos, el eje del problema estuvo dado por un cambio en los modos de concebir la cuestión social, por una reorientación de la energía pública invertida en materia social y por la consolidación de un nuevo sistema de acción. Para describir este proceso, situaremos a la Argentina en el seno de América Latina. No tanto porque el impacto de las transformaciones en el área social haya sido homogéneo (no lo fue, evidentemente) sino, como ya se ha dicho, porque las orientaciones que influyeron en el giro traspasan el marco nacional, y fundamentalmente porque fueron impulsadas por las organizaciones internacionales de mayor peso en la región: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y algunas de las agencias de Naciones Unidas, principalmente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUO), aunque otras organizaciones como la UNICEF y UNESCO jugaron papeles también importantes.

¹ De valor teórico muy diferente entre sí, dos libros se destacan por el impacto público que alcanzaron en la promoción de la idea del «fin del trabajo»: Rifkin, Jeremy, *La fin du travail*, La Découverte, París, 1996 [*The End of Work*, 1995; hay versión castellana: *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, trad.: Guillermo Sánchez, Paidós, Barcelona, 1996] y Gorz, André, *Metamorphoses du travail. Quêtes du sens*, Galilée, París, 1988.

² Rosanvallon, Pierre, *La nouvelle question sociale*, Seuil, París, 1995. [Hay versión castellana: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, trad.: Horacio Pons, Manantial, Buenos Aires, 1995.]

Debemos abrir aquí un pequeño paréntesis a fin de retomar el hilo de la reflexión comenzada en el capítulo 1 sobre la relación de los intelectuales argentinos con la política y con el proyecto democrático. Como veremos, las ciencias sociales contribuyeron ampliamente a los debates sobre la cuestión social. Ellas proveyeron tanto los estudios como las bases conceptuales. Y en este terreno tampoco se encontraron limitadas al ámbito universitario. Además de trabajar en la Universidad, encontramos ahora a los sociólogos como «expertos» en el seno de las distintas agencias internacionales, las burocracias y las ONG. Llama la atención el carácter técnico al que restringieron su labor y el escaso contenido «político» que hicieron explícito en sus trabajos. Sin duda el ámbito institucional en el que lo desarrollaron influyó fuertemente en ello, y sin duda influyó también el hecho de que desde los años ochenta concibieron mucho menos que antes su trabajo en términos de intelectual total.³ El hecho es que, como podremos ver, la reflexión sobre «lo social» que sus textos alimentaron se encontró significativamente desconectada de la reflexión sobre «lo político» que otros intelectuales llevaban a cabo en el mismo momento.

Mencionamos en los capítulos anteriores algunos ejemplos de la reorientación política de las intervenciones sociales en Argentina durante los años 1980 y 1990. Son los casos ya evocados del *Plan Alimentario Nacional* (PAN), del *Plan Alimentario Integral y Solidario* (PAIS), del *Plan de justicia social para la reparación histórica del conurbano bonaerense*, de las *manzaneras* de la provincia de Buenos Aires, del *Programa de protección de la pequeña infancia en los ámbitos de la salud y la nutrición* (PROMIN), y de los sucesivos planes *Trabajar y Jefe y Jefe de Hogar*.⁴ No proporcionaremos aquí más descripción o análisis sobre la instauración de estos programas sociales ni sobre su impacto efectivo. Lo que nos interesa es analizar las orientaciones que inspiraron estas políticas.

El objetivo en el que vamos a centrarnos tiene dos dimensiones: la del contenido teórico de las nuevas orientaciones en materia de política social y la de la consiguiente aparición de un nuevo sistema de acción. Intentaremos establecer este diferencial de «nuevo» a partir de una comparación de estas tendencias con las tradicionales orientaciones de la intervención social y de los antiguos sistemas de acción que controlaron este terreno en América Latina durante tres cuartos del siglo XX. Para el caso de Argentina,

establecemos dos períodos precisos. El primero se abre en 1904 cuando el gobierno encarga al ingeniero Juan Biale Massé la elaboración de un «Informe sobre el estado de la clase obrera» como paso previo a la preparación de la primera Ley Nacional del Trabajo. En 1980, la publicación por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) del «Mapa de la pobreza» clausura este período (y abre el segundo) con una descripción precisa de la distribución territorial de la pobreza, así como de los componentes que definirían este mal. Este informe inauguró las nuevas formas de monitoreo de lo social a través del concepto «pobreza». El segundo período se volverá a cerrar, quizá, con los acontecimientos de 2001 y la intervención del nuevo gobierno en el año 2003.

Este capítulo toma como fuente dos tipos de información. En primer lugar, un análisis de documentos y textos que ilustran las distintas maneras de concebir la cuestión social y de orientar la acción pública en América Latina. En segundo lugar, el resultado de las observaciones que pude realizar durante mi participación en la evaluación, la planificación o la puesta en marcha de numerosos proyectos de intervención social y de *lucha contra la pobreza* por parte de agencias internacionales, gobiernos, ONG e incluso empresas privadas en varios países del continente.

Las estrategias transnacionales de *lucha contra la pobreza*

La puesta en marcha de estrategias de *lucha contra la pobreza* por parte de la mayoría de los organismos internacionales anuncia un intento de construcción transnacional de una política pública. No en vano, la mayoría de los organismos internacionales, y, en particular, los principales proveedores de fondos, se encuentran comprometidos en este combate. Las Naciones Unidas declararon el período 1997-2006 «Primer decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza» y el Banco Mundial se embarcó en una aspiración: «*Our dream: a World Free of Poverty*»⁵, recientemente reafirmado por el lanzamiento en 2001 de los «Documentos estratégicos de

³ Remitimos aquí al texto citado de Silvia Sigal sobre los intelectuales: *Intelectuales y...*

⁴ Un abanico de iniciativas locales (a nivel provincial y municipal) sería también digno de mención.

⁵ Banco Mundial. *Our Dream. A World Free of Poverty*, Washington, 2000.

lucha contra la pobreza», en los que define las orientaciones de su política.⁶

Esta nueva estrategia adoptada por organizaciones internacionales debe ser ubicada en un contexto de transformaciones y crisis social que afecta a la casi totalidad de los países latinoamericanos. Ahora bien: tradicionalmente, en este continente la «cuestión social» ha sido una prerrogativa de los Estados, y es a nivel de las políticas nacionales que evolucionaron las sucesivas políticas públicas. Este capítulo tiene como primer objetivo el análisis de un proceso transnacional de instauración de una política pública de *lucha contra la pobreza*. Este proceso no se despliega como una sustitución de los Estados por organizaciones internacionales, sino que se desencadena más bien a partir de una intervención creciente de estos organismos supranacionales en el tratamiento de la cuestión social, ya partir del nuevo papel que se asigna ahí a las clases populares.

Se impone una descripción del nuevo sistema de actores implicados en el diagnóstico, la elaboración y la ejecución de la *lucha contra la pobreza* en América Latina. Desde hace alrededor de veinte años, se asiste a una reconfiguración del antiguo sistema de actores, que se basaba esencialmente en el papel conjunto de sindicatos y Estado, y esto a través de la instauración de un sistema de acción que gira en torno a tres polos institucionales: el Estado (descentralizado y reformado), las organizaciones internacionales y las ONG de desarrollo y organizaciones de habitantes. La producción de este nuevo sistema de protagonistas se engrana con un desplazamiento de la problemática social. Una fuerte tradición, tanto intelectual como política, pretende que en América Latina la cuestión social ha sido definida a lo largo del siglo XX en torno a la problemática del trabajo. Sin embargo, desde principios de los años ochenta, se opera un cambio semántico que se inicia con el corrimiento de la problemática del trabajador hacia la del pobre. Este cambio de problemática en la definición y en el tratamiento de la cuestión social dibuja el segundo objetivo de nuestro capítulo: averiguar qué articulación existe entre la redefinición de la cuestión social en términos de pobreza y la formación de una nueva politicidad de las clases populares.

Una operación de reclasificación: los trabajadores se descubren pobres

Ya que toda concepción de lo social implica una cuestión moral, y ya que las distintas concepciones morales construyeron distintos modelos para comprender la cuestión social, se vuelve legítimo preguntarse sobre el papel político de las ciencias sociales. Enfrentado a una descripción sobre las condiciones materiales de vida de las clases populares, el sociólogo se cuestiona inevitablemente acerca de lo que explica esta situación de desamparo. ¿Se trata de la explotación de los trabajadores? ¿Hay un problema concerniente a la insuficiencia de los bienes disponibles en la sociedad? ¿Se trata de problemas vinculados con la (des)regulación del mundo del trabajo? ¿Cuál es la dosis de política en el contenido de estas cuestiones sociales? ¿Es cuestión de individuos, son sus características psicológicas o morale~ las que explicarían su infortunio? ¿Es un problema debido al «subdesarrollo» o incluso una cuestión de «dependencia», como se decía antes⁷

Estas maneras de abordar la cuestión social fueron objeto de largos debates así como de luchas políticas de primer orden en la América Latina de los veinte últimos años. Las distintas formas de cuestionamiento reflejan otras tantas visiones de la sociedad y cada punto de vista designa una manera de hacer frente a la cuestión, lo que pone de relieve las encrucijadas de la acción social y prefigura las formas posibles de acción llevadas a cabo por los actores.

¿Se debería proceder por la garantía de los derechos sociales o más bien por un apoyo al desarrollo y la asunción por parte de las poblaciones de sus propios problemas? Esta última pregunta conduce los debates políticos (y académicos) sobre la cuestión social. La primera posición es apoyada por los que defienden una problematización de la misma en términos de *trabajo*; la segunda, por los que, por el contrario, proponen investigar y actuar en función de la *pobreza* observada.

La tradición latinoamericana: protección social y regulación del trabajo

América Latina tiene una larga tradición en el desarrollo de sistemas de protección social y normas de regulación del trabajo. Las primeras leyes de regulación del mercado laboral y de institucionalización de las protecciones sociales fueron promulgadas en algunos de estos países ya desde principios del siglo pasado, precediendo a menudo a los Estados Unidos y a Europa.

⁶ Cling, Jean-Pierre. Razafindrakolo, Mireille y Roubaud, Fran~ois (dirs.), *Les nouvelles stratégies internacionales de lutte contre la pauvreté*, Economica/Dial, París, 2002.

Es el caso ciertamente excepcional del Uruguay, donde las reformas iniciadas bajo el mandato del presidente José Battle y Ordóñez, a partir de 1903, siempre se consideraron extremadamente avanzadas para su época. Por un lado pueden citarse las leyes favorables a los sindicatos, que obtuvieron así la prohibición del trabajo de noche en las panaderías, la jornada de ocho horas, la prohibición del trabajo de menores, un sistema de jubilación, entre otros. En este contexto, el sindicalismo se desarrolló en Uruguay como un actor central del sistema político, más allá de las evoluciones que hayan podido tener lugar posteriormente.⁷ Pueden citarse también las normas favorables a las mujeres (en lo referido a la autoridad parental, el divorcio o las licencias por maternidad). Por otro lado, hay que añadir al campo de lo social la creación de empresas estatales (producción y distribución de electricidad, ferrocarriles, mataderos, etc.), la creación del Banco Hipotecario, la creación del sistema público de enseñanza secundaria y universitaria, todo rematado por un sólido sistema de Salud Pública. «Este conjunto de medidas hizo del Uruguay una democracia social única en el continente y probablemente incluso en el mundo, modelo al que se acercaron más tarde los regímenes socialdemócratas de Escandinavia, Alemania y Austria.»⁸

No deben obviarse los casos de Chile y Argentina, países que comenzaron en las primeras décadas del siglo la implantación de un sistema de protección social que se consolidará en los años cuarenta. Incluso en aquellos países en los que la extensión de las protecciones sociales y de las regulaciones era mucho menos importante, estos sistemas sociales habían comenzado a cubrir a los asalariados de los sectores modernos y formales de la economía, en particular, en las grandes ciudades de países como Brasil, México, Venezuela o Colombia. Heterogéneo, este conjunto de leyes, instituciones y políticas reguladoras de lo social iba a extenderse por todas partes en el continente tras la instalación de los regímenes populistas, a raíz de la coyuntura de posguerra, ya situarse en el seno de las estrategias de desarrollo que guiaron la política del continente hasta los años setenta. Dado que la

intervención estatal oficiaba de garante de la cohesión, «lo social» latinoamericano se inscribió en una filosofía que aspiraba a la universalidad de los derechos sociales, generalmente consagrados en las Constituciones.

El continente no tuvo sus «*trente glorieuses*»⁹, y obviamente la cobertura real de estos sistemas alcanzó niveles muy variados, siendo objeto de disparidades importantes dentro de cada país y cuestionando generalmente la supuesta universalidad de estos derechos. Esta variabilidad respondía especialmente al nivel de consolidación del trabajo asalariado, que cubría en los años setenta a más de dos tercios de la población activa en Argentina, Chile y Uruguay, entre un 60 y un 70% en Colombia y Costa Rica, cerca del 60% en México y en torno a un 52% en Brasil.¹⁰ La masa salarial sigue siendo obviamente un fenómeno predominantemente urbano, mucho más relativizada en los países de importante población rural. Así pues, en esta época, sólo el 27% de la población activa de Bolivia trabajaba en la economía formal mientras que un 34% lo hacía en la agricultura tradicional. Para Perú estas proporciones eran del 41 % y el 38% respectivamente y en Brasil un tercio de los trabajadores estaba empleado en la agricultura tradicional. Es cierto, entonces, que en la mayoría de los países «lo social» nunca amparó al campesinado y que en las ciudades cubría principalmente a los trabajadores del sector formal. Eso no impide constatar que este modelo orientaba las políticas y sobre todo que era centro de las disputas sociales. Las luchas de las clases populares podían tomar como referente la Ley y denunciar la ilegitimidad del Estado dado el escaso respeto con que éste observaba el Derecho.

Hayan llegado o no a niveles más o menos importantes de desarrollo, todos los sistemas de protección social del continente se encontraban en proceso de franco retroceso hacia finales de los años ochenta. Sufrieron particularmente el peso insoportable de las dificultades financieras¹¹ e, in fine, de la desagregación tanto del modelo de acumulación como de los pactos de solidaridad que habían hecho posible su institucionalización. En efecto, el conjunto de los países de América Latina ya estaban entonces

⁷ Supervielle, Marcos y Quiñones, Mariela, «Reforma laboral y nuevas funciones del sindicalismo en Uruguay», en *Estudios del trabajo* N° 22, ASH, Buenos Aires, 2° semestre de 2001. Asimismo, acerca de esta evolución véase Barbagelata, H. H., *Derecho del trabajo. Evolución del derecho laboral en el Uruguay. Conceptos fundamentales*, FCU, Montevideo, 1995.

⁸ Touraine, Alain, *op. cit.*, p. 270.

⁹ Se llama así en Francia al período de treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, caracterizados por el crecimiento económico, el pleno empleo, el aumento de los salarios y el desarrollo de las protecciones sociales.

¹⁰ Las cifras corresponden a la proporción de población activa en el sector formal. Cf. Thorp, Rosemary, *Progres, pauvreté et exclusion. Histoire économique de l'Amérique latine au 20e siècle*, BID-UE, Washington, 199B.

¹¹ Cf. BID, *Progreso económico y social en América Latina. Tema especial: seguridad social*, Washington, 1991.

bajo el golpe de los cambios que afectaban al conjunto de la sociedad. Estas convulsiones desestabilizaron las vías de la integración social y las formas de socialización política, sobre todo, para las clases populares.

Es en respuesta a esta crisis que las políticas sociales fueron objeto de nuevas orientaciones. Lo que sorprende es que estas transformaciones concernientes al conjunto de la sociedad fueran tratadas principalmente como problemas de «pobreza». En efecto, el tratamiento de la cuestión social se hace entonces muy frecuentemente por medio de observaciones sobre el aumento y sobre la intensificación de la pobreza, o sobre la amplitud creciente del coeficiente Gini.¹² Es en estos términos que el problema es concebido por agencias internacionales tales como la CEPAL o la UNICEF, así como por los medios de comunicación y las ciencias sociales, pasando por los principales proveedores de fondos que actúan en la región, como el BM o el BID. ¿Pueden comprenderse las transformaciones de la cuestión social bajo la única etiqueta del pobre? ¿La *lucha contra la pobreza* es el mejor medio de encarar la cuestión social en el continente? Son cuestiones difíciles de responder que, como veremos a continuación, suponen el abandono de una larga tradición intelectual.

Clases sociales, democracia y desarrollo

Desde su fundación, las ciencias sociales latinoamericanas, herederas de las teorías clásicas elaboradas en Europa, siguieron una problematización en la que se analizaba a la sociedad como un conjunto de clases sociales que evolucionaban en el marco de un Estado-nación. En este marco, y más allá de la influencia de las corrientes europeas, la especificidad de las situaciones nacionales inspiró un trabajo de teorización prolífico y original en América Latina. Las conceptualizaciones y los debates resultantes de las investigaciones y elaboraciones teóricas destinadas a explicar las especificidades de las sociedades latinoamericanas dieron indudablemente a las ciencias sociales del continente sus cartas de nobleza: rica fue la polémica en torno a la «marginalidad», conducida en su versión culturalista-

modernista por Gino Germani¹³ y en su versión marxista por José Nun¹⁴, o Aníbal Quijano¹⁵; ricos fueron también los debates generados alrededor de la «Teoría de la dependencia» de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto¹⁶. Además, el tema de las clases sociales y de la formación de la clase obrera fue objeto de un gran número de trabajos, de los autores mencionados y de otros, en estudios aparecidos en revistas como la *Revista Latinoamericana de Sociología*, la *Revista Mexicana de Sociología* e incluso en los primeros años de *Sociologie du travail*, en un debate del que también participaron autores de otras nacionalidades, sobre todo franceses y estadounidenses.

Estas contribuciones tuvieron una influencia importante sobre los países del Tercer Mundo en los años cincuenta, sesenta y setenta. Tal fue el caso de las teorías sobre el «deterioro de los términos de intercambio» de Raúl Prebisch o el de las contribuciones de Hernando de Soto¹⁷ sobre la economía «informal». Estas consideraciones no formaban parte solamente del ámbito de la investigación o la especulación teórica; mucho más allá, se integraron a los proyectos políticos por su alcance programático.

Estas perspectivas teóricas privilegiaban los conflictos relativos al trabajo y a las clases obrera y campesina en el análisis de la cuestión social. Estas representaciones de las sociedades latinoamericanas como sociedades de clases se afirmaron a partir de la consolidación de las clases trabajadoras. Agotadas estas condiciones históricas, las representaciones en términos de clases se volvieron anticuadas, lo que parece, a primera vista, «natural». La crisis de esta manera de ver a la sociedad coincide a nivel político con la crisis del modelo desarrollista. Esta importante corriente, recordémoslo, influyó sobre la totalidad de América Latina durante dos décadas desde los años

¹³ Germani, Gino, *El concepto de marginalidad*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1980.

¹⁴ Nun, José, «Sobre población relativa. ejército industrial de reserva y masa marginal». en *Revista Latinoamericana de Sociología* N° 2. Buenos Aires. 1969. pp. 178-236. El autor publicó recientemente una síntesis de los debates suscitados por este célebre artículo en Nun, J., *Marginalidad y exclusión social*. FCE, Buenos Aires. 2001.

¹⁵ Acerca de los debates en torno a la marginalidad véase Fassin. Didier, «Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique Latine», en Paugam, S. *L'exclusion, l'état des savoirs*. La Découverte, París. 1996. Cf. también Merklen, Denis. «Marginalidad: posibilidades de un concepto frente a las ideas de pobreza y exclusión». en *Relaciones* N° 167, Montevideo, 1998, pp. 20 Y ss.

¹⁶ Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI. México. 1971.

¹⁷ De Soto, Hernando. *El otro sendero*. La Oveja Negra, Bogotá, 1987.

¹² El coeficiente Gini permite cuantificar el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos de un país midiendo la distancia existente entre las rentas más altas y las más bajas.

cincuenta¹⁸, y no sólo influyó sobre la mayoría de los gobiernos, sino que también justificó la creación de dos organismos internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica Para la América Latina (CEPAL), de Naciones Unidas. Según su concepción, el progreso social se derivaba esencialmente de la democratización, la industrialización y la modernización de la agricultura. El proyecto desarrollista se apoyaba en una alianza capital-trabajo orientada por los técnicos y los planificadores del Estado.

Sin embargo, desde el principio de los años ochenta asistimos a una proliferación de diagnósticos sobre la pobreza. Ahora bien, la definición de estos diagnósticos no se realiza a través de una nueva elaboración teórica sino a partir del perfeccionamiento de las técnicas de investigación, en particular de las estadísticas. Un excedente de información y datos viene a colmar el vacío dejado por la teoría. Obviamente, la ilusión empírica tiene un efecto tranquilizador ante la «crisis de los paradigmas». Tanto más cuanto que el científico puede, con el respaldo de datos, responder a las solicitudes de los hombres de Estado sin recurrir a teorías ya enviadas al cajón de los recuerdos. El nuevo tratamiento les permite concentrarse en la amplitud de la pobreza. Después de todo, «todo el mundo sabe lo que es un pobre».

Así pues, «el aumento y la profundización de la pobreza», la aparición de una «nueva pobreza», el «empobrecimiento creciente», los «nuevos y los viejos pobres», se convirtieron en algunos de los tópicos más corrientemente frecuentados por la literatura. En este contexto, aunque la universidad haya desempeñado un papel importante, fueron los organismos internacionales los que se beneficiaron de la legitimidad intelectual, así como de los recursos económicos y de la capacidad de orientar los cambios y los debates. Por ejemplo, en 1996, el BID, el BM, la CEPAL y cinco gobiernos pusieron en marcha un programa sobre la «mejora de los estudios y de la medida de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe»¹⁹. En este programa se invirtieron 23 millones de dólares con el fin de generar la información de primera calidad necesaria para el diseño y la gestión de programas que apuntaran «a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social»,

La construcción de una nueva cuestión social en términos de pobreza

Evidentemente, los «datos» justificaron ampliamente la utilización del término pobreza: los niveles de pobreza y de indigencia eran en 1995 similares a los registrados veinte años antes, y muy superiores a los de 1980.²⁰ Según las cifras del Banco Mundial,²¹ el número de pobres aumentó un 20% en América Latina entre 1989 y 1996 y en una década de pujanza económica, la proporción de los que viven con menos de un dólar al día se estabilizó: 15,3% de la población en 1987 y 15,6 en 1998. El empobrecimiento no hizo sino acelerarse desde la crisis financiera de 1997, donde la situación se deterioró en todos los países de la región sin excepción -con niveles críticos de regresión social en Argentina y Uruguay. Pero esta situación no basta para explicar el tan radical cambio de problematización que intentamos comprender.

Nos preguntamos entonces acerca de las condiciones de formación de un consenso alrededor de la figura de la pobreza a comienzos de los años ochenta y su transformación en estrategias de lucha contra la pobreza diez años más tarde. En efecto, el mayor empobrecimiento de amplios estratos de su población coincide con un cambio de perspectiva en el tratamiento de los problemas sociales. En adelante «cuestión social» será sinónimo de pobreza, lo que no se deriva necesariamente de una observación «objetiva» del fenómeno, puesto que otros aspectos fueron observados sin que por ello pasaran a integrar ni las problematizaciones ni las estrategias para hacer frente a los nuevos retos (en particular, al aumento gradual del desempleo y la degradación acelerada de la relación salarial). ¿Por qué la cuestión social se reformula en referencia al pobre?

Tal como se produjo, la irrupción del tema de la pobreza en América Latina consistió en una operación de clasificación en el sentido que Pierre Bourdieu da a ese término²². Ésta es una «operación cognitiva que, por una parte, asigna una identidad social por la clasificación de los individuos en una categoría», y por otra parte «compromete también una relación práctica -

²⁰ «CI. BID, *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social*, Washington, 1997.

²¹ El BM considera pobres a las personas que viven con menos de 2 dólares americanos por día. Para las cifras véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: La lucha contra la pobreza*, Washington, 2000.

²² Cf. Bourdieu, Pierre, «Classes et classements», en *La distinction. Critique sociale du jugement*, Minuit, París, 1979, pp. 543 Y ss. [Hay traducción al español: *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*, trad.: María-Carmen Ruiz de Elvira Hidalgo. Taurus, Madrid, 1991.]

¹⁸ Hermet, Guy, *Culture et développement*, Presses de Sciences Po, París, 2000.

¹⁹ El programa «Improvement of surveys and the measurement of living conditions in Latin America and the Caribbean» (MECOVI por sus iniciales en español) comprendía estudios a nivel regional y nacional en cinco países en su primera fase: la Argentina, Colombia, El Salvador, el Paraguay y Perú.

efectiva e incluso programática- entre clasificadores y clasificados»²³. En primer lugar, la denominación de *pobres* de los que eran considerados hasta entonces *trabajadores* comporta una redefinición de los problemas sociales y de los dispositivos capaces de servir al combate de la nueva plaga. A continuación, esta nueva problematización forma parte de la manera en que los individuos «viven» su situación, lo que la hace entrar así en relación directa con las modalidades de la movilización colectiva. Cuando las políticas sociales contemplan una *lucha contra la pobreza*, las organizaciones de barrio y sus dirigentes encuentran frente a ellos a sus principales interlocutores (el Estado, las ONG y las organizaciones internacionales), intentando definir la situación y lo que está en juego según las posibilidades otorgadas por una palabra clave: la *pobreza*.

Este redescubrimiento de la cuestión social configura el contexto de una gran cantidad de proyectos de intervención social. De este modo, la mayoría de los problemas sociales fue considerada como una consecuencia del aumento de la pobreza, y la acción colectiva de los habitantes se interpretó casi siempre en el marco de las *estrategias de supervivencia consustanciales a los pobres*. Esta representación fue determinante para la concepción de las políticas sociales y en consecuencia para la actitud del Estado frente a las poblaciones, en particular, frente a los habitantes de los barrios populares.

El camino teórico de la nueva problematización

Conviene explorar las implicaciones conceptuales y prácticas de lo que llamaremos el gran deslizamiento de la problemática del *trabajador* a la del *pobre*.²⁴ Por supuesto que este resbalar de un término a otro representa mucho más que una evolución semántica: implica la redefinición social de una problematización que se produce en un momento dado, cambio que contribuye a redeterminar el campo de lo posible en el ámbito de la acción.

En 1979 la CEPAL publica un importante trabajo de Oscar Altimir con el objetivo de determinar *la amplitud de la pobreza en América Latina*. Por el método que proponía, este estudio influyó en los institutos públicos de estadísticas de cada país así como en otros numerosos centros de investigación que se lanzaron a evaluaciones de la pobreza.²⁵ En efecto, en tanto organismo de las Naciones Unidas y a raíz de su prestigio como agencia intelectual, la CEPAL ocupa una posición que le permite irradiar a la vez hacia lo académico y en dirección a los Estados.

Luego, cada agencia internacional produjo su propio método para determinar el umbral de pobreza. Esto implica diferencias importantes en la contabilización del número de pobres por país y, en particular, en la determinación del «contenido» de la pobreza. Así puede oponerse el índice de la «pobreza humana» del PNUD (compuesto de tres dimensiones: longevidad, educación y condiciones de vida decentes) al método minimalista del BM, con su famoso límite máximo de los «dos dólares por día» y por persona (método en adelante «enriquecido») -lo que ajusta los estudios de América Latina a los realizados sobre otras regiones del mundo.²⁶

²⁵ «Cf. Altimir, Oscar, «La dimensión de la pobreza en América Latina», *Cuadernos de la CEPAL* N° 27, Santiago de Chile, 1979. El autor establece un método que permite trazar una línea de demarcación o «umbral» de la pobreza para once países del continente (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela). Según la metodología elaborada por Altimir, un primer límite permite considerar el umbral de la «pobreza absoluta» a partir de la conjugación de un criterio «absoluto» que determina las necesidades de alimento de supervivencia y de un criterio «relativo» que tenga en cuenta las particularidades de las tradiciones alimenticias de cada país. Este criterio se aplica en todos los países de América Latina excepto México, donde se utiliza un índice sobre la base de un conjunto predeterminado de bienes considerados como elementales. Actualmente, la mayoría de los detalles técnicos del «método Altimir» ha sufrido modificaciones, aunque ninguna de estas modificaciones cambiaron el método fundamentalmente.

²⁶ «En cuanto a los institutos oficiales de estadísticas, éstos miden la pobreza según dos métodos: el de la Línea de Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Actualmente, la mayoría de los países utiliza variaciones y combinaciones de estos dos métodos. Julio Bolvinik tiene una descripción detallada de las alternativas utilizadas en el continente. Bolvinik, Julio, «Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica», en *Socialis* N° 1 y 2, Rosario, 1999-2000. En cuanto a las técnicas empleadas en América Latina por las organizaciones internacionales, deben distinguirse tres métodos: la de la CEPAL que ya describimos, el del BM y el del PNUO. Para un estudio comparado de los dos últimos, véase Benicourt, Emmanuelle, «La pauvreté se lon le PNUO et la Banque mondiale», en *Ettudes rurales* N° 1591160, EHEss, París, julio-diciembre de 2001, pp. 35-54. Para un análisis general y comparado de las técnicas surgidas de las resoluciones tomadas en las conferencias internacionales (Copenhague, Jomtien, Pekín, El Cairo, Río de Janeiro), véase Razafindrakoto, Mireille y Roubaud, Fran-ois, «Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté: faiblesses des enquetes classiques auprx des ménages», en Cling, J.-P. et al., *op. cit.*

²³ Topalov, Christian, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel, París, 1994, pp. 192-3.

²⁴ «Merklen, Denis, «Du travailleur ... », pp. 171-96.

Ahora bien, estas diferencias pueden considerarse como matices dentro de un consenso o de una misma estrategia política. Efectivamente, las diferencias, e incluso los desacuerdos, en lo referente a técnicas de medida de la pobreza desaparecieron en favor de una conceptualización de los problemas sociales más bien homogénea en la que la pobreza fue considerada como «la» dimensión privilegiada de la cuestión social. ¿Cuáles son los elementos que caracterizaron teóricamente la producción de este consenso?

Como vimos, no hay nada de asombroso en que la pobreza constituya una de las principales preocupaciones de América Latina, pues es la región donde la distribución del ingreso es la más desigual del mundo.²⁷ Sin embargo, la definición de este aspecto de la agenda política latinoamericana en términos de *lucha contra la pobreza* pone de relieve una orientación en la evolución de los sistemas políticos que no se encuentra siempre aclarada. En efecto, la definición colectiva de una «cuestión social» supone la determinación de una cuestión central con relación a la cual una multitud de problemas sociales encuentran su explicación, y la cuestión de la «pobreza» tiende a redefinir el campo conceptual de los debates.

Cada vez que se oye hablar de pobreza, dos fenómenos aparecen conectados: el primero es que **cuanto más se hace hincapié en los pobres, menos escuchamos sobre las cuestiones societales y las relaciones de poder.** Ahora bien, la comprensión de la cuestión social requiere inevitablemente una discusión acerca de las modalidades de participación en la creación de la riqueza y de su distribución dentro de cada sociedad y entre los países. Pensar la agenda social en términos de *lucha contra la pobreza* tiene consecuencias directas: **cuanto más se hace la guerra a la pobreza, más se fija nuestra mirada sobre los pobres, y menos se trabaja sobre los dinamismos sociales que configuran la causa del empobrecimiento.** En el mejor de los casos, se pretende promover las asociaciones de habitantes y se habla entonces de «*empowering the poor*»²⁸; lo que se traduce a menudo en una invitación a los pobres a participar en la gestión de su propia asistencia.

En segundo lugar **se evita la palabra conflicto, como si se tratara de una mala palabra. Se quiere inscribir la *lucha contra la pobreza* en modelos de tipo *winner-winner* (donde todos ganarían).** Se termina entonces por limitar las estrategias de intervención social a ideas impracticables como «la autonomización de los pobres a escala comunitaria» o la instauración de «medios de existencia duraderos» con el fin «de mantener a los pobres en su medio ambiente». Como dice Else Oyen, «a los ojos de algunos decidores, es a estas primeras medidas que se resume la política en favor de los pobres, los cuales, una vez dotados de estos recursos elementales, deberían volar con sus propias alas»²⁹. Esto es lo que sobresale del análisis de la evolución del discurso del Banco Mundial en sus documentos estratégicos de *lucha contra la pobreza* de 1990 a 2001. Si en su último informe el BM³⁰ evolucionó hacia un discurso que muestra la complejidad del fenómeno de la pobreza y que no duda en incluir a la macroeconomía entre sus recomendaciones, su discurso se vuelve vago e impreciso desde el punto de vista de la acción: si la desigualdad influye en la pobreza, no es, «se diría tras la lectura del informe [...] porque ella oponga los intereses de los unos a los de los otros, una posición que parecería más convincente si no fuera tan sistemática. No es necesario predicar la lucha de clases para constatar que hay casos, numerosos, donde los intereses de ricos y pobres se oponen y donde los arbitrajes políticos son necesarios. Puesto que ignora estas posibilidades, el informe es [...] de una utilidad limitada para los dirigentes políticos regularmente enfrentados a estos problemas»³¹.

Aparece, en tercer lugar, la dificultad de unificar situaciones incomparables entre ellas. **Las situaciones de pobreza son de una tal heterogeneidad que se vuelve difícil encontrarle una unidad al objeto, sea éste objeto de estudio o de acción.** Cuando la unidad se busca a través de un método (como el del **umbral de pobreza**), la simplificación oculta más de lo que muestra. El pobre puede ser un campesino minifundista, un temporero agrícola, un empleado municipal, el habitante de una toma ilegal de tierras, un inmigrante clandestino, un trabajador informal. El pobre es un indígena en su comunidad y sigue siéndolo cuando llega a la ciudad. El pobre puede ser un obrero de los años

²⁷ Cf. Kliksberg, Bernardo (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAO/FCE/PNUO, México, 1993, y Kliksberg, Bernardo, *Repensando el rol del Estado para el desarrollo social. Más allá de dogmas y convencionalismos*, Seminario sobre Modelos Avanzados de Gestión Social, Buenos Aires, 1998.

²⁸ UNESCO, *Unesco's Strategy on Development and Poverty Eradication*, Executive Board, 106th Session - Provisional agenda, París, setiembre de 2000.

²⁹ Oyen, Else, «Les aspects politiques de la réduction de la pauvreté», en *Revue Internationale de Sciences Sociales* N° 162, París, diciembre de 1999, pp. 527-33.

³⁰ Banco Mundial, *Rapport sur le développement dans le monde*, Eska, París, 2001.

³¹ Cling, Jean-Pierre, «Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté». en Cling, J.-P., Razafindrakete, M. y Roubaud, F. (dirs.), *op. cit.*, p. 40.

cincuenta o un joven «supernumerario» de los suburbios de final del siglo, pero mientras que el primero se encuentra integrado, el segundo piensa que no hay en este mundo un lugar respetable para él. Entre todas estas figuras, no hay casi nada en común (excepto los «menos de dos dólares diarios»), y las puertas de salida a cada una de ellas son todas muy diferentes, pues los cuadros relacionales que se asocian a su condición no son los mismos. La diversidad de estas situaciones no puede ser la causa de acciones ni constituir un objeto de investigación.

Esta manera de tratar la nueva cuestión social hace de la pobreza una condición social constitutiva de identidades y acciones. Se puede observar allí una doble pirueta del pensamiento. Por una parte, ya lo sabemos, la homogeneidad de la situación con respecto al acceso a los bienes y a los servicios (la condición de pobreza) nunca ha bastado para la creación de un curso de acción, cualquiera sea éste. La pobreza por sí sola no da lugar a la constitución de un protagonista colectivo y «los pobres» no constituyen un sujeto para la acción social.

Sólo hay dos líneas de fuerza que cruzan la historia y el espacio de variabilidad del fenómeno. La primera viene dada por la relación de los pobres con la asistencia. Tal como Simmel lo definió, se considera como pobres a las poblaciones que recurren a la ayuda, generalmente en forma de asistencia pública.³² Según esta definición, los pobres no pueden constituir un colectivo, excepto cuando está basado en la solicitud de ayuda. Pueden, no obstante, desarrollar una «cultura» resultante de compartir condiciones de vida (como es el caso en las descripciones de Oscar Lewis³³), pero estos individuos son incapaces de constituir una fuerza social en tanto pobres.

La otra gran línea de fuerza viene dada por la territorialidad, lo que nos lleva a la cuestión de las organizaciones locales, a menudo mencionadas como actores centrales de las nuevas políticas. En el centro de las formas de solidaridad que rodean la figura del pobre, se encuentran efectivamente siempre organizaciones afianzadas en un territorio preciso. En principio porque, como lo indica Castel, la asistencia tiene siempre contornos locales,

y después porque, a falta de otros vínculos de pertenencia y de solidaridad institucionalizados, las clases populares construyen a menudo su identidad alrededor de una comunidad local, sea el barrio o la comunidad campesina o rural, aspecto este reforzado por el carácter comunitario de la asistencia.

Así pues, cuando se habla de *lucha contra la pobreza*, se vuelve a caer a menudo sobre los mismos tópicos. Sin cesar se vuelve al «apoyo a las iniciativas de los habitantes», y las acciones públicas encuentran su objetivo en cada uno de los fenómenos asociados a las distintas condiciones del pobre: de la mujer a la infancia, de la salud al acceso al agua potable, de la mejora del marco de vida urbano a la protección del medio ambiente local.

En resumen, cuando la sociedad (léanse las políticas públicas, las agencias internacionales, las ONG, las ciencias sociales, los medios de comunicación) designa ya a ciertos grupos de individuos como *pobres*, los posibles repertorios de acción se encuentran un tanto predefinidos. Y, lo que tiene efectos más profundos, las iniciativas públicas se esfuerzan por encontrar actores sociales allí donde no están haciendo sino definir segmentos de población (clasificados como pobres).

Cuando el Estado mira sus clases obreras: el ejemplo del «Informe Biale Massé»

A inicios del siglo XX. lo que es como decir a principios de su industrialización, la Argentina conoció una de las primeras iniciativas del Estado para establecer una respuesta a la «cuestión social». ¿Cómo se concibió ésta en ese momento? Sin duda había muchos pobres entre las clases populares. Sin embargo, no se razonó en términos de *pobreza*, como se lo haría tres cuartos de siglo más tarde.

Mediante decreto del 21 de enero de 1904, Joaquín V. González, ministro de Interior del segundo gobierno de Julio A. Roca (1898-1904), encarga la elaboración de un *informe sobre el estado de las clases obreras argentinas*³⁴, informe que será confeccionado por el ingeniero español Juan Biale Massé.

³² Simmel, Georg, *Les pauvres* (1ª ed. alemana: *Der Arme*, 1908), PUF/Quadrige, París, 1998. [Hay versión castellana. Es el cap. 8 («El pobre») de *Sociología* (2 tomos, trad.: José Pérez Bances, Espasa Calpe Argentina, Buenos Aires, 1939, I. 2.)]

³³ Cf. Lewis, Oscar, *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, FCE, México, 1960; *La vida, una familia portorriqueña en una cultura de pobreza: San Juan y New York*, Gallimard, París, 1969, y *Los niños de Sánchez. Autobiografía de una familia mexicana*, Gallimard, París, 1981 (1961: *The Children of Sanchez. Autobiography of a Mexican Family*).

³⁴ El célebre informe ha tenido diversas ediciones. Tomamos aquí Biale Massé, Juan, *Informe sobre el estado de la clase obrera*, Hyspamérica, Madrid, 1985.

El objetivo del gobierno indicado era la elaboración de un proyecto para la Ley Nacional de Trabajo que iba a presentarse al Parlamento. Este proyecto de ley fue una iniciativa ambiciosa en respuesta a lo que se ubicaba en aquella época como el centro de la cuestión social.

El análisis de este informe nos permite evaluar mejor, por contraste, la manera en que se concibe hoy la cuestión social. Efectivamente, la problematización de lo social en torno al trabajo que toma forma en la época en que Biale Massé elaboró su informe y del cual ésta es una de las primeras expresiones, se cerrará en 1980 con la publicación del «Mapa de la pobreza en Argentina»³⁵. El «Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas» y los estudios actuales sobre la pobreza deben compararse alrededor de tres registros: ¿cómo está representada la cuestión social (clase obrera *versus* pobres); ¿cómo se enfrenta el Estado a estas distintas cuestiones sociales (una Ley Nacional del Trabajo destinada al establecimiento de las primeras medidas de protección de los trabajadores *versus* la descentralización y la focalización de las políticas sociales); ¿cómo tratan las ciencias sociales estos problemas (de los debates sobre el lugar del trabajo en el seno de la sociedad *versus* la cuantificación de los pobres y la descripción de sus modos de vida).

Biale Massé centra su informe en torno a la situación de los trabajadores, tomando también en cuenta la situación de las economías regionales, de la industria y de sus posibilidades de desarrollo, de las inversiones públicas y de las «idiosincrasias de la gente del pueblo» y de los dirigentes.

«Mi modo de proceder en el desempeño de esta comisión ha sido [...] ver el trabajo en la fábrica, en el taller o en el campo, tomar los datos sobre él y después ir a buscar al obrero en su rancho o en el conventillo, sentir con él, ir a la fonda, a la pulpería, a las reuniones obreras, oírle sus quejas; pero también oír a los patrones y capataces.[...]

He penetrado en el toldo del indio y recorrido los puestos de las estancias. Donde he podido y mis fuerzas o mis conocimientos han alcanzado, he tomado las herramientas y hecho el trabajo por mí mismo, para sentir las fatigas; así he entrado en las bodegas de los buques, he pasado un día y otro al lado de las

trilladoras y tomado la guadaña para cortar la alfalfa y hecho medio jornal sentado en la segadora, al rayo del sol, en mangas de camisa.

En otros oficios he aprovechado mi práctica, como en el de albañil, picapedrero y todos los que se relacionan con el arte de la construcción.»

Para Biale Massé, la cuestión social reside esencialmente en las condiciones de vida de las clases obreras. Su llamada a la acción pública se apoya en la convicción de que las condiciones de vida de los trabajadores impiden el desarrollo industrial y en consecuencia el de la nación en su conjunto.

El ingeniero opina que el trabajador es el creador de la riqueza, el motor de la nación, el que con su fuerza de trabajo es productor de todos los bienes: «el trabajo creó el capital, y es justo que por lo menos tome el rango que esa paternidad le asigna». La cuestión social es así una consecuencia del hecho de que el capital no considera a las clases trabajadoras convenientemente al tratarlas «como trata a un animal, a un caballo o un buey, explotándolo sin brindarle a cambio más que lo necesario para que no muera de hambre. [El resultado de este error es que] el obrero criollo, menospreciado, tildado de incapaz, se ve como un paria en su tierra, trabajando de más, haciendo trabajos en los que es irremplazable, y percibiendo un salario como para no morirse».

«¡La previsión del porvenir! ¿Acaso podía tenerla? [...] ¡Hábitos de ahorro y de acumulación! ¿Para qué? ... cuando quedaba en el campo o sirviendo en la ciudad, bajo un régimen semejante a la servidumbre, con una disciplina casi militar, recibiendo escasamente lo indispensable para no morir de hambre ... Y ahora mismo el vale maldito de la proveeduría le saca hasta la última gota de su sangre.

No podía, ni aun hoy mismo puede ser, en gran parte del país, sino fatalista como un musulmán, espiando la ocasión de gozar la vida; entregado al amor, a la guitarra y al alcohol; aceptando la vida como es y echándose en brazos de una religión que [...] le promete las delicias eternas.

La inseguridad y la miseria de la vida no pueden producir sino el deseo de placer en el momento; el mañana no existe para quien no espera mejorar.»

La cuestión social se manifiesta entonces a través de los problemas del alcoholismo, el vagabundeo y la delincuencia. Pero «ni bien se le aseguran al trabajador condiciones de paz y prosperidad, vuelve rápidamente a la tarea

³⁵ INDEC, *op. cit.*

productiva con mayor fuerza e ímpetu que ningún otro». El autor sostiene que a partir de 1880 (una vez que las guerras civiles hubieron tocado a su fin) los trabajadores han desarrollado un papel sin precedentes en el desarrollo de la industria nacional, en el agro y en los ferrocarriles, y que si se continuase el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores por un tiempo sostenido y se corrigiesen los errores en los que caen los industriales, la mejoría de los trabajadores sería continua.

«Hoy no puede discutirse que el trabajo industrial depende del esfuerzo instantáneo del obrero.» Pero algunas condiciones adicionales son necesarias para que la clase trabajadora se integre plenamente a la vida del trabajo. Es necesario crear un Estado nacional donde el trabajador pueda adquirir un sentimiento de dignidad. El autor menciona de esta manera el problema de las instituciones: a pesar «de un siglo de democracia, libertad e igualdad legal», la situación impide «la realización de las espléndidas instituciones políticas que el país se dio como ideal». La fractura social «que separa la masa popular de la dirigente [se terminará gracias a la acción de] la escuela pública y la universidad por una parte, y por el progreso agrícola e industrial por otra».

Elegimos exponer el Informe Biale Massé por el valor ilustrativo de su ejemplo, pues esta visión pone de relieve dos cosas: ilustra el inicio de una construcción de lo social que Argentina recorrería durante más de setenta años, pero además echa luz sobre el cambio que se aprecia entre una visión que considera que **la cuestión social reside en el hecho de que los trabajadores están en la miseria** y otra en la que se abandona el trabajo y donde no se ve ya al trabajador en el individuo pues sólo se atisba en él al pobre.

Podemos ahora observar que este cambio de perspectiva no corresponde necesariamente a una mirada «objetiva» sobre la realidad de las transformaciones sino más bien a una autonomización de una de las dimensiones de estas transformaciones.

En la época del Informe Biale Massé, lo social coincide efectivamente con la formación de las clases obreras. Por ello el tema se aborda en el informe y por ello también la sociedad -incluido el gobierno- percibe así el problema. Son los signos de la época. **Durante todo el siglo XX, la cuestión social se piensa a partir de la constatación de las malas condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, del estado de iniquidad al que se los somete, o destacando la imposibilidad de las «masas marginales» de integrarse en el mundo del empleo.** Por cierto, dado el bajo nivel de industrialización de Argentina en 1904, no se puede decir que los pobres sean naturalmente obreros o proletarios, y el informe de Biale Massé lo pone de relieve. Pero

aun ante esta evidencia, se trata siempre de *trabajo*, tanto para los dirigentes como probablemente para la población en su conjunto.

Se podría decir que es mucho más cuestión de «trabajo» que de «pobreza» en 1980 que en 1904 (el país está más industrializado, el número de asalariados es mayor y la historia social reciente más cerca del mundo del trabajo). Con todo, las maneras de abordar la cuestión social parecen impermeables a estas verificaciones, incluso para los investigadores que elaboran estas estadísticas. Dicho de otro modo: hay una *voluntad* de ver al *trabajador* desde 1900, igual que hay una voluntad de ver al *pobre* a partir de los años ochenta.

Una transformación que va bastante más allá del corrimiento semántico

Los países latinoamericanos precedieron a las corrientes reaganianas y thatcherianas en la desarticulación de los antiguos modelos de desarrollo económico y en la consiguiente aplicación de los modelos neoliberales. Las dictaduras militares que tomaron el poder durante los años setenta (Brasil en 1968, Chile y Uruguay en 1973, Argentina en 1976), se ocuparon con virulencia del desmantelamiento de la antigua sociedad e iniciaron, con grados de éxito variados pero con una gran firmeza, la aplicación de programas de reformas radicales. Más allá de las importantes diferencias que distinguen las últimas dictaduras militares latinoamericanas entre sí, éstas tuvieron como punto común terminar con todo lo que identificaban con los regímenes populistas y desarrollistas instaurados tras la Segunda Guerra Mundial. Los militares en el poder y las élites que los acompañaron definían estos regímenes como la fuente de todos los conflictos sociales.

Los regímenes llamados nacional-populistas habían transformado la economía en una cuestión expresamente política. Esto tuvo como consecuencia el arraigo de los sectores populares en la política nacional, dado que el Estado debía abrir las puertas a su participación. Desde entonces, los sectores populares se integraron en una configuración empresarial que solicitaba su participación activa y reforzaba sus organizaciones sindicales. Así pues, estos sectores populares se integraban a la sociedad por medio de la Nación, adoptando la identidad de un *pueblo trabajador*.

Esta revolución desde arriba completaría su ciclo a lo largo de los años ochenta y noventa con la puesta en marcha de las políticas denominadas del *Consenso de Washington*³⁶. Estas políticas se basaron, como es sabido, en la reducción del tamaño del Estado, la liberalización de la economía, la apertura de los mercados, las privatizaciones, la *flexibilización* de las relaciones sociales en el mundo del trabajo. En los años ochenta, las políticas se concentraron en la ortodoxia financiera, la liberalización y la apertura a los mercados internacionales. En un segundo momento, los años noventa muestran un cambio de terminología: «en adelante, ya no se hablará tanto de liberalización como de reforma, y sobre todo de reforma estructural»³⁷. Había llegado la hora de las privatizaciones.

Las reformas tuvieron como principal efecto poner fin a la *injerencia* del Estado en la economía, desactivar los sistemas de protección social y desarticular la intervención de los sindicatos en la arquitectura del Estado. Es asombroso ver este modelo completamente desguzado en un país como Argentina, donde la herencia populista era precisamente de las más fuertes. Así pues, los sectores populares que habían invertido medio siglo en constituirse como clase obrera bajo la identidad de un *pueblo trabajador*, se convirtieron en *pobres* en el espacio de los veinte años que conforman nuestro período de estudio. Ése también es el caso de los obreros, de los mineros o los campesinos en Bolivia, Chile, Perú y en todas partes en el continente: ellos son, de ahí en adelante, los «pobres» identificados por las estadísticas. El cambio estructural transita así también por un cambio de las identidades colectivas atizado por un fenómeno de clasificación.

La formación de un nuevo sistema de acción

It is highly significant that the Forum on Social Reform and Poverty should be held here in Washington, and that it takes place at the Bank. It is perhaps a sign of things to come.

Enrique Iglesias³⁸

La crisis del marxismo y el abandono por parte de las ciencias sociales de la problemática de las clases sociales se encuentran entre los factores que confluyeron en un tratamiento de la cuestión social en términos de pobreza. Sin embargo, la estrecha relación de los Estados con los organismos internacionales de crédito y de los intelectuales con las agencias internacionales es otra.

Fue durante los años cincuenta que tuvieron lugar en América Latina las primeras intervenciones de los «nuevos» organismos internacionales, en particular, del Fondo Monetario Internacional.³⁹ Pero se volvieron más importantes en los años sesenta, y masivos a partir de los ochenta. La crisis de la deuda externa dejó entonces a los Estados latinoamericanos en una situación de dependencia financiera que indujo al recurso cada vez más frecuente de los gobiernos a tales organismos. Este fenómeno se volvió especialmente visible durante las crisis financieras, como la atravesada por Brasil en 1999 o cuando el FMI acordó un «blindaje financiero» a la Argentina a finales de 2000⁴⁰. Pero también en algunos momentos de crisis política, como en la intervención del BID a raíz del levantamiento de las comunidades indígenas y del golpe de Estado en Ecuador en 1999-2000.

³⁸ Iglesias, Enrique, *Address Given in the Closing Session of the Forum on Social Reform and Poverty*, Washington, 13 de febrero de 1993. Enrique Iglesias es el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo: «Es muy significativo que el Foro Reforma Social y Pobreza haya tenido lugar aquí. en Washington. y que tenga lugar en el Banco. Es tal vez un signo para el porvenir».

³⁹ Cf. Thorp. *op. cit.*, pp. 185 Y ss.

⁴⁰ En Argentina, su influencia se volvió decisiva a partir de la dictadura de 1976. y más concretamente cuando se constituyeron en verdaderos actores del sistema político bajo los gobiernos de Raúl Alfonsín y de Carlos Menem. sobre todo dada la situación de dependencia financiera en la que se encontró el Estado. Bajo la gestión de Alfonsín, los organismos ya intervinieron en los conflictos entre negociadores gubernamentales y grupos sociales, y a partir del primer gobierno de Menem (1989-1994) participaron directamente en la toma de las decisiones.

³⁶ Cl. Williamson, I., «The Washington Consensus revisited», en *Development Thinking and Practice*, Conference, I DP, Washington, 3-5 de setiembre de 1996. Para un análisis de las políticas del Consenso de Washington, véase Stewart, Frances, «La insuficiencia crónica del ajuste», en Bustelo, E. y Minujín, A. (eds.), *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*, UNICEF/Sanlillana, Colección «Cuadernos de debate», Bogotá, 1998, pp. 25-65.

³⁷ Cl. Thorp, *op. cit.*, p. 249.

Del mismo modo, el BID intervino masivamente en Uruguay para salvar al sistema bancario de la aceleración de la fuga de capitales del 2002.

Ahora bien, no sólo los ministros de economía conocen las *misiones* que envían los organismos internacionales de crédito, que por otra parte no se limitan sólo a las decisiones «macro» sobre el control de la inflación o del déficit fiscal. Desde los años ochenta, algunas *misiones* tienen también por objeto orientar el trabajo de los funcionarios y técnicos de varios campos de intervención del Estado, lo que incluye el de las políticas sociales.⁴¹ Estas intervenciones de las *misiones* ocupan un buen lugar en los medios de comunicación, y se integran mediante ellos en el debate público.

Esta estrecha proximidad entre los Estados y los organismos internacionales de crédito es también una consecuencia del peso adquirido por las concepciones neoliberales, comunes a la mayoría de estos organismos y de los gobiernos de la época. En cuanto al tratamiento de la cuestión social, la principal consecuencia de estas posiciones procede de la voluntad de separar la cuestión social de la economía. Según esta concepción, habría que dejar funcionar a la economía según sus propias leyes a fin de liberar todas su potencialidades. La superación de los problemas sociales, reducidos únicamente al empobrecimiento, se consideraba en los años ochenta un resultado previsto de la recuperación económica y las intervenciones gubernamentales frente a los efectos «perversos» o «colaterales» del ajuste y las reformas. Una vez aceptada esta separación, la pobreza se convierte en un asunto de política social y no de política económica, considerándose al Estado como responsable de las políticas sociales a condición de mantener la separación entre economía y sociedad y, sobre todo, de no dejar la cuestión social pasar a ser una cuestión económica.

A fines de los años noventa, se advierte un cambio importante en la actitud de las agencias internacionales, en particular del BID y del BM. Algo evidente se produce: veinte años de «ajuste estructural» y de «reformas» no mejoraron la situación social; al contrario: incluso los períodos de crecimiento sostenido

(como en Argentina entre 1991 y 1996) no fueron posibles sino al precio de la destrucción de los antiguos modelos de integración social. Se acepta entonces que no basta con «sanear» la economía. Así pues, tanto el BID como el BM deciden intervenir en lo social. ¿Cómo? Multiplicando los esfuerzos para *luchar contra la pobreza*. Por eso el señor Iglesias encontraba «*highly significant*», en 1993, que el BID organizara un «Foro sobre la reforma social y la pobreza». Este *muy significativo* es susceptible de al menos dos lecturas: desde un determinado punto de vista, se puede observar un cambio de actitud de estos organismos de crédito con respecto a la pobreza (en el caso del BID, después de los años ochenta, en que se hacía hincapié en las *reformas estructurales*, la atención se centró en las estrategias de *lucha contra la pobreza*. Algunos años más tarde, en el BM se observó una evolución similar). Desde otra perspectiva, el *muy significativo* del señor Iglesias pone de relieve el liderazgo de estos organismos en la conceptualización y el tratamiento de la cuestión social.

De ahí en adelante, un nuevo actor se instala legítimamente en la escena pública en el campo de la cuestión social. Este actor va a actuar en tres registros: en primer lugar, a nivel intelectual, ya que los organismos internacionales adquieren rápidamente una posición clara de liderazgo, tanto en el ámbito de la producción de datos como en el de la definición de la problemática y la producción de herramientas conceptuales. En segundo lugar, a nivel de las condiciones de acceso a la ayuda financiera, ya que a partir de 1980 una buena parte de la ayuda es condicionada por la toma de iniciativas de *lucha contra la pobreza* y no sólo por la adopción de las «reformas». Por último, a nivel de la acción directa, pues en los años noventa tanto el BID como el BM se constituyen en proveedores de fondos directos para proyectos de *lucha contra la pobreza*. Observamos entonces en estas instituciones la elaboración de verdaderas políticas transnacionales en el ámbito de la acción social.

El impacto es inmediato. En un contexto de reducción de gastos y de crisis financiera de las administraciones, los gobiernos salen a la caza de estos fondos puestos a disposición en la línea social de los créditos. La obtención de los financiamientos estimula obviamente la adopción del punto de vista de los proveedores de fondos en un contexto donde los Estados se encuentran en una posición de inferioridad.

⁴¹ En tres oportunidades he tenido la ocasión de participar personalmente en la planificación de políticas públicas en Argentina con el apoyo de los organismos internacionales de crédito. Se trató de los programas Justicia social y Desarrollo urbano, del Ministerio de Acción Social, y del proyecto de acceso al agua potable y al saneamiento del Gran Buenos Aires, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Financiadas al 50% por créditos internacionales, estas políticas dependían de decisiones que los organismos (en estos casos el BID y el BM) tomaban a menudo en el curso de las «misiones». Para el caso del Programa de desarrollo urbano, por ejemplo, el BID condicionaba la atribución del préstamo (destinado a obras de infraestructura, como el alcantarillado) a la realización, por parte del municipio en cuestión, de un «plan de ajuste».

Modernización del Estado: focalización y descentralización de las políticas sociales

Las estrategias de *lucha contra la pobreza* se inscribirán de esta manera en el marco de una «modernización» que va en el sentido de una nueva institucionalidad de lo social, dada especialmente por una transformación del papel del Estado y de su relación con las clases populares.⁴² En un primer momento, la mayoría de las reformas tuvo por objeto obtener una participación del sector privado en la provisión de los servicios sociales. El Estado podría concentrar así su acción sobre las poblaciones cuyos recursos no les permitieran hacer frente a los costos de los servicios privatizados -por ejemplo, en salud o educación. En una segunda etapa, este movimiento modernizador propuso una reorientación de las políticas. Se trataba de abandonar las pretensiones universalistas para focalizar las acciones sobre las categorías de *pobres* más afectadas por las dificultades. Para eso, el movimiento de focalización debe acompañarse de una descentralización de las responsabilidades del Estado central en beneficio de los gobiernos locales, que permitiera mejorar la eficacia de las políticas en términos tanto de costos como de impacto.

Por *focalización* se entiende la orientación de las políticas sociales hacia los distintos grupos que deben asistirse y sobre los diferentes tipos de problemas sociales asociados a la pobreza. Se asiste entonces a una multiplicación de programas que toman como población blanco a los *pobres* (urbanos o rurales): las mujeres, la infancia, la juventud y la tercera edad, los indígenas o los minusválidos. Así, la fragmentación institucional se deriva de los temas de los programas: la lucha contra el Sida o la droga, la mejora del hábitat en *villas*, la asistencia alimentaria, la planificación familiar.

En lo que se refiere a la *descentralización*, se contemplan dos objetivos. Por una parte, la transferencia de las responsabilidades hacia los niveles locales de gobierno. Los municipios se convierten así en los nuevos protagonistas de las políticas sociales del Estado, paralelamente a una pérdida de importancia de las instancias nacionales. Eso acompaña al fenómeno de

la *focalización*, con la idea de que las políticas sociales no deben tener un carácter universal. Se trata de ayudar a los sectores de la población desamparada y para eso «es necesario estar sobre el terreno». Por otra parte, la totalidad de los documentos, coloquios y declaraciones producidos por los expertos predicaban un aumento de la participación social. Ahora bien, esta *participación* adquiere una forma específica ya que significa siempre la implicación a escala local de las poblaciones definidas como objetivo y nunca el refuerzo del papel de los sindicatos, por ejemplo; sobre todo teniendo en cuenta que la cuestión social no es ya la cuestión de los trabajadores y de sus organizaciones: el objeto de las políticas sociales es en adelante una población pobre y no una clase trabajadora.

La participación, punto de articulación de una nueva relación política

Paralelamente a los cambios promovidos a nivel estatal, se apoya una redefinición y una redistribución de los papeles de los distintos actores encargados de implementar las políticas sociales. En efecto, la nueva problematización de lo social en términos de *pobreza* se ve acompañada por un aumento del papel de las ONG y de las asociaciones de beneficiarios o de las organizaciones barriales. Este fenómeno es crucial por los efectos que tendrá sobre estas organizaciones locales. Las nuevas orientaciones de las políticas sociales abren una vía considerable a la participación de las organizaciones locales, que fue aprovechada ampliamente por las organizaciones barriales. Es en parte gracias a esta orientación de las políticas sociales hacia la *participación* y la *focalización* que ciertas organizaciones populares pudieron ampliar su participación en el juego de las políticas sociales.

La participación de las organizaciones barriales en la gestión de las políticas sociales es mucho más antigua que el movimiento de reorientación de las políticas públicas. Las que habían sido descritas como «masas marginales» hace ya cuatro décadas estaban muy acostumbradas a participar en la gestión de las políticas sociales. La novedad procede de varios factores reunidos por la coyuntura en la que se inscriben las estrategias de *lucha contra la pobreza*.⁴³ En primer lugar, la precarización del empleo y el deterioro de los sistemas de protección social dejan a una cantidad creciente de familias fuera del alcance de los antiguos sistemas sociales, apoyados por los

⁴² Hay un análisis de los diferentes programas creados en Argentina, Brasil, Chile y México en Faundez, Alejandra, *Modernización de las Políticas Sociales en América Latina*, UNESCP/FLASCO, Santiago de Chile, 1998. Véase también la impresionante recopilación de opiniones y recomendaciones elaborada conjuntamente por el BID y el PNUD: *Social Reform and Poverty. Toward a Comprehensive Agenda for Development*, Washington, 1993.

⁴³ La formación de los actores locales a partir de la nueva coyuntura social que se abre en los años ochenta es precisamente el objeto central de mi tesis de doctorado: Merklen, Denis. *Inscription territoriale* Para Brasil, véanse los trabajos de Vidal, Dominique, *La politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté au Recife*, Fondation de la Maison des sciences de l'homme, París, 1998, y de Goirand, Camille, *La politique des favelas*, Ceri-Karthala, París, 2001.

sindicatos y el Estado: los mismos que se tenían por *trabajadores* son hoy invocados bajo el apelativo de *pobres*.

En segundo lugar, alentados por las nuevas orientaciones políticas de las organizaciones internacionales, los Estados se propusieron construir este tipo de interlocutor político.⁴⁴ El estatuto político de las organizaciones locales cambia, se las deja de identificar con los barrios «marginales» y con los movimientos «basistas» para pasar a reconocerlas como un «capital social» del que los respectivos gobiernos no pueden ignorar ya la existencia.⁴⁵ En este sentido, las agencias internacionales realizaron un esfuerzo importante para convencer a los partidos políticos, los gobiernos y las élites -a menudo demasiado reticentes a integrar al juego político a los representantes de ocupantes ilegales de tierras, por ejemplo de que éstos constituirían un *partenaire* respetable (y necesario) para la implementación de las nuevas estrategias. En este marco, los trabajos de Robert Putnam sobre el capital social han estado a menudo en el centro de los coloquios y publicaciones promulgados por los organismos internacionales.⁴⁶

En tercer lugar, las nuevas estrategias contribuyeron a modificar la relación con lo político de las clases populares, lo que puede observarse al menos bajo dos puntos de vista diferentes. En términos de sistema de acción, el juego triangular entre agencias internacionales (proveedores de fondos), ONG y gobiernos convoca a las organizaciones locales como actor privilegiado, representando a las clases populares. Esto se basa en un refuerzo de las organizaciones de base territorial así como del juego político local.

En cuarto lugar, el tipo de relación con la política promovido por las estrategias de *lucha contra la pobreza* plantea una cuestión a nivel de la ciudadanía. Como lo recuerda Camille Goirand a partir de las observaciones que realizó en las favelas de Río de Janeiro, la concepción republicana clásica de la ciudadanía supone que el Estado garantiza los derechos de los ciudadanos a cambio de la obligación de éstos de respetar la Ley. Sin embargo, para los más pobres el Estado constituye «una entidad alejada y ausente»⁴⁷, y las nuevas iniciativas orientadas por el *empowering the poor* no tienen por objeto reducir la distancia institucional de las clases populares respecto del Derecho.

No obstante, mientras el Estado funde la legitimidad de su acción pública sobre la base de «derechos» (incluso cuando se muestra incapaz de garantizarlos), y mientras los hogares pobres dependan de recursos distribuidos por el Estado, una tensión se instala configurando al menos parcialmente la politicidad de las clases populares. Sobre esta tensión avanza la movilización colectiva. Efectivamente, si se adopta el punto de vista de las clases populares, se observa que la relación con el sistema político se encuentra tironeada desde un flanco por la urgencia de obtener recursos indispensables para la supervivencia (alimentos para el comedor popular, medicamentos para el centro de salud, servicios esenciales como el agua potable, subsidios sociales, etc.), y desde el otro por la existencia de una ciudadanía consagrada por la Constitución y la Ley, pero también por las tradiciones políticas sobre la base de las cuales las clases populares construyen, pese a todo, su voluntad de integración.⁴⁸

Es sobre la base de esta tensión que la ciudadanía encuentra sus distintas declinaciones, y el impacto de las estrategias de *lucha contra la pobreza* se vuelve más claramente visible. Al orientar la distribución de recursos, estas estrategias se inscriben en una lógica de «proyectos», es decir, en la definición de cursos de acción limitados en el tiempo y en el espacio: la localización y el corto plazo dominan la acción. En teoría, las acciones deben desencadenar dinámicas destinadas a volver más «autónomos»⁴⁹ a sus beneficiarios. Pero, en realidad, la *lucha contra la pobreza* se construye en oposición a otra lógica: la que incita a participar en la institucionalización de dinámicas sociales

⁴⁴ Un ejemplo de la promoción de las orientaciones metodológicas que se están señalando: BID, *Libro de consulta sobre participación*, Washington, 1997.

⁴⁵ Merklen, Denis, «Más allá de la pobreza: cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios marginales», en Kliksberg, B. y Tomassini, L., *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID/Fund. Herrera/ University of Maryland. FCE, Buenos Aires, 2000, pp. 245-62.

⁴⁶ Véase por ejemplo el Forum «Culture et Développement» realizado en el marco de la 50^a Assemblée de Gouverneurs del BID en París, 12 y 13 de marzo de 1999. Una síntesis de los trabajos fue elaborada por Guy Hermet y publicada en francés, español y portugués en Hermet, Guy, *op. cit.*

⁴⁷ Goirand, C., *op. cit.*, pp. 335 Y ss.

⁴⁸ Sobre este plan, momentos «míticos» generalmente dados por experiencias populistas grabadas perdurablemente en la memoria sirven de punto de referencia simbólico, como ejemplo de un tratamiento respetable de los gobernantes hacia los trabajadores, como es el caso del «battlismo» en Uruguay, del «peronismo» en Argentina, del «varguismo» en Brasil, etc.

capaces de estabilizar la vida cotidiana de los individuos y los hogares -lo que constituye otra forma de autonomización, en este caso por medio de la instauración de soportes necesarios para la soberanía de los individuos en la construcción de su destino.

En los contextos de inestabilidad y vulnerabilidad (a menudo extremos) en los que se encuentran las clases populares, una acción pública esencialmente definida en términos de «proyecto» puede alimentar una forma reforzada de heteronomía⁵⁰ Por un lado contribuye a la territorialización de las inscripciones colectivas (¿en detrimento de la ciudadanía?), y por el otro al estrechamiento del horizonte temporal de las movilizaciones colectivas. Por ello encontramos a menudo a las asociaciones y a los grupos de habitantes en una perpetua búsqueda de recursos que son distribuidos demasiado puntualmente para que puedan inscribirse en una dinámica de regularidad social (lo que está representado por el concepto de *conquistas sociales*. En este caso, los proyectos de *lucha contra la pobreza* no permiten nunca que algo sea «conquistado» de una vez y para siempre). Es de esta forma que las nuevas políticas públicas fomentadas por las organizaciones internacionales consolidan un nuevo sistema de acción en el cual los individuos distan mucho de poder prever su futuro como «agricultores» que pueden organizar sus esfuerzos a partir de la previsión de ciclos más o menos regulares. Los pobres se encuentran más bien empujados a desarrollar estrategias de tipo «cazador», es decir, con un refinado conocimiento de los sistemas políticos locales y de los recursos que cada temporada pone a su disposición: si hoy hay una línea de subsidios destinados a la infancia, entonces se convierten en expertos en la protección infantil; si mañana hay una campaña de prevención del Sida, se convertirán en los campeones de la higiene pública.

⁴⁹ Una buena muestra de las políticas resultantes de este tipo de proyectos de lucha contra la pobreza en América Latina se expone en la política del Banco Mundial. En su libro *Our Dream. A World Free of Poverty*, el BM muestra sus iniciativas en 18 países, entre los cuales hay cinco latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y El Salvador. Otros numerosos ejemplos de este tipo de proyecto están descritos en una recopilación publicada por el BID, cf. Lustig, Nora (ed.), *Shielding the Poor. Social protection in the developing World*, IADB, Washington, 2001.

⁵⁰ Desde ese punto de vista, no puede sorprender la mirada quizá demasiado optimista de Jacques Donzelot hacia las políticas «incitadoras» de tipo *empowerment*, de las cuales da una imagen estilizada a partir de las observaciones hechas en Estados Unidos. Donzelot, Jacques *et al .. Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, París, 2003.