

Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial

Ximena Baráibar Ribero

Resumen

Este artículo procura problematizar el auge creciente de la importancia de la dimensión territorial en el análisis de los problemas sociales. Se entiende que el ámbito territorial adquiere menos relevancia por sus supuestas potencialidades que por lo que denuncia: la crisis en el mundo del trabajo y las transformaciones en las políticas sociales, propias del nuevo modelo de desarrollo. Se trata de una relevancia por “defecto” y por tanto con dificultades para transformarse en un espacio que aporte a los procesos de integración social, como muchas veces se señala. Se entiende que los límites de la referida relevancia del territorio, han sido escasamente debatidos prevaleciendo en cambio una mirada “romántica” del mismo.

Introducción

Desde hace unos años se asiste al auge del desarrollo de la dimensión territorial en el análisis de los problemas sociales, siendo las formulaciones sobre la descentralización, el desarrollo local o el capital social, algunas de ellas. En muchas oportunidades, estas formulaciones sobre lo territorial han tenido dos características fundamentales. Por una parte, han tendido a autonomizarse de la realidad social más amplia, de la cual es parte y expresa. Las transformaciones en el territorio y en la valoración que de él se hace operan con independencia de los aspectos que las explican, llevando en muchos casos a hacer de lo territorial “la” cuestión social y no como aquí será entendido, una expresión de ella. Por otra parte, han estado connotadas de forma exclusivamente positiva. Se ha insistido en los potenciales recursos (institucionales y de los habitantes) a ser movilizados por instancias más pequeñas que aquellas derivadas de los

Estados nacionales, así como en la posibilidad de dar cuenta de la diversidad de expresiones existentes en el territorio. Asimismo, el espacio territorial es visualizado como un ámbito potencialmente integrador, a partir de la crisis en el mundo del trabajo.

Esta revalorización de lo territorial, coincide con el cambio de modelo de desarrollo que viene procesando América Latina, desde los años 80, y que se expresa -entre otros procesos- en los cambios en el mundo del trabajo (con aumento del desempleo, la informalidad y la precarización del trabajo) y en las políticas sociales. Señala Barba Solano (2004: 15) que la crisis económica de 1982 y la necesidad de crédito, le dio a Washington una posición fuerte y el resultado desde la perspectiva de Washington tuvo mucho éxito, con un cambio general en la formulación de políticas. Se redefine el escenario para la intervención estatal y se consolidan nuevos actores globales y locales, quienes ponen en marcha una agenda económica y social distinta a la

de la industrialización vía sustitución de importaciones y sintetizada en el “Consenso de Washington”. Este promovía un capitalismo de libre mercado y la apertura comercial, a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributario y de pensiones.

En cuanto a la agenda social, señala el autor, que la misma fue establecida por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través de una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Estas indicaciones han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar en la región. En éste las políticas adquieren un carácter residual, porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios. La política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal. Se enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales y se le confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano. El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar. Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que conforman la categoría de “la no pobreza extrema”. En congruencia con lo anterior, los apoyos son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado.

Pese a esta coincidencia, los procesos referidos han sido poco puestos en relación y por esto su vinculación es el objeto de este artículo. Se considera que en la actualidad lo

territorial adquiere una importancia fundamental y distinta a la que tuviera en el anterior modelo de desarrollo. Pero se entiende que la misma no se deriva de los aspectos positivos, sino que se trata de una relevancia “por defecto”. El aumento de la exclusión y la pobreza, tienen expresión en el territorio amplificando su importancia a partir de un doble movimiento. La dimensión territorial adquiere relevancia a partir de las ausencias, básicamente las derivadas de la desestructuración del trabajo y las protecciones sociales. Y también debido a que un conjunto de “respuestas” a estas ausencias, toman lo territorial como su punto de anclaje, lo que vuelve a darle importancia. La actual centralidad dada a la dimensión territorial, más que anunciar el descubrimiento de recursos y potencialidades hasta ahora desconocidos, anuncia la crisis de los mecanismos de integración social que fueran consolidados a partir de la mitad del siglo XX.

Se considera que es necesario contribuir a problematizar la señalada autonomización de lo territorial de procesos sociales más amplios, los que si por una parte explican los cambios en el territorio, por otra parte operan de límites para su potencialidad. Esto tiene que ser debatido en contextos que colocan en las comunidades y el desarrollo local expectativas desmedidas. Junto a esto y entendida la relevancia del territorio “por defecto”, su análisis adquiere importancia a partir de lo que denuncia siendo una forma de aproximarse a procesos más generales. Aun en aquellos países donde la fractura social constituye una marca de origen, se asiste a una fuerte desestructuración de las formas de vida colectiva que durante décadas marcaron el ritmo de las relaciones sociales. Esta realidad, presente en toda América Latina, adquiere dimensiones particulares en los países del Cono Sur. La consolidación de la ciudad posfordista, conlleva enormes implicancias socio-espaciales, que se expresan en el reforzamiento de la segregación territorial la que pone al descubierto las consecuencias de la desarticulación de las formas anteriores de sociabilidad y los modelos de socialización que estaban en la

base de una cultura más igualitaria que la actual (Svampa, 2004: 71). Las referidas implicancias se expresan en territorios poblados de ciudadanos, que “aunque cerca, están lejos”.

Se trata de una reflexión sobre los barrios populares, debido a que es fundamentalmente en estos donde se han colocado las expectativas de respuesta a variados problemas sociales. Y es también en estos que se entiende opera una relevancia “por defecto”. No se trata de un rescate de la sociabilidad heterogénea propia del anterior modelo de desarrollo, sino de expectativas puestas en espacios territoriales cada vez más empobrecidos y homogéneos, a partir justamente de la crisis de ese modelo de desarrollo.¹

Este artículo se organiza en cuatro partes. En la primera y segunda parte, se destacan las formas en que los cambios en el mundo del trabajo y en la provisión de protección social se vinculan con el territorio. Luego de esto, se problematizan las posibilidades que tiene lo territorial para constituirse en un espacio integrador. Finalmente, junto con una síntesis de lo trabajado, se destacan algunos desafíos planteados para el Trabajo Social.

1. De la fábrica al barrio²

El actual modelo de desarrollo ha generado como una de sus manifestaciones, la desestructuración de la sociedad salarial, entendiendo por esta una sociedad en la cual la mayoría de los sujetos sociales tienen su inserción social relacionada al lugar que ocupan a partir del trabajo, o sea, no solamente su renta, sino también su estatus, protección e identidad (Castel, 1997: 414). Esta desestructuración de la esfera del trabajo remite a la desaparición de millones de empleos de baja calificación bajo la presión de la automatización, la competencia de la mano de

obra barata y el desplazamiento del centro de gravedad económica hacia los servicios. También implica el deterioro y la dispersión de las condiciones de empleo, remuneración y protección social para los asalariados, salvo para aquellos de los sectores protegidos (Wacquant, 2007: 304).

Entienden Castel (1997) y Wacquant (2007: 306, 207) que es la propia naturaleza de la relación salarial lo que ha cambiado, de manera que el empleo ya no ofrece una garantía sólida de protección contra la pobreza, incluso para aquellos que acceden a él. Con el desarrollo del empleo de tiempo parcial, los horarios rotativos y flexibles, los trabajos temporarios, asociados a una disminución de los derechos y de la cobertura social, la erosión de la protección sindical, la expansión de escalas salariales a dos velocidades, el resurgimiento de los talleres de explotación intensiva y los salarios de miseria, el propio contrato de trabajo se ha transformado en una fuente de fragmentación social y de precariedad. Si durante la expansión fordista, la relación salarial ofrecía una solución a los dilemas planteados por la marginalidad urbana, bajo el nuevo régimen se la debe considerar parte del problema a resolver.

Estos aspectos impactan en el territorio de diversas maneras. Por una parte, la pérdida o reducción de ingresos, así como el aumento de la informalidad, hacen que el acceso a soluciones habitacionales en las áreas formales de la ciudad sea cada vez más difícil. No existe estabilidad laboral que permita organizar la estabilidad habitacional. En otros casos, al descender los ingresos, se produce una reorganización del presupuesto familiar, “liberando” ciertos gastos como el de la vivienda y los consumos básicos, al pasar a habitar la periferia de la ciudad.

Por otro lado, el aumento del desempleo y de las ocupaciones precarias, implican -entre otros aspectos-, para quienes viven esta situación, una mayor presencia en el territorio donde habitan, dado que sus presencias fuera son escasas e intermitentes. Quien no trabaja se desplaza poco en tanto no tiene

1 Esto no implica asimilar segregación territorial a pobreza. La segregación territorial no solamente tiene que ver con los movimientos (y sus consecuencias en la transformación de la ciudad y la sociedad) que realizan los sectores de bajos (o nulos) ingresos, sino también con lo que hacen los sectores de ingresos altos y medios.

2 Svampa, 2005: 160.

lugar donde ir ni recursos para desarrollar actividades alternativas al trabajo (paseos, visitas de familiares, etc.). El lugar en el que se vive y no el trabajo se transforma en el espacio estable. De esta forma lo territorial cobra potencia por defecto: es el lugar donde están los pobres. Se trata de un espacio que se desarrolla por abandono, por inexistencia del espacio laboral. De acuerdo con Svampa (2005: 160, 168) los procesos mencionados fueron ampliando la distancia entre el mundo del trabajo formal y el mundo popular, cuyo corolario fue el quiebre del mundo obrero y la progresiva territorialización y fragmentación de los sectores populares. Este proceso, que la sociología argentina ha sintetizado como el pasaje de la fábrica al barrio, señala el ocaso del universo de los trabajadores urbanos y la emergencia del mundo comunitario de los pobres urbanos. El barrio fue surgiendo como el espacio de acción y organización, y se convirtió en el lugar de interacción entre diferentes actores sociales, desarrollando acciones cada vez más desvinculadas del mundo del trabajo formal.

Al ser el lugar donde los pobres están y al ser un espacio que no se articula con aquellos derivados del trabajo, lo territorial adquiere relevancia, una vez más, por defecto. Buena parte de la vida de los pobres, tiene que ver con lo que pasa en el territorio, lo que genera una diferencia con lo ocurrido en el anterior modelo de desarrollo. En este, la vida de los trabajadores pobres del Cono Sur latinoamericano se caracterizaba por combinar densidad urbana con una capacidad relativamente alta de absorción de empleo en la industria y el sector público. En ese contexto, los trabajadores pobres mantenían vínculos más estables con el mercado de trabajo y compartían más servicios y espacios públicos con los estratos medios que lo que lo hace actualmente la media de pobres urbanos de esas ciudades (Kaztman, 2003 b: 14-15). De acuerdo con Merklen (2005: 115) a falta de otros vínculos de pertenencia y de solidaridad institucionalizados, las clases populares construyen su identidad alrededor de una comunidad local,

aspecto este reforzado por el carácter comunitario de la asistencia.

De esta manera, la relevancia de la dimensión territorial más que expresión del descubrimiento de potencialidades ignoradas, lo es de problemas en la integración social. La promesa de que el trabajo se constituiría en la vía privilegiada para la integración social, pierde actualidad para la población que no logra establecer vínculos, estables y protegidos, con el mercado de trabajo, para servir de plataforma a estos procesos. El trabajo formal pierde su papel como referente central para la organización de la vida cotidiana, para la provisión de disciplinas y regularidades, a la vez que el progresivo aislamiento tiende a hacer cada vez más difusas las señales que desde la sociedad global indican caminos accesibles a personas de baja calificación para alcanzar condiciones dignas de vida. El mundo laboral ha operado como la principal fuente para la adquisición de derechos sociales, lo que se reflejó en la extensión de la cobertura y variedad de las prestaciones asociadas al trabajo, así como el mejoramiento de su calidad. También ha proporcionado experiencias básicas de ciudadanía, de valoración de la contribución al funcionamiento de la sociedad y de defensa de intereses colectivos a través de acciones sindicales. Actualmente, se debilita su rol como articulador de identidades, como generador de solidaridades en la comunidad laboral y en las instituciones que de allí derivan. La reducción de las formas estables de participación en el mercado y el debilitamiento de sus organizaciones cierran fuentes importantes de construcción de derechos, perdiendo también relevancia como promotor de ciudadanía (Kaztman, 2003 a: 10,19).

En suma, y de acuerdo con Svampa (2005: 49, 294), las transformaciones señaladas implicaron una mutación de las pautas de integración social y trajeron una nueva matriz caracterizada por la polarización y la heterogeneidad social. Como consecuencia, el paisaje urbano también reveló transformaciones importantes, adoptando formas territoriales cada vez más radicales, ilustradas por el pro-

ceso de autosegregación de las clases media y alta, así como por la segregación obligada de un amplio contingente de excluidos del modelo, reflejada en la multiplicación de los asentamientos irregulares.

El ámbito local se transforma en la caja de resonancia de los efectos negativos del modelo. El aumento de la pobreza y la profundización de las desigualdades, se expresan en el territorio y también el aumento de la conflictividad social de estos derivada (Clemente y Girolami, 2006: 50).

2. La territorialización de la protección social

Las transformaciones en el mundo del trabajo se articulan con cambios en la presencia del Estado, expresadas en modificaciones en el sistema de protección social. Esto también genera impactos en el territorio, el que adquiere -nuevamente por defecto- relevancia. Aquí interesa analizar la ampliación de la vertiente asistencial (en detrimento de la seguridad social) en la protección social, las modificaciones en las esferas de provisión de bienestar, así como en las formas de gestión de las políticas sociales.

Los países latinoamericanos precedieron a las corrientes reaganistas y thatcherianas en la desarticulación de los antiguos modelos de desarrollo económico y en la aplicación de los modelos neoliberales expresados en el Consenso de Washington. Estas políticas se basaron en la reducción del tamaño del Estado, la liberalización de la economía, la apertura de los mercados, las privatizaciones, la flexibilización de las relaciones laborales. 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.

La crisis de la deuda externa dejó a los Estados latinoamericanos en una situación de dependencia financiera que indujo a los gobiernos al recurso de los organismos internacionales de crédito, los que se transforman en un nuevo actor en el campo de la cuestión

social. Actúan a nivel intelectual, tanto en la producción de datos como de herramientas conceptuales. Luego actúan a nivel de acceso a la ayuda financiera, ya que una buena parte de la misma es condicionada por la toma de iniciativas de lucha contra la pobreza, lo que estimula la adopción de su punto de vista (Merklen, 2005: 122).

Con este telón de fondo y como fuera señalado, una de las manifestaciones de la transformación del sistema de protección social se vincula con la ampliación de la vertiente asistencial. Derivado fundamentalmente de los cambios en el mundo del trabajo, la relevancia de la dimensión territorial está dando cuenta del quiebre de la seguridad social dentro del sistema de protección social. Señala Boschetti (1997: 28) que en el Estado social, la pobreza y la inseguridad social encuentran respuestas a través del desarrollo de un sistema de protección social basado en la articulación de dos lógicas de cobertura social: junto a la asistencia, se desarrollan los seguros sociales. Históricamente, la asistencia social presenta características específicas: derecho no contributivo, selectivo, condicional, en la mayoría de las veces relacionado a la idea de dependencia e incapacidad para producir. Los seguros sociales, a diferencia de la asistencia, se impusieron como derechos contributivos, basados en la relación entre trabajo estable y el derecho a obtener acceso a la protección social. Las transformaciones en el mundo del trabajo, ponen en cuestión la vertiente contributiva de la protección social, abriendo paso a la asistencial.

El desplazamiento de la seguridad social y la creciente relevancia de la asistencia tiene un correlato en el territorio. Este adquiere menos relevancia por las supuestas potencialidades existentes que porque la asistencia es territorializada. Señala Castel (1997: 40,62) que el campo de la asistencia está delimitado a partir de dos vectores fundamentales: la incapacidad para trabajar y la relación de proximidad entre quienes asisten y son asis-

tidos. El indigente tiene más posibilidades de obtener socorro cuando es conocido, cuando entra en las redes de vecindad que expresan una pertenencia a la comunidad.

Entiende Castel (1997: 469) que la relación laboral fordista, implica -entre otros aspectos- la inscripción del trabajador como miembro de un colectivo dotado de un estatus social, superando la fragilidad contractual y permitiendo la reducción progresiva del carácter personalizado e individualizado del vínculo de trabajo. Se trataba de un proceso de desindividualización que inscribía al trabajador en regímenes generales y protección social y permitía una estabilización de los modos de vida. Esa desindividualización permite la desterritorialización de las protecciones. Las nuevas protecciones se colocan en un registro distinto del promovido por las protecciones cercanas de la asistencia, donde sólo se obtenía seguridad a través de la pertenencia territorial. El seguro despersonalizaba y al mismo tiempo deslocalizaba las protecciones, instaurando una asociación inédita entre seguridad y movilidad. Si llenaba las condiciones que lo convertían en derechohabiente, el trabajador podía estar igualmente asegurado en cualquier ciudad. El resquebrajamiento de la seguridad social y la emergencia de la asistencia, implica entonces un retorno a la reterritorialización de la protección social, al espacio territorial como ámbito fundamental en el cual se desarrollan las políticas y programas sociales. Esto por la razón ya señalada: es el ámbito donde la gente está de manera estable. Si existe trabajo formal, es posible pensar en programas sociales fuera del lugar donde se vive, básicamente en la órbita del trabajo. Ante esta realidad, diversos programas sociales se desconcentran, procurando acercar los servicios a las distintas comunidades. A esto se suman los programas emblemáticos surgidos en el marco de situaciones de “crisis en la crisis” -programas que garantizan alguna forma de renta y los de alimentación-, los cuales se desarrollan fundamentalmente en el marco de administraciones locales.

Entiende Merklen (2005: 110,119) que un nuevo sistema de protagonistas en las políticas sociales (el Estado descentralizado y reformado, las organizaciones internacionales y las ONG y organizaciones de habitantes) se engrana con un desplazamiento de la problemática social, expresada en el corrimiento de la problemática del trabajador hacia la del pobre. La cuestión social será sinónimo de pobreza, lo que no se deriva necesariamente de una observación objetiva del fenómeno, puesto que otros aspectos (como el aumento del desempleo y la degradación de la relación salarial) fueron observados sin que pasaran a integrar las problematizaciones o las estrategias para hacer frente a los nuevos retos. La denominación de pobres de los que eran considerados trabajadores comporta una redefinición de los problemas sociales y del campo de lo posible en el ámbito de la acción.

En el contexto analizado, esta redefinición de los problemas sociales, se expresa en dos ámbitos con impactos en el territorio. En primer lugar, en un reordenamiento de las esferas que potencialmente proveen bienestar social. Para las perspectivas liberales, debe tenderse a la reducción de la esfera del Estado, siendo el mercado el ámbito en el que deben resolverse las necesidades sociales. En caso de una falla de este, se espera que sean las familias y comunidades las que respondan a las mismas. Entiende Svampa (2005: 89) que la ciudadanía reservada a los excluidos es de carácter restringida, se trata de un “modelo participativo-asistencial”. Este implica políticas focalizadas, omnipresencia del Estado y participación en redes, expresado en la exigencia de auto-organización comunitaria. Una de las recetas para combatir la pobreza consiste en impulsar el desarrollo de redes comunitarias locales, con el objetivo de generar formas de participación ciudadana y estrategias de “empoderamiento” entre los más vulnerables. En similar sentido, para Merklen (2005: 113) pensar la agenda social en términos de lucha contra la pobreza tiene como una de sus consecuencias fijar la mirada sobre los pobres, trabajando menos 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 del empoderamiento, lo que implica una invitación a los pobres a participar en la gestión de su propia asistencia.

Finalmente, la vinculación entre protección social y territorio es potenciada por el cambio en la matriz de políticas sociales. Las respuestas construidas a partir de las perspectivas neoliberales, implican abandonar las pretensiones universalistas para focalizar las acciones sobre las categorías de pobres más afectadas por las dificultades. Las políticas sociales son orientadas hacia los distintos grupos que deben asistirse y sobre los diferentes tipos de problemas sociales asociados con la pobreza, lo que genera además una multiplicación de programas sociales. Se trata de ayudar a los sectores de la población desamparada y para eso "es necesario estar sobre el terreno" (Merklen, 2005: 125).

La focalización debe acompañarse de una descentralización del Estado en beneficio de los gobiernos locales, permitiendo mejorar las políticas en términos de costos e impactos. Entienden Clemente y Girolami (2006: 16,20-21) que este cambio está relacionado con cuestiones económicas y políticas derivadas fundamentalmente de la reforma del Estado, como la reducción de los gastos en el nivel central y la transferencia de responsabilidades a las provincias y municipios y la pérdida de importancia gradual del Estado nacional como agente de desarrollo. En este marco, se vuelve importante considerar las especificidades locales para el diseño y la gestión de las políticas públicas, en vistas del reconocimiento de la necesidad de gestión de la diversidad, siendo el municipio una instancia privilegiada. Un segundo argumento a favor de la descentralización refiere a la relevancia del aumento de la participación social. Señalan las autoras que al binomio democracia/ desarrollo local se agrega el principio de superación de la pobreza, lo que implica desarrollo de la comunidad, focalización y participación social (particularmente

de los pobres). En suma, este enfoque instala la idea de un municipio capaz de movilizar recursos locales y reconoce diferencias técnicas y administrativas que se pueden superar por medio de planes de desarrollo. A su vez, se pondera la capacidad de establecer redes de cooperación entre las ONG, las organizaciones comunitarias y los beneficiarios de los programas sociales. Se incentiva la visión de un desarrollo autogenerado que ignora las condiciones objetivas que tienen la mayoría de los gobiernos municipales para establecer sus estrategias económicas.

De esta manera, los cambios a nivel estatal, la redistribución de los papeles de los actores encargados de la provisión de bienestar y la nueva problematización de lo social en términos de pobreza, se ven acompañados por un aumento de la relevancia de las ONG y de las asociaciones de beneficiarios. La existencia de organizaciones de base territorial no constituye una novedad. Los rasgos distintivos en la actualidad se derivan del aumento de las mismas en detrimento de otras modalidades organizativas y su ubicación en el entramado de prestaciones sociales, lo que también potencia el ámbito territorial.

En un estudio sobre organizaciones territoriales en Argentina, realizado por Clemente y Girolami (2006: 50-55), estas fueron agrupadas en dos conjuntos. Por un lado, organizaciones tradicionales que responden a una configuración ligada al fomentismo y al vecinalismo. En estas, la idea de progreso constituye la principal motivación y su acción se encuentra centrada en el desarrollo urbano ligado a la provisión de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios. Por otro lado, fueron identificadas nuevas expresiones asociativas que se desarrollan para enfrentar la pobreza y el desempleo, cuyo motivo básico de nucleamiento está centrado en la satisfacción de necesidades de subsistencia. Dentro de este segundo grupo, un conjunto importante de organizaciones corresponde a aquellas que encontraron en el territorio un espacio de agregación de demandas que anteriormente se manifestaban en el campo laboral. Como

consecuencia de los procesos de desempleo y desafiliación, son dos las principales motivaciones para el agrupamiento en el territorio. La primera está dada por la posibilidad de acceder a recursos que permitan mayores niveles de satisfacción de necesidades. La acción de las organizaciones comunitarias está dirigida fundamentalmente a la resolución de necesidades y demandas antes garantizadas por las políticas sociales del Estado de bienestar y la relación salarial estable. La situación de crisis, constituye el principal factor de contexto y el impulso para que se activen nucleamientos en el espacio comunitario. La proximidad territorial constituye el primer punto de vinculación entre los miembros de la organización y un lugar de reconocimiento de objetivos compartidos. El otro factor ya fue señalado y refiere a la implementación de programas sociales del Estado con focalización territorial. En el surgimiento de las nuevas organizaciones se combina la crisis económica y de ingresos con el modelo de gestión asociada de las políticas sociales y las políticas focalizadas de asistencia y las prácticas de beneficencia, que han contribuido al nucleamiento en el territorio.

Como fuera señalado con relación a las organizaciones sociales la segunda novedad refiere a su ubicación dentro de las prestaciones sociales. Entiende Merklen (2005: 126) que la participación de las organizaciones barriales en la gestión de las políticas sociales es mucho más antigua que la reorientación de las políticas públicas. Para el autor, la novedad procede de varios factores reunidos por la coyuntura en la que se inscriben las estrategias de lucha contra la pobreza. 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 sindicatos y el Estado: los mismos que se tenían por trabajadores, hoy son invocados como pobres. En segundo lugar, alentados por las nuevas orientaciones políticas, los Estados se propusieron construir este tipo de interlocutor político. El estatuto de las organizaciones locales cambia, se las reconoce como un

“capital social” del que los gobiernos no pueden ignorar ya la existencia. En tercer lugar, las nuevas estrategias contribuyeron a modificar la relación con lo político de las clases populares. El juego triangular entre agencias internacionales, ONG y gobiernos convoca a las organizaciones locales como actor privilegiado, lo que refuerza a las organizaciones de base territorial así como el juego político local. De esta manera, el pasaje de la fábrica al barrio se fue consolidando a través de la articulación entre descentralización administrativa, políticas sociales focalizadas y organizaciones comunitarias, lo cual trajo una reorientación de las organizaciones locales (Svampa, 2005: 184).

Políticas desconcentradas y descentralizadas, focalizadas y con participación de los beneficiarios, canalizan recursos a partir de una lógica de proyectos, lo que implica cursos de acción limitados en el tiempo y en el espacio (lo que también potencia el territorio) y la intención de luchar contra la pobreza en función de necesidades y de objetivos que deben ser definidos localmente y que deben desencadenar dinámicas destinadas a volver más autónomos a sus beneficiarios. Sin embargo, los proyectos de lucha contra la pobreza no permiten nunca que algo sea conquistado. Asociaciones y grupos de habitantes permanecen en una perpetua búsqueda de recursos que son distribuidos demasiado puntualmente para que puedan inscribirse en una dinámica de regularidad social (Merklen, 2005: 128-129).

3. ¿Nuevo fundamento para la integración social?

Como fuera señalado, este artículo parte de considerar que la dimensión territorial ha adquirido en los últimos años una gran relevancia en el análisis de los problemas sociales, estando asociado a valoraciones positivas, llegando a ser indicado como un posible ámbito de integración social. En este apartado interesa analizar en qué medida esto es posible, lo que debe ser realizado a la luz de los cambios en el mundo del trabajo y en la

matriz de políticas sociales, tal como fueron desarrollados.

Merklen (2005: 176) destaca la inestabilidad como una característica del mundo popular. Para el autor, las fuentes de esta inestabilidad son la relación con el trabajo y las instituciones públicas. Las condiciones de trabajo y la seguridad del empleo, junto a las instituciones públicas, fueron el germen de una estabilidad que permitió organizar historias individuales e intergeneracionales. Fue la articulación entre el mundo del trabajo y la institucionalización de las protecciones sociales a través del derecho que permitió conjurar una gran parte de las inseguridades sociales.

Actualmente, y como fuera analizado, se asiste a la introducción de nuevas fuentes de inestabilidad. Si la precariedad de las relaciones de trabajo se sitúa en el corazón de las irregularidades, la orientación de las políticas sociales no es menos productora de inestabilidad. Las estrategias de lucha contra la pobreza, inscritas en la lógica de proyectos, no permiten estabilizar la vida de los individuos ni constituirse en los soportes necesarios para su soberanía. En lugar de modificar la situación contra la cual luchan, estas estrategias terminan reforzando las lógicas de funcionamiento ya instaladas en los barrios pobres (Merklen, 2005: 129,170, 193).

Señala Merklen (2005: 156,182) que la forma y el tipo de institución, así como las actividades institucionalizadas son determinantes del lugar que lo local adquiere en la integración social de los individuos. Cuanto más amplias y comprensivas son las estructuras universales, más pierde el barrio en importancia como constructor de identidad y sostén de los individuos y de las familias. Cuando los soportes de orden societal son menos sólidos, lo local toma el relevo a través de diversas formas de relaciones de proximidad. El barrio puede resultar la vía privilegiada de formación de la identidad cuando los lazos de integración social no son lo suficientemente sólidos, como en el caso de todos los barrios asociados a formas de exclusión social, en los que los lazos tejidos en el marco de solidari-

dades barriales ocupan los espacios vacantes dejados por las instituciones.

Entonces, en espacios caracterizados inestablemente por el empleo y las instituciones, el barrio puede constituir el sostén básico de los individuos, la base principal de la estabilización de la experiencia. Este ofrece al individuo un marco de inscripción social territorializada en el que los habitantes encuentran, por una parte, una estructura relacional que les sirve de soporte y por la otra, un lazo con los servicios, la ciudad y las instituciones. Permite por tanto hacerse de un lugar en el mundo y en gran medida afrontar de manera colectiva los problemas engendrados por la precariedad, reduciendo los estados de vulnerabilidad.

Señala Merklen (2005: 137) que las constataciones anteriores conviene relativizarlas. La inscripción territorial permite -a veces- resistir algunos de los efectos más perversos de una individualización anómica que amenaza a los más débiles de una desafiliación completa. Las estructuras relacionales constituidas a partir de la inscripción territorial, sustituyen las fallas de las otras modalidades de inscripción colectiva. Sin embargo, el carácter masivo de la vulnerabilidad plantea problemas imposibles de resolver en el marco de las solidaridades locales. Ante la pobreza y la precariedad, la ayuda mutua no puede bastar para colmar los déficit de una situación a la que son abandonadas las familias. Los lazos locales de solidaridad no pueden propulsar a los individuos a una plena integración en la sociedad moderna.

Los límites de lo local son de dos naturalezas diferentes. El primer tipo de límites se desprende del hecho de que las regulaciones de la vida del barrio se realizan en gran medida fuera de éste. La mayoría de las regulaciones de la vida social corresponden al dominio institucional, especialmente al del Estado, incluso en las sociedades en que el Estado está poco presente. El segundo tipo de límites proviene del hecho de que la participación de los individuos en la sociedad no puede hacerse exclusivamente en el dominio de lo local. Si el barrio puede constituir un territorio de ins-

cripción, no puede bastar nunca para organizar por entero la vida del individuo. El barrio se constituye en una muralla defensiva frente a la pobreza y la inestabilidad en la que está inmersa la experiencia social, permitiendo poner pie en tierra firme a sectores sociales que de otra manera se encontrarían en el mayor desarraigo. No obstante, esta estrategia de integración opera a través de una inscripción en la ciudad que en sí no puede colmar los déficit de integración engendrados por otros registros de lo social. No da acceso más que a una inserción de tipo marginal, aunque más no sea porque la relación con el trabajo pasa por otras vías (Merklen, 2005: 169, 191).

4. Desafíos para el Trabajo Social y síntesis final

A partir de la constatación de la relevancia que la dimensión territorial ha adquirido en los últimos tiempos, este artículo tuvo como objetivo analizar su vinculación con los cambios en el mundo del trabajo y el nuevo modelo de políticas sociales. Se considera que la relevancia del territorio deriva menos de las supuestas potencialidades que el mismo tiene, que de las ausencias que denuncia, siendo por tanto una relevancia “por defecto”.

Los procesos analizados impactan en el ejercicio profesional del Trabajo Social, en tanto las políticas sociales constituyen el espacio ocupacional de la profesión y las poblaciones pobres, el sujeto fundamental a quien se dirige el accionar de los trabajadores sociales.

El Trabajo Social se coloca entre las expectativas desmedidas puestas en el ámbito territorial y la realidad de quienes allí habitan. Si por una parte esas expectativas provienen como mandatos externos, por otra existen dentro de la propia profesión, lo que las termina reforzando en muchas oportunidades. Por otra parte, las modificaciones en la administración de las políticas sociales no ocurren por fuera de la profesión. En los procesos de descentralización y focalización, los trabajadores sociales tienen un rol relevante. Este deriva de la ubicación privilegiada en

esos ámbitos, pero también dado que el TS mira con “romanticismo” ciertos trazos de las políticas sociales, sin la suficiente problematización de los mismos: se entusiasma rápidamente con el discurso de la autonomía y con las lógicas de contrapartida; concibe los territorios como lugares llenos de potencialidades; se entusiasma también con el traslado creciente de las intervenciones a los procesos de coordinación, promoción, etc., en tanto tiene dentro de sí miedo a los programas asistenciales y gusto por los educativos y los promocionales; y finalmente también confía en la autogestión de los pobres como mecanismo de salida de la pobreza (Baráibar, 2005: 163).

En el territorio desarrolla su acción profesional con población que producto -entre otros- de la pérdida y/o precarización del trabajo viene sufriendo un constante deterioro de sus condiciones de vida, manifestándose en un aumento de la desigualdad y la pobreza. Estas situaciones generan un aumento de demandas al Estado, en el mismo momento en que este cambia su manera de estar presente (ampliación de su carácter residual y transitorio, deterioro de la calidad y de los dispositivos existentes y ampliación de los procesos de desmaterialización de las políticas sociales). Mayores demandas al Estado en la provisión de bienes y servicios sociales, implican mayores demandas a los trabajadores sociales.

Si aumentan el desempleo y el número de pobres, habrá cada vez más gente cuya vida transcurre casi exclusivamente en el territorio donde vive y solamente con quienes comparte ese territorio. Por otra parte, la desconcentración y más en general, lo territorial como ámbito de desarrollo de políticas y programas sociales, que permitiría acercar bienes y servicios sociales a quienes tienen dificultades para su acceso, puede terminar consolidando mayores procesos de segregación en tanto la gente queda cada vez más “encerrada” en su territorio. Es posible observar un creciente proceso de aislamiento de las comunidades más pobres y de su gente, de desarrollo de competencias sociales solamente habilitantes

para operar en el territorio en que se habita con la creciente sensación de lejanía de la ciudad y por tanto de resquebrajamiento de la ciudadanía. Señala Procacci (1999: 38) que el significado de ciudadanía que opera en esas políticas es el de integración local. La ciudadanía se convierte en una cuestión de sociabilidad, de animación activa; conductas cuyo marco es el emplazamiento donde se produce la exclusión. Los recursos materiales y simbólicos disponibles en los barrios populares tienden a empobrecerse, lo que obliga a preguntarse por el potencial del espacio territorial.

A esto es posible sumar las advertencias señaladas por Castel (1997: 475) quien entiende que la localización de las intervenciones recobra una relación de proximidad entre los participantes, que las regulaciones universalistas del derecho habían desdibujado. Para el autor, las prácticas de la asistencia constituyen un buen esquema para captar el retorno a lo local en las políticas de inserción. La novedad de estas políticas no excluye algunas homologías con la estructura de la protección cercana. Para el solicitante se trataba siempre de hacer reconocer su pertenencia a la comunidad. Se pregunta el autor sobre las garantías de que los nuevos dispositivos no den origen a formas de neopaternalismo. Sin la mediación de los derechos colectivos, con la individualización del socorro y el poder de decisión fundado en el conocimiento recíproco otorgado a las instancias locales, se corre el riesgo de que renazca la vieja lógica de la filantropía: promete fidelidad y serás socorrido.

Por otra parte, la apuesta a la auto-organización de los pobres, forma parte de un enfoque que encapsula el problema de la pobreza y propone su superación a partir de activar los recursos locales. Entienden Clemente y Girolami (2006: 21) que en contextos de aumento de la desocupación y la pobreza y de concentración de la riqueza, esto resulta bastante improbable. Se establece que la planificación y la participación social generan desarrollo, independientemente de las variables sociales y económicas locales y su contexto regional.

En cuanto a la emergencia de las organizaciones territoriales, generalmente tiende a establecerse una relación (perversa) entre crisis y participación. Cuanto mayor es la situación de crisis (por tanto, de dificultad para el acceso a recursos a través del mercado), mayor es la dependencia de la asistencia y más centradas están estas organizaciones en la sobrevivencia. La lógica de proyectos y las propias condiciones de vida de la población, refuerzan una lógica centrada en la sobrevivencia. No se trata de organizaciones enmarcadas en horizontes que trasciendan la emergencia y por tanto, lo inmediato. Esta realidad lleva -nuevamente- a preguntarse sobre qué es posible de esperar del nuevo tejido social surgido en territorios empobrecidos y organizados en torno de proyectos contingentes.

El Trabajo Social (no exclusivamente) avanza escasamente en la problematización de las tensiones instaladas en el territorio, no visualizando que las intervenciones sociales “fallan” mucho menos por problemas técnicos u operativos que debido a que la importancia adquirida por el territorio es al mismo tiempo su límite.

Como fuera señalado en la introducción, analizar el territorio es un camino para analizar transformaciones más generales. Los actuales procesos de segregación territorial, así como la relevancia del territorio “por defecto” dan cuenta de la crisis de los mecanismos de integración social. Señala Svampa (2004: 60, 77) que la inversión del anterior patrón socioespacial aparece vinculado al colapso del antiguo modelo de acumulación y a su reemplazo por una matriz diferente. Lo propio de los antiguos modelos societales (fundamentalmente del modelo Estado céntrico, que caracterizó la etapa de sustitución de importaciones) fue limitar las asimetrías sin poder anularlas del todo. Los diagnósticos actuales dan cuenta de la afirmación de un tipo societal que refuerza los procesos de fragmentación existente, que multiplica la segmentación social, todo lo cual conduce a una conclusión inversa a la de las décadas anteriores.

Los procesos reseñados vuelven imprescindible el estudio y la reflexión sistemática sobre los mismos, lo que coloca desafíos a las unidades académicas. El territorio constituye un buen punto de partida, en tanto muestra y oculta. Si por un lado muestra ausencias y quiebres, por otro lado el proceso de encapsulamiento hace que las expresiones más dramáticas de las condiciones de vida actuales puedan “no ser vistas” por el conjunto de la sociedad. Dado su quehacer profesional, el Trabajo Social presencia cotidianamente los procesos analizados. En tanto tiene proximidad con las expresiones dramáticas del actual modelo de desarrollo, le cabe a la profesión dar cuenta de estos procesos y contribuir a volverlos públicos. Se trata de una ubicación profesional privilegiada para la generación de conocimiento, lo que ha sido escasamente capitalizado (Baráibar, 2005).

Pero la realidad no “habla” por sí sola. La vinculación del territorio con transformaciones generales de las cuales es parte y expresa, solo es posible desde el conocimiento. Un riesgo aquí presente tiene que ver con que la territorialización de la protección, sea también la territorialización de la reflexión. Las nuevas modalidades de las políticas sociales operan también como límites a una reflexión más universal, centrándola en las pequeñas unidades y en cortos cursos de acción. Este riesgo se deriva de la idea de que el territorio expresa toda la realidad social y por tanto, analizar lo micro implica automáticamente analizar lo macro o como otra versión del asunto, creer que lo micro se explica a sí mismo, vaciándolo de sus vinculaciones generales. Si bien no alcanza comprender la sociedad global para entender las situaciones particulares, no es posible entender estas últimas sin una comprensión de la primera, lo que solamente es posible dentro de referenciales teóricos. Es imprescindible poder formularle a la realidad buenas preguntas, para lo cual es necesaria la formación teórica y la investigación.

En el caso del Trabajo Social, para avanzar en el sentido señalado, es necesario que

la profesión supere la contradicción entre un discurso que señala la complejidad de los fenómenos a los que se debe responder y una pobre capacidad teórica para dar cuenta de esta complejidad. Se señala que los problemas son múltiples e interrelacionados, pero las explicaciones se vuelven superficiales, estrechas, acotadas y particulares.

Los resultados de los procesos analizados generan cambios en el vínculo social, en la concepción de lo que debe ser una “buena” sociedad, en la reconfiguración de las relaciones entre lo público y privado, en la emergencia de formas de regulación que irán marcando nuevas y rotundas formas de diferenciación entre los ganadores y perdedores del modelo neoliberal, todo lo cual se expresa en el territorio y al mismo tiempo lo limita. Generan consecuencias en el modelo de ciudadanía, asentado en la figura del ciudadano-proprietario y del ciudadano-consumidor, antes que en un modelo de ciudadanía política apoyado sobre criterios universalistas y, por ende, con alcances generales (Svampa, 2005: 58, 94).

En suma, la dimensión territorial adquiere relevancia menos por sus presencias que por sus ausencias; no por sus potencialidades, sino por lo que denuncia: ilustra la fragmentación social que constituye uno de los núcleos centrales del nuevo modelo social.

Bibliografía

Baráibar, Ximena. “Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social”. En: Revista *Katálysis*, Volumen 8, número 2. Universidad Federal de Santa Catarina. Florianópolis, Brasil 2005.

Barba Solano, Carlos. *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Serie Políticas Sociales N° 92. CEPAL Santiago, Chile 2004.

Boschetti Ferreira, Ivanette. “*Saídas para a crise: o Debate Teórico em Torno do Programa de Renda Mínima Francês*”. En: Sposati, Aldaiza (Org.), *Renda Mínima e Crise Mundial, saída ou agravamento?* Ed. Cortez, San Pablo, Brasil 1997.

Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina 1997.

Clemente, Adriana y Girolami, Mónica (Editoras). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina 2006.

Kaztman, Ruben. “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. Documento de Trabajo N° 1, IPES – Universidad Católica, Montevideo, Uruguay 2003 a.

Kaztman, Ruben. “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”. Documento N° 59, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL Santiago, Chile 2003 b.

Merklen, Denis. *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, 1983 – 2003*. Editorial Gorla, Buenos Aires, Argentina 2005.

Procacci, Giovanna. “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar”. En: García, S. y Lukes, S. (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Siglo XXI Editores, Madrid, España 1999.

Svampa, Maristella. “Fragmentación espacial y procesos de integración social ‘hacia arriba’”. Socialización, sociabilidad y ciudadanía”. En: Revista *Espiral* N° 31. Universidad de Guadalajara. Ediciones de la Noche, Guadalajara, México 2004.

Svampa, Maristella. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el siglo del neoliberalismo*. Editorial Taurus, Buenos Aires, Argentina 2005.

Wacquant, Loïc. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina 2007.