

Año 1
Número 1
Verano 2015

Revista de Políticas Sociales

Debates

Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (II)

Oscar Grillo
 Docente de la
 Licenciatura
 en Trabajo Social
 UNM
 grillo.oscar@gmail.com

No es mi intención abusar de la analogía con la visión, pero estamos explorando cómo algunas de las miradas corrientes y en uso para el análisis de políticas sociales ignoran una de las cosas más importantes que han sucedido en la Argentina desde 2003: el retorno de la política. A veces estas carencias se deben a la insistencia en el uso de herramientas teóricas sociológicas que ya no sirven para pensar. Otras veces sucede que “rellenan” con preocupante automatismo los puntos ciegos con lugares comunes y mantras que el neoliberalismo ha logrado introducir en el sentido común académico. En cualquier caso asumimos en estas notas el riesgo que implica toda exploración. Le proponemos al lector un recorrido que, partiendo de una pregunta en clave micro-social acerca de la relación entre los individuos y el Estado, se aventure a buscar respuestas en áreas adyacentes pero evidentemente relacionadas con el campo de las políticas sociales. Nuevamente, dado el límite de espacio que propone RPS, evitaremos dar cuenta de un “estado del arte” en la materia y comenzaremos usando como disparador tan solo uno de los numerosos y valiosos trabajos de Daniela Soldano: “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía” (2009).

La lente sobre un “barrio bajo planes”

La pregunta inicial de Soldano es “¿cómo es que los sujetos se relacionan con el Estado?” (2009: 235). Para responder, propone la escala de la vida cotidiana de un barrio del conurbano bonaerense como unidad de observación para trabajar con los procesos de representación social en relación a la estatalidad. Ésta queda personificada, en ese escenario, en los

programas focalizados que encarnan sus respectivos agentes y mediadores. Por un lado, la autora propone abordar esos vínculos y cómo en ellos se construyen ciertos grados de legitimidad de las intervenciones que interpreta como demandas del orden político; y por otro, las creencias, identificaciones y actitudes de los sujetos focalizados que supone son identitarias.

Una herramienta muy adecuada y productiva que elabora es la de dispositivo de focalización. Este concepto permite abordar las intervenciones del Estado colocando en primer plano los actos de nominación que produce y, en relación con ellos, la creación de categorías de personas, la presión para imponerles guiones, formatear discursos, requerir aprendizajes y habilitar carriles para las denominadas biografías de asistencia. La interacción de las prácticas de los dispositivos de focalización versus las prácticas moduladas en la “experiencia de recepción de programas” es el meollo de esta propuesta, a partir de la cual explora la producción de la tríada estatalidad-legitimidad-biografía. En sus palabras: “Aprehender el momento de encuentro entre ciudadanos y Estado en la medida en que encarnan empíricamente el momento de la legitimación y su crisis. Las intervenciones sociales moldean la subjetividad y desencadenan procesos de legitimación (y de deslegitimación)” (Soldano, 2009: 243).

Detengámonos por un momento en la idea de dispositivo de focalización: sus prácticas se desagregan en operaciones de demarcación, clasificación y exigencias al receptor, cuya sistematización permite elaborar una tipología de actitudes frente a la recepción de planes sociales, lo que sin duda es el mayor aporte de este trabajo por su valor teórico y originalidad, pero también porque permite vincularlo a otros intentos de producción de tipos ideales de orientaciones de sectores populares

(Grillo, 2003; Nun, 1984; Rodríguez Villasante, 1994), en especial la propuesta de Nun, que la autora reconoce como antecedente aunque simplifica exageradamente en su uso, quitándole potencia crítica y teórica.

En efecto, en los barrios bajo planes “los ‘dispositivos discursivos’ de la focalización – su despliegue de definiciones, clasificaciones y exigencias– a los que fueron sometidos los sujetos de la pobreza en sus ‘carreras como asistidos’ terminaron cristalizando en el sentido común, en las autodenominaciones y en los relatos autobiográficos” (Soldano, 2009: 247). Observemos que posiblemente se trata de autodenominaciones y relatos sintonizados en clave y para consumo de los dispositivos de focalización. Pero sigamos con Soldano (2009: 247), que afirma: “La recepción sistemática de recursos estatales tuvo importantes efectos a nivel de la constitución subjetiva e identitaria de los barrios asistidos”. Coincidimos, pero en este punto Soldano parece adoptar una noción de identidad integral, unificada, quizá totalmente marcada por los dispositivos de focalización. Parece no contemplar las “trampas de la identidad” que advierte Hall (1996), su carácter de construcción nunca completada, siempre en proceso, en suma: contingente. En el texto que estamos analizando, la identidad de los beneficiarios y de los barrios bajo planes corre el peligro de quedar como un compartimento estanco del “tipo ideal”, y si esto sucediera caminaríamos al límite de perder el carácter relacional que tiene toda identidad. Si subrayamos en este caso la homogeneidad de las prácticas de focalización, por un lado, y los puntos de adhesión de los sujetos, por otro, debemos explorar también puntos de conflicto articulados por los sujetos en su experiencia de “receptores de programas”.

De todos modos, aclara Soldano, “desde sus prácticas más cotidianas y básicas hasta sus acciones intencionalmente trasformativas, los receptores han tendido a resignificar los contenidos y los mandatos de los dispositivos” (2009: 248). “Esa imputación de identidad desde la retórica del Estado, no ha sido ni automática ni unidireccional. Desde sus prácticas más cotidianas y básicas, hasta sus acciones intencionalmente trasformativas, los receptores han tendido a resignificar los contenidos y los mandatos de los dispositivos”. Esta salvedad es clave porque, de no quedar en primer plano, el concepto de identidad desplegado por la autora aparece débil, fijo, sin la dinámica que sugiere

Nun (1984) al citar la idea de Wittgenstein de “juegos del lenguaje”. Esos juegos son los que ponen en circulación los asistidos cuando según la autora contestan las prácticas de focalización y resaltan su carácter público (Soldano, 2009). En mi interpretación remiten aquí a un lenguaje de derechos, profundamente arraigado y aviesamente tergiversado en el discurso de “los planes” de los noventa. Y aunque es cierto que “en general, la experiencia de recepción sistemática tendió a reorientar los relatos identitarios de los receptores desde el mundo del trabajo hacia el mundo de la asistencia”, ¿cómo podríamos hacer para conocer, también, sus disposiciones a recorrer el sendero inverso?

Soldano vislumbra que el camino de lo público no está cerrado en el discurso de los asistidos, cuando remarca: “queda claro (¿les queda claro a ellos?) que los recursos que bajan a los barrios no sólo son estructurales y críticos para la sobrevivencia, sino que son ‘públicos’, es decir, ‘de todos’”. Esta observación la lleva a volver a su cuestión inicial, y a subrayar la importancia del actor-instancia institucional desgajado del Estado que actúa como mediador y simultáneamente encarna al Estado a nivel barrial. Lamentablemente, aunque señala la necesidad y la importancia de este salto de escala, lo deja en un cono de sombra, porque “las instituciones del Estado aparecen atravesadas por la corrupción, el clientelismo o simplemente el oportunismo de los agentes que tienen posibilidad de repartir recursos y los utilizan según criterios de beneficio personal o clientelar”. Éste es el punto ciego del enfoque. No permite ver hacia atrás. No permite avanzar de manera segura.

Variaciones acerca de la complejidad

Regresemos al interesante punto de llegada del trabajo que venimos comentando. Nos entusiasma la posibilidad de interpretar el discurso de los asistidos en clave de un lenguaje de derechos, profundamente arraigado, pero del cual probablemente se desadscribieron no tan voluntariamente, presionados en su práctica como receptores de programas que pugnaban con prácticas de los dispositivos de focalización. Retomar este asunto permite al menos conjeturar que en el sentido común de los asistidos, coexistiendo con la experiencia de haber transitado desde

el mundo del trabajo al mundo de la asistencia, estaba y está la *aspiración* (Appadurai, 2001) del regreso desde el mundo de la asistencia al mundo del trabajo. Es decir, la aspiración a “salir de los planes” que pudimos comprobar en nuestro trabajo de 2003 (Grillo, 2003) siempre estuvo presente en el núcleo del sentido común de los asistidos. Di Marco (2011) ha realizado un análisis brillante en esta dirección, al investigar con enfoque de género la inscripción de las demandas de los movimientos de desocupados en un discurso de ciudadanía y derechos. Esta aspiración podría ser leída como “salir de los planes asistencialistas” y volver al mundo del trabajo, vía mercado y con intervención del Estado, pero también la expresión “salir de los planes” era usada para designar la posibilidad –y a veces la experiencia concreta– de generar actividades productivas sostenidas en grupos consolidados. Por supuesto que, aun para quienes asoman a esas posibilidades como experiencia o aspiración, la “salida” no está exenta de temores y amenazas, sumadas a la percepción de sus propias debilidades. Sin embargo, los miembros más activos de los grupos consultados mostraban en aquella época un alto grado de reflexividad sobre su situación y perspectivas, y les atribuían el poder de “dignificar”.

Precisamente en el punto donde empieza la investigación sobre la relación entre el Estado y un grupo de sujetos determinados, Soldano la clausura. Avanza sobre la heterogeneidad de las prácticas moduladas por la recepción de planes, pero evita indagar sobre la heterogeneidad y las mediaciones que presentan los dispositivos de focalización, quiénes los llevan al territorio, el complejo político e institucional que los sostiene y alimenta.

En los noventa no fue homogénea la “retirada” del Estado. Cuando ese Estado “se fue”, no dejó en el territorio un espacio vacío, sino “una superficie poblada por mutantes institucionales” (Grillo y Lacarrieu, 1994: 101-116), producto de diversas combinaciones entre sociedad civil, agencias estatales de todos los niveles y partidos políticos. Ese fue el contexto de interlocución entre los sectores populares y los programas focalizados. Si quisiéramos indagar qué ocurrió luego de 2003, tendríamos que ajustar nuestras lentes para lograr una visión más amplia y poblada de actores diversos. Y comprender que el concepto mismo de estatalidad (Nettl, 1968: 559-592) invita a evitar el peso generalista de “Estado”,

matizar su sentido unicista y complejizar nuestro análisis, ya sea por el camino del análisis de políticas, de los roles de la burocracia estatal (Oszlak, 1977) o de la combinación de estas u otras perspectivas para descubrir que siempre se trata de mapear conexiones continuas que nos llevan a distintos lugares, momentos y agencias del campo que estamos analizando.



Ajustando el *zoom* sobre el territorio

Si ajustáramos nuestra mirada sobre las figuras presentes en el territorio directamente involucradas en la política social, podríamos ampliar el *zoom* y abarcar tres áreas adyacentes que alimentan su espesor político: la del complejo institucional de gobierno de lo local (Grillo, 1999) que corresponde a cada territorio (con el municipio en primer plano), el área de las organizaciones sociales involucradas, y –por último– el campo político partidario.

En cuanto al perfil de los gobiernos locales, en nuestro artículo anterior (Grillo, 2014) hemos mencionado especialmente el trabajo de Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (2004) que coloca a los municipios en el primer plano de la escena de los “barrios bajo planes”. Las autoras destacan el alto grado de iniciativa que asumieron los gobiernos municipales para compensar las carencias, inequidades e intermitencias de los programas sociales focalizados. Estas iniciativas involucraron cierto entrenamiento en actuar en los márgenes y cubrir las brechas de los programas que “bajaban” del nivel nacional o provincial: en ocasiones, destinar “recursos propios para atender problemáticas no cubiertas por la oferta de programas descentralizados”, o bien “combinar recursos de diferentes programas (nacionales y provinciales) según necesidades y posibilidades de financiamiento”, además de, por momentos, “dar continuidad a programas discontinuados por los niveles centrales”. Claro está que Clemente y Smulovitz (2004) sostienen una visión más amplia de la relación entre política y gestión municipal, que les permite percibir “nuevas reglas de juego” y especialmente el “pasaje de una lógica clientelar a una de cooperación [que conlleva]: a) la existencia de un proyecto público y consolidado sobre la base de un plan de gobierno consensuado; b) la participación calificada de los dirigentes sociales que adhieren a un proyecto social por convicción y cuya participación está calificada y es reconocida por el otro (por ejemplo, a través de la capacitación de voluntarios y dirigentes barriales); c) reglas del juego claras y para todos (que todos conozcan los criterios de admisión a un programa social y que éste pueda ser pautado); d) la estimulación del sentido de la acción conjunta, sin la necesidad de mediaciones clientelares; e) la calificación técnica de los que implementan y conducen los programas. A mayor profesionalización e introducción de metodologías

de planificación y evaluación, menor tendencia a consolidar dispositivos clientelares”.

Cravacuore (2008) enfatiza conclusiones similares para la época de crisis, cuando describe “una Nación ausente, provincias que atinaban a aportar recursos y municipios que gestionaban el conflicto, articulando con las organizaciones de la sociedad civil. Y ello, sin dudas, ha fortalecido el papel político de los municipios, más allá de lo discursivo”.

En otras palabras: donde otros construyen la recurrente calle sin salida del lugar común de corrupción-clientelismo-oportunismo, sin negar esa posibilidad y sin olvidar los matices que Oszlak (1977) sugirió para el análisis de los roles de las burocracias estatales, las constataciones de las autoras y autores citados nos desafían a seguir una línea de investigación muy interesante, en especial si queremos, ahora, comprender e imaginar caminos de regreso desde el mundo de la asistencia.

Veamos el campo de las organizaciones territoriales. El excelente trabajo de Ana Gómez (2014), incluido en el número 0 de esta revista, constata que se reconfiguraron los formatos impuestos por los programas focalizados de los 90 que ahora emergen con renovadas capacidades de abordaje territorial –capacidades técnicas instrumentales y capacidades de gestión–, con el desafío de articular un repertorio de demandas de sucesiva generación y creciente complejidad, pero a la vez “se ha redefinido el lugar de la discusión política” y “la agenda pública actual recupera ciertas discusiones políticas que pueden resultar convocantes para que las organizaciones territoriales encuentren en la arena política un espacio de participación y articulación con colectivos mayores, a partir de lo cual la movilización trasciende la cuestión asistencial”.

Por último y para completar la apertura de nuestro *zoom* hacia las áreas adyacentes moduladas con la política social, miremos la incidencia de los espacios partidarios locales, donde se multiplican redes y fracciones institucionales que se articulan y rearticulan alrededor de liderazgos de popularidad territorial. Miremos cómo ellos construyen el lazo representativo. Analicemos las condiciones de existencia y las dinámicas internas de oficialismos y oposiciones (Rocca Rivarola, 2012) en el campo

político partidario, los modos de vinculación y desvinculación entre las redes político partidarias, las coaliciones gobernantes, y las relaciones y devenires entre éstas y las organizaciones sociales. No perdamos de vista cómo se construyen los capitales políticos de los líderes de popularidad territorial (Ortiz de Rozas, 2012) en sus componentes materiales e institucionales, por supuesto, pero también los del orden del *afecto* (Laclau, 2005) que hacen al intercambio: “Los favores, la ayuda, la amistad, el compromiso y el agradecimiento” (Ortiz de Rozas, 2012). Tengamos bien en cuenta las experiencias concretas recientes de participación de organizaciones sociales territoriales en la implementación de políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal en los últimos años (Gradín, 2012: 98-125; Natalucci, 2012: 126-147).

No se trata de convertir cualquier análisis de políticas sociales en un estudio de maquinarias partidarias; tampoco en un estudio sobre redes sociales. Para comprender mejor lo que está emergiendo en América Latina, De Souza Santos (2003) ha desafiado hace algún tiempo con su propuesta de entender las reconfiguraciones estatales como un “novísimo movimiento social”. Horacio González (2014) recientemente ha manifestado: “Se precisa una nueva teoría del Estado. En vez de temer que el Estado, al ocuparse de reactivar los núcleos del pensamiento emancipador existente en toda sociedad, se proyecte inhibitoriamente sobre ellos, debe pensarse en la adquisición de dimensiones libertarias por parte del Estado”. De tal manera que nos podemos sentir autorizados a echar luz sobre los puntos ciegos de la literatura y reconocer, aceptar e integrar la complejidad (Subirats, Grau y Iñiguez-Rueda, 2010: 61-80) como elemento intrínseco del ciclo de las políticas sociales en el territorio. La porosidad del campo de las políticas sociales con el de las organizaciones territoriales y el mundo político partidario es solamente un punto de partida para comprender las relaciones entre individuos involucrados y el Estado.

Bibliografía

- Appadurai, Arjun (2001): “*The capacity to aspire: culture and the terms of recognition*”, in *World Bank Tokyo Meeting*. Tokyo, 13/12/2001. Disponible en: <http://www.worldbank.org/research/conferences/culture/papers/Appadurai.pdf>
- Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz (2004): “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”, en *Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina*. Buenos Aires: Wilson Center e IIED-AL. Disponible en: <http://www.trabajoydiversidad.com.ar/smulovicz-clemente.pdf>
- Cravacuore, Daniel (2008): “Las relaciones intergubernamentales en la provincia de Buenos Aires como coordenadas de la Gestión Local”, en *Gestión social en salud: conceptos y experiencias*, compilado por Medina, A., Miraglia, M. y Chiara, M. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Sousa Santos, Boaventura (2003): *La reinención solidaria y participativa del Estado*. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/eclvs/eclvs02/eclvs02-02-07.pdf>.
- Di Marco, Graciela (2011): *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía*. Buenos Aires: Biblos.
- Gomez, Ana (2014): “Territorio y política social: un mejor Estado para un nuevo escenario”, en *Revista de Políticas Sociales*, número 0, Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno. Disponible en: <http://www.unm.edu.ar/repositorio/imagenes/revistasociales.pdf>
- González, Horacio (2014): “Teoría de Estado”. *Página 12*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-248074-2014-06-07.html>
- Gradín, Agustina (2012): “Militar el Estado: las prácticas de gestión de Movimientos Barrios de Pie en el Programa Promotores para el cambio social durante el período 2005-2008”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLa, Año 2, N.º 3, julio-diciembre 2012, páginas 98-125.
- Grillo, Oscar (1999): “La insoportable levedad de lo local”, en *La dinámica global/local. Cultura y comunicación: nuevos desafíos*, compilado por Bayardo, R. y Lacarrieu, M. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- (2003): “*Salir de los planes. Orientaciones de los sectores pobres hacia iniciativas de economía social*”. SIEMPRO, Secretaría de Desarrollo Social.
- (2014): “Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (I)”, en *Revista de Políticas Sociales*, número 0, Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno. Disponible en: <http://www.unm.edu.ar/repositorio/imagenes/revistasociales.pdf>
- Grillo, Oscar y Mónica Lacarrieu (1994): “El juego accede al primer plano”, en *Cuadernos de Antropología Social*, ICA-UBA, n.º 8, páginas 101-116.
- Hall, Stuart (1996): “*Who Needs 'Identity'?*”, en *Questions of Cultural Identity*, compilado por Hall, S. y du Gay, P. London: Sage Publications.
- Laclau, Ernesto (2005): *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Natalucci, Ana (2012): “Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa ‘Argentina Trabaja’”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLa, Año 2, N.º 3, julio-diciembre 2012, páginas 126-147.
- Nettl, J.P. (1968): “The state as a conceptual variable”, en *World Politics* 20, páginas 559-592.

Nun, José (1984): “Averiguaciones sobre algunos significados del peronismo”, en *Proceso, crisis y transición democrática*, vol. 59, compilado por Oszlak, O. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Ortiz de Rozas, Victoria (2012): “Política provincial y liderazgos de popularidad territorial. Los ‘aparatos’ o ‘máquinas políticas’, un asunto de representación política”, en *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, compilado por Cheresky, I. y Annunziata, R. Buenos Aires: Prometeo.

Oszlak, Oscar (1977): *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. Buenos Aires.

Rocca Rivarola, María Dolores (2012): “Las bases de sustentación activa del gobierno kirchnerista. Condiciones al interior del oficialismo en la mirada de justicialistas y transversales”, en *Sin programa, sin promesa*, obra citada.

Rodríguez Villasanté, Tomás (1994): *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Soldano, Daniela (2009): “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía”, en *Política y variaciones de escala en el análisis de la Argentina*, compilado por Sabina Frederic y Germán Soprano. Buenos Aires: Prometeo.