

XXIX Congreso ALAS: “Crisis y emergencia sociales en América Latina”
Santiago de Chile, del 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013

POLÍTICAS SOCIALES Y TERRITORIO: LÓGICAS INSTITUCIONALES Y LÓGICAS DE LOS ACTORES. ABORDAJES, HIPÓTESIS Y DEBATES VIGENTES

Avances de investigación en curso

GT 08- Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social (5. Reflexividad de la investigación en desigualdades, dominación y exclusión social)

Vilma Paura (UNTREF/UBA, Argentina)
Carla Zibecchi (Conicet-UBA, Argentina)

La ponencia se propone delinear las principales formas bajo las cuales se investigaron los programas sociales a nivel territorial en la Argentina, en un contexto de cambios sociales profundos que atravesó el país: un crecimiento inédito de la desocupación, la pobreza y la desigualdad social. Dicho contexto también estuvo signado por ricas discusiones en torno a las categorías de análisis existentes y ciertas tradiciones locales para investigar la política social a nivel local. A partir de estas consideraciones, ordenamos nuestro relevamiento con un criterio inductivo, identificando cuatro ejes revisados en clave teórico epistemológica, de nivel medio: 1. La perspectiva del actor, 2. El Estado y “los estados como actores”; 3. El enfoque de género y 4. La territorialidad, la institucionalidad y las escalas. A partir del entrecruzamiento de estos ejes, a la manera de reflexión final, se reconoce el legado y el patrimonio de los últimos 20 años de producción académica.

Palabras Clave: programas sociales- actores-territorio

Introducción

La revisión de los estudios sobre las políticas sociales en la Argentina desarrollados desde el momento fundacional del retorno democrático hasta el presente da señales de que en el campo se produjeron mutaciones o movimientos de distinta índole, sobre algunas de las cuales intentamos dar cuenta en este trabajo.

En un campo de construcción interdisciplinar, las políticas sociales son estudiadas desde la Sociología, la Ciencia Política, la Historia, la Economía y la Antropología y en esa confluencia han sido revisadas desde la perspectiva de las políticas públicas y como parte de los procesos de cambio social. En la producción académica de los últimos años, identificamos tres categorías que marcan –no exclusivamente, pero con relevancia- la vía de desenvolvimiento de gran parte de los trabajos: los actores, los niveles institucionales del Estado y el territorio. En este trabajo nos proponemos realizar un aporte a una sistematización de un estado del arte sobre la relación entre las políticas sociales –en particular, los programas sociales- y el territorio desde el prisma de las lógicas institucionales y las lógicas de los actores. Se trata de un recorrido amplio, más no exhaustivo, por la literatura que reconocimos vinculada con esta matriz. Nuestro interés es reconocer los abordajes y las hipótesis que dan forma a este patrimonio, señalar los debates vigentes e identificar áreas de vacancia.

Establecimos dos demarcaciones en el relevamiento. En principio, considerando que el campo de las políticas sociales es vasto y complejo como resultado del entramado interjurisdiccional e

intersectorial, decidimos acotar nuestra indagación a la producción que, de una u otra forma, tomaban los programas asistenciales focalizados como referente empírico en Argentina.¹ La segunda frontera de carácter temporal: revisamos las investigaciones cuyo objeto limita con el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Inclusión Social en 2009.

Nuestro abordaje está anclado en la premisa de que dos procesos de alguna manera convergentes impactaron en la revisión de las agendas de investigación sobre políticas y programas sociales en el período considerado: por un lado, las mutaciones de índole teórico metodológico en las disciplinas científicas y la existencia de paradigmas alternativos en el campo de las ciencias sociales; y por otro, la transformación en la matriz socio política² –estadocéntrica- que rigió el desarrollo de la configuración de políticas sociales en la Argentina hasta los años 90, transformación que específicamente en el campo de las políticas sociales se estructuró sobre la base de tres fundamentos del denominado “ajuste estructural”: la privatización de bienes y servicios, la descentralización y la focalización (Repetto y Alonso, 2004).

En relación con el primer proceso, el campo académico argentino registró cambios significativos a partir del restablecimiento de la democracia, marcado a mediados de los años 80 por el retorno del exilio de muchos investigadores y la renovación en las estructuras universitarias de las ciencias sociales.³

Con respecto al segundo proceso, la transformación de la matriz socio política estadocéntrica y la estructuración de una nueva matriz sobre la base de los tres ejes: privatización, descentralización y focalización, nos interesa en particular el impacto de los dos últimos porque su desarrollo instaló casi por imposición empírica la consideración de las jurisdicciones provinciales y municipales como instancia y espacios de implementación de políticas y programas sociales. Y, atentos a los estudios sobre programas sociales de corte asistencial, prestaremos atención particular a los efectos de la focalización en tanto es el proceso que involucró más directamente a actores sociales de nivel local, habilitó líneas de investigación en torno a lo que, como veremos, Denis Merklen (2005) definió como la “inscripción territorial” de los sectores populares y a partir del cual se indagó sobre la institucionalidad política y social en diferentes niveles jurisdiccionales y las fases de implementación de los programas sociales.⁴

A partir de estas consideraciones, ordenamos y reordenamos nuestro relevamiento con un criterio inductivo.⁵ Por un lado, identificamos cuatro ejes revisados en clave teórico epistemológica, de

¹ Entendemos, al respecto, que existe un importante consenso en que esta medida significó un giro en la lógica asistencial del Estado que dialoga de otra manera con la territorialidad y la sectorialidad, con la universalidad y la focalización, y que aún no están consolidadas las aproximaciones analíticas sobre su alcance y sus limitaciones en relación con los ejes que planteamos en nuestra elaboración. Cabe aclarar que en esta ponencia, la mayoría de la bibliografía consultada es autóctona, no obstante, también han sido incluidas algunas investigaciones internacionales que tomaron como referentes empíricos a los programas sociales implementados en Argentina en el período destacado 1989-2009.

² Usamos “matriz socio política” en el sentido que la define Carlos Acuña, como un sistema de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales (Acuña, 1995).

³ La permeabilidad frente a las líneas de investigación que se venían desarrollando en países de Europa y en los Estados Unidos estimuló el desarrollo de nuevos abordajes que daban cuenta de cierto proceso de hibridación en las disciplinas sociales o de intercambios interdisciplinarios. Fue el marco de una gradual consolidación de los estudios socioetnográficos y de la historia cultural, de las aproximaciones del neo institucionalismo (en particular de la variante histórica) para analizar las políticas públicas y de la revisión de los enfoques para pensar el Estado y su relación con la sociedad civil.

⁴ Gabriel Kessler (2003) asume, en forma de autocrítica, que algunas transformaciones que se estaban registrando en la sociedad no fueron vistas a tiempo y que las categorías de análisis empleadas en las investigaciones en muchos casos habían perdido sensibilidad para captar las metamorfosis que se estaban produciendo. Sin embargo, simultáneamente, se abrieron líneas de análisis que pudieron interpretar cómo se manifestaban estas transformaciones macrosociales a nivel microsocioal. Así, categorías como capital social y estrategias familiares convivieron con otras como capacidades estatales y con renovaciones metodológicas que apuntaban a valorar la investigación cualitativa a nivel micro social y a dar voz a ‘los de abajo’.

⁵ Como antecedente de este trabajo, puede citarse una exploración de Gustavo Gamallo (2010).

nivel medio: 1. La perspectiva del actor, 2. El Estado y “los estados como actores”; 3. El enfoque de género y 4. La territorialidad, la institucionalidad y las escalas. A partir del entrecruzamiento de estos ejes, a la manera de reflexión final, se reconoce el legado y el patrimonio de los últimos 20 años de producción académica. Estos recortes son estrictamente analíticos y por ello, no pretendimos establecer fronteras estrictas entre los diferentes abordajes. A partir de la superposición y simultaneidad de las categorías propuestas buscamos mostrar cómo los estudios empíricos consultados habían analizado las diferencias y las similitudes de experiencias sociales histórica, institucional y espacialmente situadas.

Claves teórico-epistemológicas y metodológicas para el estudio de la política social

La perspectiva del actor ¿un nuevo compromiso epistemológico para el campo de la investigación?

Parte de la investigación cualitativa de diversas disciplinas sociales –en especial de la Sociología, pero también diversos estudios sobre políticas públicas- recuperaron la perspectiva del actor para el estudio de los programas sociales no sólo para comprender procesos, estrategias y trayectorias que conducen al asistencialismo –por ejemplo, desde abordajes biográficos-, sino también para discutir categorías ya que muchas habían sido impuestas o bien por las burocracias asistenciales, o bien por organismos internacionales durante el auge del modelo neoliberal. En dicho contexto, surgen estudios que revisan la categoría población-objetivo y apuntan que la condición de destinatarios constituye una relación social y que, como tal, la misma es resultado de procesos e interacciones en los que intervienen múltiples actores/sujetos que son constituidos y constituyentes a la vez.⁶ Además, estas investigaciones sostienen que dicha mirada desconoce que políticas y sujetos forman parte de una misma relación social –están mutuamente imbricados- y, por lo tanto, la configuración final que adopte la política diseñada estará “marcada” por las múltiples determinaciones que se producen entre diseño y actores. El recurso heurístico utilizado para esta discusión no es otro que la recuperación de la mirada y la voz de estos “beneficiarios” a través de metodologías de corte cualitativo.⁷

Estos estudios señalarán cómo estas categorías de “beneficiarios”, “población objetivo” o “receptores”, impuestas por los programas de corte asistencialista, comparten el sesgo de atribuir un lugar de cierta o total pasividad a los sectores que devienen en destinatarios de la asistencia del Estado. Además, la perspectiva –centrada en la mirada del actor- dará lugar al estudio de las estrategias y las trayectorias de diversos actores vinculados con la política social –mediadores, beneficiarios, agentes estatales-, a su vez imbricados a nivel territorial, que formarán parte del patrimonio del período estudiado.

El Estado y “los estados” como actores

No sólo fueron considerados como actores de los procesos de asistencia los destinatarios de los programas. A partir de fines de los años 80 se generó un movimiento de revisión en relación con la entidad del Estado como actor y esta consideración incidió también en el estudio de la participación del Estado en sus distintas áreas y niveles jurisdiccionales –“los estados”- en los programas.

⁶ Al respecto, revisar el aporte de Claudia Danani (1996).

⁷ Otros trabajos evalúan que la concepción puesta en juego en la diagramación verticalista de los planes incurre en una mirada interpretativa que deja de lado el universo de sentido -conciencia práctica- de los sectores que devienen en “población objetivo” de los programas (Guimenez, 2004; Guimenez y Zibecchi, 2004). Por otra parte, durante los últimos veinte años se observa diversos estudios de casos que también analizan la mirada de los receptores (Andrenacci *et al*, 2002; Hopp, 2009, Raggio, 2003).

Considerar al Estado como actor –“traer al Estado de regreso”, en palabras de Theda Skocpol (1985)- significó reconocer la complejidad de su composición heterogénea y sus contradicciones internas. En un trabajo “fundante”, Oscar Oszlak (1984) llamó la atención sobre el carácter contradictorio del funcionamiento del aparato estatal, en tanto arena de conflicto político, como un rasgo constitutivo, antes que como una ‘incongruencia’ o ‘patología’. Diversas investigaciones posteriores pusieron el acento en las lógicas de los funcionarios y del propio Estado. Así, entre los años 80 y mediados de los noventa, desde la matriz analítica “estado-céntrica”⁸ se habilitaron lecturas sobre proyectos de gobierno y la fortaleza o debilidad del Estado.⁹

Uno de los conceptos clave en esta línea de investigaciones para pensar al Estado es el de “autonomía”, cuyo alcance sufrió transformaciones que hoy nos resultan útiles para la analizar relación entre el Estado y “los estados”, entre las “áreas centrales” de diseño de los programas sociales y las “arenas locales” de implementación. Entre los años 70/80 y la década del noventa, el concepto de autonomía pasó de constituir un recurso explicativo de la relación entre el estado y las clases dominantes a descifrar la relación entre política y burocracia en una clave más “weberiana” y consistente con la adopción de un enfoque estadocéntrico.¹⁰ De esta forma, el problema de la autonomía de los organismos respecto del poder político adquirió centralidad. Más recientemente, el concepto de autonomía ha sido re utilizado y se convirtió en una herramienta heurística para analizar la relación entre programas sociales y la territorialización de las políticas y la política.¹¹

En las dos últimas décadas, una línea consolidada de estudios de políticas públicas puso el eje en las capacidades institucionales y se abrieron vías de indagación sobre la lógica de reclutamiento y contratación de personal, los conflictos internos al aparato estatal y la superposición de funciones y la existencia de “burocracias paralelas”, ejes a partir de los cuales se observaron las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular.¹² Estas lecturas se centraron en la interrelación entre instituciones y actores en diversos ámbitos de la política pública y destacaron el potencial analítico de desagregar las diversas formas en las que el Estado, en tanto relación social y en tanto organización, se despliega en el territorio mediante diferentes áreas de gobierno y sectores de intervención estatal, cada una con sus propias lógicas de organización y de comportamiento de actores.

Así, la confluencia de perspectivas disciplinares y estrategias metodológicas diversas permitieron lecturas microscópicas de las áreas estatales que abrieron preguntas y agendas de investigación que contribuyeron a dar cuenta de la complejidad del Estado y los estados (Soprano, 2007) y, en particular, a analizar los intersticios en los procesos de implementación de los programas sociales y a considerar a los funcionarios de diferente jerarquía, entre ellos los “burócratas de la calle”.¹³ Desde un acercamiento cercano, que pretende superar los encasillamientos y las fronteras rígidas entre las áreas estatales, se han estudiado las disputas en torno a los supuestos y los mapas

⁸ El enfoque “estado-céntrico” se diferenciaba de las perspectivas “socio-céntricas” que explicaban la política estatal como resultado de la lucha de clases o del funcionamiento del capitalismo en el caso de la economía política de los países capitalistas avanzados. En gran parte, estas disputas analíticas encontraron una síntesis en la propuesta del “nuevo institucionalismo histórico” (Farfán Mendoza, 2007; Pereyra, 2012).

⁹ Entre otros, O’Donnell (1982) y Sidicaro (2001).

¹⁰ Cf. Pereyra, 2012.

¹¹ Por ejemplo, en el trabajo de Moro y Chiara (2012).

¹² En relación con el eje de capacidades institucionales, consideramos los aportes de Acuña (1995) y Repetto (2001). Con respecto al estudio de las burocracias paralelas, se hallan los aportes de Martínez Nogueira (2002), entre otros.

¹³ En el sentido que los ha definido Lipsky (1975), los burócratas de calle (maestros, policías, jueces, trabajadores sociales) ocupan un lugar decisivo en la re-hechura de las políticas públicas y en la definición de la experiencia de gobierno. Abordajes recientes, que vinculan las políticas sociales con el territorio, parten de una noción desagregada y situacionista de Estado y proponen estudiar una estructura estatal de nivel central, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a partir de “su micro-funcionamiento cotidiano” (Perelmiter, 2011: 26).

cognitivos de distintos actores estatales sobre los que se anclan la definición y clasificación de los receptores de las políticas y los programas y que atraviesan los diferentes niveles jurisdiccionales.¹⁴

Nuevos instrumentos teórico analíticos: enfoque de género

Los últimos veinte años también fueron testigos de la consolidación del enfoque de género. Este enfoque recupera clásicas y nuevas categorías que son deudoras de los estudios de género y de diversas corrientes feministas, para la construcción teórica – metodológica de un nuevo instrumento de análisis para el estudio de la política pública, los regímenes de bienestar y la política social, que permite visibilizar y actuar contra diversas situaciones de discriminación de las mujeres, identificar necesidades e intereses de las mismas y que acompaña a un objetivo ético-político (equidad social y equidad de género).

En un primer momento, la falta de una tradición consolidada de estudios de género e investigaciones feministas en Argentina,¹⁵ fue un elemento que dificultó el estudio de ciertos fenómenos sociales –marcados por género. A su vez, la velocidad de las transformaciones: la celeridad de las reformas neoliberales con diversos impactos en los grupos poblacionales, la imposición de “cupos” femenino en los programas sociales por la propia burocracia asistencial, el posicionamiento de los organismos internacionales de crédito –que asimilaban “género” con cupo de mujeres-; el proceso de alta feminización de los programas de transferencia condicionada (en adelante, PTC), la participación masiva de mujeres en el ámbito comunitario a través de las contraprestaciones impuestas y los movimientos sociales, impondrán un nuevo contexto marcado por interrogantes sobre los cuales la tradición de estudios de la política social ya no podía aproximar respuestas, ya no tenían sensibilidad para aprehender los nuevos fenómenos del período.¹⁶

Las categorías, indicadores y conceptos tradicionales para el estudio de la política social fueron perdiendo sensibilidad para comprender fenómenos que cambiaban velozmente. En este sentido, el corpus teórico conceptual de las investigaciones feministas, los estudios institucionales que incorporan el enfoque de género, las investigaciones en torno al cuidado –Sociología, Economía del cuidado-, permitieron explicar los complejos fenómenos e inclusive plasmar una nueva forma de investigar los programas sociales, dejando un importante legado teórico conceptual, metodológico y fáctico.

Este aporte fue clave para interpretar que gran parte de la profusa literatura sobre los programas sociales fue realizada desde sesgos androcéntricos en la medida en que no daba cuenta de las concepciones implícitas en torno a la mujer en el diseño de los mismos y las experiencias disímiles que la política pública asistencial imprimía a varones y mujeres.¹⁷

El estudio de lo territorial: mucho más que una estrategia metodológica

Este proceso de reconocimiento de la complejidad de los procesos de diseño e implementación de políticas y programas sociales fue simultáneo y convergente con el proceso de “ajuste estructural”.

¹⁴ Por ejemplo, véase Grassi (2000) y Paura, (2012).

¹⁵ No se desconoce el gran aporte de diversas líneas de investigación que se fueron desarrollando desde 1983 en universidades y diversos centros de estudios, en particular en torno a temas claves y deudas pendientes de la democracia: salud sexual y reproductiva, participación política, violencia de género, entre otras. Junto con el movimiento feminista y el activismo de organizaciones de derechos humanos de las mujeres, estas líneas de investigación dieron visibilidad a estas problemáticas.

¹⁶ No obstante, como destaca Di Marco (2004) si bien existe un importante protagonismo de la mujer en las luchas piqueteras, la conducción sigue siendo masculina en la mayoría de este heterogéneo movimiento. A conclusiones similares llega Svampa (2005).

¹⁷ Para nombrar solo algunas: Pautassi (2004); Zibecchi, (2008); Daeren, (2005); Serrano, (2005); Rodríguez Enríquez, (2011).

Diversos estudios han marcado cómo la descentralización de las políticas de salud y educación, de perfil universalista, y el criterio de focalización que imperó en los programas sociales asistenciales, indujeron a poner el foco en los procesos locales y de dimensión micro social.¹⁸

En esa confluencia de paradigmas teóricos y metodológicos y transformaciones políticas y de políticas, se visibilizaron las diferentes escalas de análisis con las que podían abordarse el estudio de esos procesos. Se puso en cuestionamiento la exclusividad de las lecturas de dimensión macrosocial y a nivel del Estado nacional, para habilitar la consideración de una perspectiva microsocia y local o regional.¹⁹ De este modo, la categoría de “territorio” fue adquiriendo una mayor valoración analítica y también abrió interrogantes sobre cuál era su alcance heurístico y su definición. En primer lugar, se estableció una distinción entre las categorías de matriz espacial/territorial y las institucionales, diferenciación analítica necesaria para poder abordar los estudios sin perder de vista que los límites del mapa no son exactamente los mismos que definen las instituciones, que ambas dimensiones se superponen o intercalan en las fronteras y cruces interjurisdiccionales y que los actores estatales y no estatales, individuales y colectivos, se mueven entre unos y otros espacios²⁰ en sus múltiples redes de acción y comunicación.

Un aporte significativo es la definición de la categoría de “escala”. En la mayoría de los trabajos se ha planteado como un recorte establecido a partir de ciertas premisas analíticas: lo macro o micro sociológico²¹ o de ciertas dimensiones socio institucionales, por ejemplo, el sistema político nacional, provincial o municipal.²² Otros estudios, en cambio, parten de su consideración como una categoría nativa, establecida por los propios actores, que reconocen sus recorridos y sus redes como marcadores del territorio.²³ De todos modos, los distintos abordajes hacen posible superar las lecturas dicotómicas (entre lo micro y lo macro, lo nacional y lo local) en tanto permiten reconocer la diversidad de escenarios, permeables y con fronteras difusas, en los que los actores estatales y no estatales operan, circulan y se relacionan.

Desde esta perspectiva, la delimitación del objeto de análisis ha implicado, en general, una definición de “lo territorial” desde una dimensión espacial y otra político- institucional. Un rasgo predominante que han captado los trabajos es la interjurisdiccionalidad: entre el Estado nacional, el orden provincial y lo municipal/local (y, también, en algunos casos, las instituciones barriales), que se cruza con la intersectorialidad de las políticas sociales (salud, educación, vivienda, programas asistenciales, programas de empleo) y la inter-intra institucionalidad, como corte horizontal y vertical de las propias instituciones que forman parte del entramado de políticas sociales en cada escala.²⁴

El legado y el patrimonio

El recorrido efectuado a través de la ponencia da cuenta de que la confluencia disciplinar y las convergencias -y divergencias- analíticas contribuyeron a abrir líneas de investigación y un debate fecundo en torno a los actores, los niveles jurisdiccionales, los flujos que los atraviesan y la valoración de los mundos de sentidos de los actores involucrados en los programas sociales. Este legado y la consolidación de los objetos de análisis facilitaron tomar cierta distancia de las lecturas puramente

¹⁸ En palabras de Magdalena Chiara “el deterioro de legitimidad y de capacidad de gobierno de la nación y la provincia llevó a jerarquizar (casi por defecto) a la arena local como espacio de proximidad en la toma de decisiones” (Chiara, 2012:12)

¹⁹ Cf. Frederic y Soprano (2009); Moro (2012).

²⁰ Espacio en el sentido de flujo para pensar lo local y lo global (Moro (2012).

²¹ En esta línea se encuentran los trabajos de Merklen (2005); Costa (2008); Barattini, (2009); Perelmiter, (2011), entre otros.

²² Aquí observamos los hallazgos de Perelmiter (2011) y Moro (2012).

²³ En este sentido, el trabajo de Denis Merklen (2000) marca un punto de inicio en dicha línea de abordaje.

²⁴ Ejemplo de esto son los trabajos de Costa (2008); Perelmiter (2011); Moro (2012).

impresionistas, de las naturalizaciones del sentido común y condujeron a revisar tradiciones teóricas que podían brindar otras claves para interpretar nuevos procesos sociales. A continuación, se enumeran de manera sintética –más no exhaustiva- algunas dimensiones y particularidades de este legado y patrimonio conceptual, metodológico y también fáctico.

En primer lugar, el fenómeno de la implementación de programas a nivel local abrió un espacio territorial que será un insumo central para las investigaciones que se propusieron indagar acciones y lógicas de intercambio de referentes sociales. Es decir, abrirá un abanico de posibilidades de abordajes y de construcción de objetos de estudio, en la medida que habilitará la comprensión de nuevas lógicas de acción, de intercambio, de construcción identitaria que permitirán definir a las mujeres mediadoras de programas sociales, a los “punteros”, a los referentes y a los propios movimientos sociales como “actores de lo local”.²⁵ A su vez, lo territorial se transformará en un universo de sentido que permitirá explicar el *modus operandi* de estos actores y en un recorte espacial en el cual se asentarán las investigaciones empíricamente orientadas.²⁶ En este contexto, el estudio de un actor local –los movimientos sociales- por su protagonismo e inscripción en lo territorial impondrá una nueva agenda de investigación y dará lugar a una prolífica producción académica vinculada con el abordaje -desde diversos enfoques- de la relación –conflictiva, por cierto-²⁷ entre los programas sociales y la emergencia, génesis y desarrollo de los movimientos sociales y las organizaciones sociales.²⁸ Al calor de los debates sobre el nuevo fenómeno, se discutirán también preconceptos en torno a los movimientos sociales –originados en el sentido común académico²⁹- que se vinculará con la importancia de no reducir el universo de sentido de las organizaciones de desocupados a la protesta, para dar cuenta del despliegue de un conjunto de acciones hacia el interior de las organizaciones y los barrios que delatan modos de asignación y distribución de recursos vinculados a los programas sociales.³⁰

²⁵ Podemos encontrar los aportes de Manzano (2004); Auyero (2001); Cravino *et al.* (2002); entre otros.

²⁶ Algunas de estas investigaciones centraron su mirada en cómo las mujeres, técnicos, vecinos se constituyen a sí mismos como actores políticos y las condiciones sociales que hizo esto posible (Frederic y Soprano, 2008). Encontramos descripciones etnográficas que abordan las lógicas de acción y de construcción identitaria sobre las “trabajadoras vecinales” –un programa alimentario que se implementó en la provincia de Buenos Aires- y el proceso de profesionalización de la política social que se dio en los años noventa (Frederic y Masson, 2006; Masson 2004). También hallamos investigaciones que analizan cómo están reguladas las acciones de las trabajadoras vecinales (Wilks, 2008), lo cual permite un ejercicio de ruptura epistemológica en relación con las apreciaciones que imponen ciertos objetos pre-construidos como el clientelismo político, el voluntariado o la caridad.

²⁷ En sus comienzos, un eje sumamente rico de discusión ha sido el análisis en torno en qué medida se produjo una transformación de la protesta social en Argentina (nuevas formas de lucha, nuevos actores, identidades y temas involucrados) o constituyeron una continuidad con otras formas de lucha que históricamente se enmarcaron en la sociedad argentina (Scribano y Schuster, 2001; Schuster y Pereyra, 2001; Svampa y Pereyra, 2003; Freitas Frey y Cross, 2007)

²⁸ La producción en estos años dio cuenta que la disputa alrededor de los planes sociales se presenta como uno de los elementos claves para comprender los sentidos de las luchas (Svampa y Pereyra, 2003; Svampa, 2005; Lucero, 2006). En segundo lugar, también se desarrolló una rica discusión en torno a la relación que los movimientos de trabajadores desocupados establecieron con las políticas sociales desarrolladas por el Estado y cómo las mismas fueron incorporadas a sus estrategias políticas y, a la vez, incidieron en su propia constitución como actores sociales (Gómez, 2006; Cross y Freitas Frey, 2007).

²⁹ Una crítica frecuente de los estudios etnográficos sobre los estudios de movimientos piqueteros se basó en señalar que una vasta bibliografía sobre el fenómeno tiende a aislar a los movimientos como unidad y objeto de análisis, señalando que prevalece una “sociología de las organizaciones” o “sociología de los liderazgos”. En oposición a esta postura, algunas investigaciones (Quirós, 2006; Vommaro, 2006, entre otras) toman como objeto de análisis a las actividades de los llamados movimientos piqueteros, buscando inscribir esa participación en otras dimensiones de la vida social en que ellas están inmersas.

³⁰ Algunos autores sostienen que los “piquetes” aparecen como la “punta del iceberg” de una construcción social mucho más compleja. Es decir, constituyen la parte visible de una organización social que desarrolla una trama de emprendimientos colectivos en los cuales lo político, lo económico y lo comunitario forman una compleja red fuertemente entrelazada (Di Marco, 2004). De allí que gran parte de la bibliografía del tema da cuenta de esto, centrando sus miradas en

Estas diversas líneas de investigación han permitido comprender cómo los actores median la política social de diversos modos: (i) generando criterios de focalización –no necesariamente atados a los criterios de la burocracia asistencial-, (ii) dando sentido y nuevos significados en torno a los programas que exceden ampliamente los bienes que a través de ellos circulan (alimentos, leche, dinero, trabajo transitorio, etc), (iii) re significando la categoría de “beneficiario” a nivel local, (iv), generando relaciones complejas con diversos niveles de jerarquización, solidaridad, ayuda mutua y discrecionalidad entre mediadores-beneficiarios, (v) siendo protagonistas de procesos que vinculan a los programas sociales en un flujo espacial e inter jurisdiccional.

En segundo término, se cuenta con una cuantiosa producción bibliográfica proveniente tanto de investigadoras locales como internacionales que se ocuparon de analizar el diseño de los PTC y ciertas concepciones de género subyacentes en los programas evaluando diversos aspectos diseño, gestión, impacto en su supuesta “población objetivo”, entre otros. Ya a comienzos de los años noventa, se hallan investigaciones que comienzan a abordar estudios de casos sobre programas sociales desde el enfoque de género, destacando su falsa neutralidad e identificando la acción de diversos actores (municipios, organismos internacionales, organizaciones sociales y el propio movimiento de mujeres) para reproducir la invisibilidad de las mujeres en todo estos procesos.³¹ Ahora bien, también la dimensión territorial aparecerá en los estudios de género, quedando plasmada en abordajes metodológicos que tomarán los estudios de caso como estrategia de investigación y la concepción de las “beneficiarias” como actores locales, lo cual dará lugar al estudio de sus propias lógicas de acción, su subjetividad, trayectorias y estrategias.³²

Finalmente, y paralelamente a toda la producción sobre programas sociales que recupera el punto de vista del actor y sus inscripciones en lo territorial, también desde comienzos de la década del noventa, la atención de los cientistas sociales se centró en estudiar el fenómeno del clientelismo desde nuevos enfoques teóricos, rediscutiendo viejas categorías de análisis.³³ En efecto, permitirán discutir – con abundante fundamento teórico y empírico- numerosas investigaciones de corte académico que ubican a los programas sociales como parte de un acto donde existe un sujeto que “da” –mediador, puntero, referente- y un sujeto que recibe –“beneficiario”, “cliente”- y donde la mirada está puesta en lo que se intercambia (por caso, programas sociales, pero podrían ser medicinas, chapas, comidas, etc). De allí que parte del legado de estos estudios será dar cuenta que tales investigaciones suelen dejar de lado el conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan ese intercambio de la política social y que son tan importantes como el objeto que se intercambia.³⁴

sus organizaciones particulares: como es el caso de los comedores (por ejemplo, Massetti, 2007), o de la descripción de la vida organizacional en el barrio (Vommaro, 2006).

³¹ Véase Barrancos (1996), Pautassi (2001); Zibecchi (2013).

³² A mediados de los años noventa, entonces, comenzó a trabajarse en base a estudios de casos (Goren, 2001; Barrancos y Goren, 2002). Por otra parte, el estudio de las trayectorias también resultó ser un recurso heurístico privilegiado para evaluar la situación de las mujeres en los PTC, desde abordajes cuantitativos (Rodríguez Enríquez, 2007) y cualitativos (Zibecchi, 2013). Otro concepto ampliamente recuperado y resignificado por las investigaciones feministas es el de estrategias, se observan renovados estudios que analizan las estrategias desde un amplio espectro (alimentarias, laborales, de cuidado) y en diversas unidades de análisis (de mujeres, de hogares, de comunidades). Para un mayor desarrollo de este punto es trabajado en Paura y Zibecchi (2013).

³³ En este sentido, son pioneros los trabajos de Javier Auyero (2001, 2003). Desde fines de los años noventa –haciendo uso del enfoque etnográfico para discutir visiones que moralizan el clientelismo- ha efectuado aportes sustantivos que permitieron discutir muchas ideas estereotipadas en torno al clientelismo social y los planes, al mismo tiempo que sentó antecedentes valiosos para otros desarrollos que intentaron analizar, a nivel local, las mediaciones de diversos actores, como referentes barriales, punteros (por ejemplo, el estudio de caso efectuado por Woods, 1998).

³⁴ Como destacan Frederic y Soprano (2008), el clientelismo, históricamente, no solo ha constituido un término “nativo” utilizado por diversos actores (ciudadanos, medios de comunicación), sino que también forma parte de las categorías analíticas que utilizan los científicos sociales para comprender la política, la organización y, en los últimos años, los usos, significados y manejos sobre los programas sociales. Según los autores, los antropólogos observan que los politólogos y

Bibliografía

- Acuña, C. (1995): *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Acuña, C.; Kessler, G. y Repetto, F. (2002). Evolución de la política social argentina en la década del 90: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social, Buenos Aires, Claspo.
- Andrenacci, L.; Neufeld, M.R. y Raggio, L. (2001). *Elementos para un análisis de los programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial Ediciones.
- Auyero, J. (2003) “Cultura política, destitución social y Clientelismo político en Buenos Aires: Un estudio etnográfico”. En M. Svampa (edit.) *Desde Abajo*. Buenos Aires: Biblos.
- Barattini, M. (2009). “La dimensión política de las organizaciones sociales: dos experiencias”, en Frederic S. y Soprano G., *Políticas y variaciones de escala en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- Barrancos, D. (1996). “Algunas ideas para Debatir la Interpelación al Género desde las políticas Sociales”. En *Relaciones de Género y Exclusión en la Argentina de los 90*, ADEUEM. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Barrancos, D. y Goren, N. (2002). “Género y Empleo en el GBA: Exploraciones acerca de las calificaciones en mujeres de sectores populares”. En *De la Exclusión a la Organización*. Buenos Aires: Ciccus.
- Chiara, M. (compiladora) (2012). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*, Los Polvorines-Pcia. de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Costa, M. I. (2008): *Exclusión social y políticas sociales: proceso de implementación de programas sociales en núcleos urbanos segregados. El caso del Complejo Habitacional Carlos Gardel-Presidente Sarmiento (Morón, Provincia de Buenos Aires)*.
- Cravino, M. C. Fournier, M. Neufeld, M. R. y Soldano D. (2002). “Sociabilidad y Micropolítica en un barrio bajo planes” En: Luciano Andrenacci (org.). *Cuestión social y política social en el gran Buenos Aires*. Al Margen/UNGS, Buenos Aires.
- Cross C. y Freitas Frey A. (2007). “De los planes como herramienta de organización a los desafíos de la autogestión: los dilemas de las organizaciones frente a los cambios de la política social”, ponencia presentada en el 8vo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: ASET.
- Daeren, L (2005). *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos?. Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Danani, C. (1996). “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objetivo” en Hintze, S. (organizadora) *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico metodológico*. Buenos Aires: CBC-UBA.
- Di Marco, G. (2004). “Movimientos Sociales en la Argentina: ¿reconstrucción de la sociedad civil? Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada.
- Farfán Mendoza, G. (2007). *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucional histórico*. UNAM, México, 2009.
- Frederic S. y L. Masson (2006). “Hacer política en la Provincia de Buenos Aires”: cualidades sociales, políticas públicas y profesión política en los '90”. En *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Buenos Aires: CAS-IDES.

sociólogos especialistas en política continúan utilizando categorías –construidas *a priori*- que conllevan valoraciones programáticas y morales negativas.

- Frederic, S y Soprano G. (comps.) (2009). *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- Frederic, S. y Soprano G (2008). “Panorama temático: antropología y política en la Argentina”. En *Estudios de Antropología Social*, CAS/IDES, Volumen 1, Nro. 1. Buenos Aires: CAS/IDES.
- Freites Frey A. y Cross C. (2007). “Movimientos Piqueteros: alcances de su construcción política”. En *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal de México (121-141).
- Freites Frey. y Cross. C. (2007): “Movimientos Piqueteros: alcances de su construcción política” en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal de México (121-141).
- Gamallo, G. (2010). Proyecto: La Región Metropolitana de Buenos Aires como objeto de investigación 2000/2010. Informe final del Área Política Social. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Gomez, M. (2006). Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina 1989-2004. *Revista Argentina de Sociología*. vol.4, n.6 (88-128)
- Goren, N. (2001). “Políticas focalizadas de creación de empleo: un camino entre la necesidad material y clientelar”. En F. Forni y H. Angélico (comp.) *Articulaciones en el mercado laboral*, CEIL. Buenos Aires: Ediciones La Colmena.
- Grassi, E., (2000). “Procesos político culturales en torno del trabajo, en *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Noviembre de 2000.
- Guimenez, S. (2004). *Planes Sociales de Empleo 1990-2003: entre la mercantilización del trabajo y la nueva dependencia estatal. ¿Dónde quedó la autonomía?* Tesis de Maestría no publicada. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Argentina (mimeo).
- Guimenez, S. y Zibecchi C. (2004). “Algunas precisiones teórico metodológicas para el estudio de los planes sociales: recuperar la mirada de sus destinatarios/as a partir de la utilización de los métodos cualitativos”. En *Cuartas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos del Centro de Antropología Social*. Buenos Aires: IDES.
- Hopp, M. (2009). “Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia”. En Grassi E. y Danani C. (organizadoras) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Kessler, G. (2003). “Contextos variables, categorías estables y nociones divergentes: reflexiones sobre la investigación de la cuestión social en la Argentina de los 90”. En *Cahiers des Ameriques Latines* N° 43.
- Lipsky, M. (1971). "Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform", en *Urban Affairs Review*, Vol. 6, (391 a 409).
- Lucero, M. (2006). “Política social y movimientos sociales: la irrupción de las organizaciones piqueteras”. En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, volumen XII, Universidad de Guadalajara, México (11-30).
- Manzano, V. (2004). “Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: una organización piquetera” *Intersecciones de Antropología* Nro. 5 (153-166).
- Martínez Nogueira, R. (2004). “Historia, aprendizaje y gestión pública; las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente”. En Bertranou et al. (comps.): *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Martínez Nogueira R. (2002). “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas.
- Masseti, A. (2007). Comedores comunitarios como estrategias de supervivencia: el caso del Centro de Actividades Comunitarias de La Boca. En: Salvia, A. y Chavez Molina, E. (comp) *Sombras de una marginalidad fragmentada*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.
- Masson, L. (2004). *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

- Merklen, D. (2000). “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90”, en Svampa, M (ed.): Desde abajo. La transformación de las identidades sociales, Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*, Buenos Aires, Editorial Gorla.
- Moro, J. (2012). Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local, en Chiara M. (comp.), ob.cit.
- O'Donnell, G. (1982) El estado burocráticoautoritario. Buenos Aires, Editorial de Belgrano. Buenos
- Oszlak, O. (comp.) (1984). *Teorías de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- Paura V. y Zibecchi C. (2013). “Lógicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Treinta años de investigación en la Argentina”. Documento preparado para el proyecto “Acceso a la justicia y marginaciones sociales. Líneas estratégicas provenientes del activismo judicial y social en la Región Metropolitana de Buenos Aires” – Universidad de Buenos Aires - PICTO 2010 - 0051. FONCYT.
- Paura, V (2013). “Familias, pobreza y políticas sociales en la Argentina reciente. Un análisis de las experiencias de transferencia condicionada de ingreso 2002-2009”. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Inédita.
- Pautassi, L. (2001). *Evolución del trabajo femenino urbano en los 90. Una aproximación al caso argentino*, Consejo Nacional de la Mujer, Buenos Aires (mimeo).
- Pautassi, L. (2004). “Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina”. En Valenzuela (edit) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. Santiago de Chile: OIT.
- Perelmiter, L. (2011). “La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (2003-2009)”, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Inédita.
- Pereyra, E. (2012). “El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976”. En *Pholis*, Año 5, N°9, Primer semestre 2012.
- Quirós, J. (2006). “Movimientos piqueteros, formas de trabajo y circulación de valor en el sur del Gran Buenos Aires” en *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Buenos Aires: CAS/ODES
- Raggio, L. (2003). “Evaluación de los programas desde una perspectiva cualitativa” en J. Lindemboim y C. Danani (comp.) *Entre el Trabajo y la Política Social*. Buenos Aires: Biblos.
- Repetto, F. (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Universidad de San Andrés/Prometeo.
- Rodríguez Enríquez, C. (2007). “Trayectorias laborales y políticas asistenciales de empleo. El caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y la inserción laboral femenina” ponencia presentada en el 8vo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: ASET.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo No 109*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Schuster F. y S. Pereyra (2001). “La protesta social en la Argentina democrática”. En N. Giarraca y K. Bidaseca (eds) *La protesta social en Argentina, transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Buenos Aires: Alianza editorial.
- Skocpol, T. (1985), Introducción, en Evans, B.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (comps.), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, 1985.
- Scribano, A y Shuster, F. (2001). *Protesta social en la Argentina de 2001*. En: OSAL Buenos Aires. (19-25)

- Serrano, C. (2005). "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina". *Serie Mujer y Desarrollo N° 70*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires: Libros del Rojas,
- Svampa, M (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la Ruta y el Barrio*. Buenos Aires: Biblos.
- Vommaro, G. (2006). "Acá no conseguís nada si no estás en política". Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política" en *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Buenos Aires: CAS-IDES (161-178).
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Wilkis, A. (2008). El desinterés como regulación social: a propósito de las prácticas de "militantes", "voluntarias" y "manzarenas." En *Estudios de Antropología Social*, CAS/IDES, Volumen 1, Nro. 2.
- Woods, M. (1998). "Redes clientelares en el Conurbano Bonaerense: usos del espacio y formas de estructuración del poder local". En *Terceras Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: la reconstrucción de la esfera pública*, Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.
- Zibecchi, C. (2008). "Pobreza, Ciudadanía y Género. Algunas consideraciones acerca de las mujeres "beneficiarias" de programas de transferencia de ingresos", en *Pensares, Publicación del CIFYH* Número 5. Centro de Investigaciones "María Saleme Burnichon" de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, noviembre del 2008 (pág. 501-528).
- Zibecchi, C. (2013). *Trayectorias Asistidas. Un abordaje a los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género. Colección: Tesis de Sociales*. Facultad de Ciencias Sociales - EUDEBA. Buenos Aires (en prensa).