

# “Estar adentro”. Dispositivos de intervención estatal y modalidades de acción colectiva. Análisis de una experiencia de gestión estatal de organizaciones populares

*Lucrecia Gusmerotti*  
(UNLP/Anpcyt-ICA-UBA)

## Introducción

La Subsecretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires ha sido el epicentro desde el cual se irradió la incorporación sistemática de algunas organizaciones populares<sup>1</sup> a la gestión provincial en diferentes esferas institucionales, secretarías, direcciones provinciales, direcciones de línea y subsecretarías. En algunos casos se crearon áreas específicas dentro de los ministerios y en otros asumieron la conducción político-institucional de espacios preexistentes<sup>2</sup>. En términos generales se integraron a esferas estatales vinculadas con políticas sociales destinadas a poblaciones definidas como vulnerables, asociadas con demandas históricas de los sectores populares (como salud, trabajo, educación, tierra, vivienda, servicios públicos), y a prácticas desarrolladas en procesos históricos de organización social y política más amplios, que en muchos casos, tienen antecedentes que se remontan a fines de la década del setenta y ochenta. En este trabajo me propongo analizar algunos aspectos sobre los

---

1 Estas organizaciones han sido denominadas de muchas formas por la literatura académica, las agencias estatales, los medios de comunicación o las propias organizaciones como: piqueteros, movimientos de trabajadores desocupados, movimientos sociales, organizaciones sociales, etc. En este trabajo hago referencia a las mismas de modo genérico utilizando el término de organizaciones populares para dar cuenta de agrupamientos sociales y políticos, compuestos por sectores populares que incluye entre ellos a trabajadores desocupados, precarizados, informales pero también a sectores medios.

2 En el año 2007 luego del cambio en la administración provincial algunas áreas se disolvieron y otras nuevas se crearon.



modos en que las organizaciones populares participan en el Estado, cuando asumen la gestión política de determinados espacios institucionales.

Para situarlo, este proceso se inicia en el año 2003, luego del triunfo electoral del Frente para la Victoria (FPV) y la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la nación, momento en el cual un conjunto de organizaciones populares<sup>3</sup> se encuentran frente a una nueva coyuntura, que valorizan positivamente atendiendo a las primeras señales políticas del gobierno nacional. Los aspectos más recurrentes en sus documentos iniciales muestran que dichas orientaciones estarían dadas por la política de derechos humanos, la renovación de la Corte Suprema de Justicia, la renegociación de la deuda externa, el debate acerca de la distribución de la riqueza, la apertura institucional a las organizaciones populares, así como la alineación de la política exterior con países y líderes latinoamericanos por mencionar algunos de los hechos políticos más significativos<sup>4</sup>.

Quizá la expresión más concreta de la interpretación de estos cambios por parte de las organizaciones populares sea su participación en los años 2005 y 2008 de las listas de candidatos del FPV con el resultado de varios legisladores electos, y su incorporación a la gestión estatal como funcionarios. Este proceso comienza con el ingreso en el gobierno nacional de militantes con grados de responsabilidad mayor dentro de las estructuras de las organizaciones, los llamados “referentes”<sup>5</sup>, se irá ampliando gradualmente hacia instancias provinciales y municipales, e incorporando otros cuadros políticos. En este contexto se inscribe la creación de la Dirección Provincial de Organizaciones Sociales (DPOS)<sup>6</sup> en el año 2006 en un Ministerio de la Provincia de Buenos Aires. Esta dirección provincial se encuentra conformada por tres direcciones de línea y los funcionarios que desempeñan los cargos jerárquicos son referentes intermedios de las organizaciones: Federación de Tierra y

---

3 Federación de Tierra y Vivienda, Frente Transversal Nacional y Popular, Movimiento Patriótico 20 de Diciembre, Barrios de Pie, Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita, Movimiento Octubres, Movimiento por la Victoria del Pueblo, Partido Comunista Congreso Extraordinario, Movimiento Trabajadores Desocupados Resistir y Vencer, etc. (Las siglas de las organizaciones que figuran en esta etapa sufrieron cambios, con el tiempo algunas modificaron su nombre, o se fusionaron con otras organizaciones.)

4 Cfr. La Hora de los Pueblos, 21/6/04.

5 Para mencionar algunos casos, Luis D’Elia (FTV) en la Subs. Nac. para el Hábitat Social; Jorge Ceballos (LS) en la Subs. Nac. de Participación Comunitaria; de Emilio Pérsico (ME) en la Subs. Pcial. de Coordinación de Políticas Públicas.

6 Salvo el nombre de los referentes nacionales, los nombres de los entrevistados, los programas estatales y la dirección provincial fueron alterados como es de uso habitual para preservar la identidad de las personas.

Vivienda (FTV), Frente Transversal Nacional y Popular (FTNyP), Movimiento Evita (ME), Libres del Sur (LS) y Ateneo Arturo Jauretche (AAJ)<sup>7</sup>. Según sus objetivos institucionales se plantean “fortalecer la acción solidaria del Estado con los sectores más desprotegidos y postergados, crear instrumentos de intervención organizacional, articular y coordinar la gestión de las organizaciones sociales para los servicios públicos, infraestructura y vivienda, y mejorar la calidad de vida de los sectores involucrados”<sup>8</sup>; para lo cual se impulsan políticas estatales orientadas a la creación, supervisión y acompañamiento de emprendimientos productivos y cooperativos populares vinculados con la obra y los servicios públicos.

## El abordaje de la problemática

Hay ciertos enfoques (Svampa y Pereyra, 2003; Delamata, 2004; Masetti, 2004, 2006) centrados en los actores y sus identidades colectivas que comparten como supuestos que el proceso histórico de conformación de las organizaciones llamadas “piqueteras” ha derivado en la constitución de actores políticos nacionales con objetivos y proyectos políticos bastante definidos, que expresan dimensiones novedosas en su acción colectiva, y establecen rupturas con procesos políticos anteriores. También coinciden en visualizar diversos alineamientos entre las organizaciones de desocupados, determinados por la diferente significación que tiene en cada una de éstas la utilización del plan de empleo, el repertorio de movilización, la asamblea o el trabajo comunitario, influidas por sus matrices ideológicas y organizativas. Algunos de estos trabajos cuando han tematizado el vínculo organizaciones populares-Estado (Svampa y Pereyra, 2003), han considerado que esta relación está influida por las orientaciones político-ideológicas de las “organizaciones piqueteras”, dentro de las cuales aquellas que se identifican con una “matriz nacional-

---

7 En la Pcia. de Buenos Aires desde el año 2005, momento en el que se sitúa la incorporación de estas organizaciones a la gestión, se privilegió un criterio de distribución por fuerza política. Primero esto se plasmó en el Consejo de Integración Social “que buscaba articular las actividades de las organizaciones sociales con el Estado” y que era presidido por la Dip. Nac. Cristina Álvarez Rodríguez (ME) y tenía como autoridades al Dip. Prov. Juan José Cantielo (FTV), la Dip. Prov. Laura Berardo (LS), el Sen. Prov. Hugo Gómez (FTNyP) y la Sen. Prov. Adela Segarra (ME). La apertura de direcciones y secretarías en los distintos ministerios provinciales replicaron generalmente este criterio para los cargos institucionales.

8 Cfr. Las organizaciones Sociales en el Estado. Balance y perspectivas. Subsecretaría de Coordinación de Políticas Públicas. Pcia. Bs. As./2006.

popular” presentan tendencias más definidas a la negociación de sus demandas y a la institucionalización en el Estado. En las reflexiones más recientes se ha profundizado este punto de vista, señalando que las “organizaciones populistas” sólo recogen de la matriz nacional-popular en su versión actual la subordinación en tanto actores sociales a un líder, negándoles toda posibilidad de autonomía, y atribuyéndoles cierta funcionalidad a los objetivos del gobierno nacional desde el año 2003, para debilitar o cooptar el “movimiento piquetero” (Svampa 2005:302; Masetti, 2006:35).

Si bien estos estudios han contribuido inicialmente a la caracterización general del campo de organizaciones populares, no exploran las prácticas de participación institucional y negociación que son indispensables para corroborar en qué consiste y sobre qué factores se sostiene el vínculo entre estas organizaciones y el Estado; por otro lado, no indagan tampoco los modos en que dicha relación es vivenciada y experimentada por aquellos que la construyen cotidianamente. En este sentido, la identificación de matrices y la construcción de tipologías tienen el riesgo de forzar correspondencias y atributos. Así “la tendencia a la negociación” o “el vínculo con el líder” se convierten en resultados obvios y previstos, que eluden las particularidades históricas en las cuales se construyen estas prácticas.

Partiendo de otro abordaje, desde el campo de la antropología a través de investigaciones etnográficas se han señalado un conjunto de límites que tienen estos estudios centrados en el actor. Entre ellos el protagonismo atribuido a las voces de los líderes en desmedro de otros integrantes de las organizaciones; la asignación de identidades con características homogéneas y definidas (Quirós 2006:25); así como el acento puesto sobre las discontinuidades de los procesos históricos (Grimberg, 2009:86.) También han destacado cierto abuso en la utilización de categorías dicotómicas como adentro-afuera, nuevo-viejo, dirigentes-bases, autonomía-clientelismo, espacio del barrio-mundo del trabajo, organización-descolectivización (Ferraudi Curto, 2009:176; Manzano, 2009:269; Quirós, 2006:105) que conducen a representaciones polares y que suelen deslizarse fácilmente hacia explicaciones esencialistas, normativas y teleológicas en el abordaje de las organizaciones “piqueteras” (Manzano, 2007:108). Desde esta perspectiva se analizan las trayectorias de los sectores populares a través de tramas, en las cuales las relaciones sociales y políticas se configuran a partir de múltiples elementos y procesos que intervienen, problematizando también la vida cotidiana. Por otra parte destacan

el rol activo del Estado en la configuración de la construcción política y los modos de resistencia de los sectores subalternos (Grimberg 2009:91).

Basándome en esta segunda perspectiva, me he propuesto investigar las relaciones entre organizaciones populares y Estado, tomando un caso para su estudio, la DPOS, suponiendo que ésta no es una unidad aislada sino que se inscribe en un campo más amplio que es el conjunto de experiencias de gestión que vienen llevando adelante las organizaciones populares en la provincia, y no sólo allí, sino también a nivel nacional y municipal.

Una característica importante que tiene la delimitación del caso es que condensa muchos otros espacios organizacionales. En principio la responsabilidad institucional no descansa sobre una sola organización sino que son varias las organizaciones populares que comparten la gestión de la DPOS. A su vez ésta se relaciona estrechamente con espacios comunitarios donde se despliegan muchas de sus acciones políticas e institucionales y también involucra un espacio productivo que es el que recorre a las cooperativas; por último, como cualquier dependencia pública, regularmente se conecta con otros tantos espacios políticos y administrativo-burocráticos del Estado. En este sentido, me he planteado una estrategia<sup>9</sup> para analizar la experiencia de la DPOS que tuviera en cuenta estos entramados, que pueden observarse en el desplazamiento de las personas por estos espacios plurales enlazados íntimamente por las interacciones que realizan habitualmente. En este trabajo no se analizarán todas las implicancias que podrían desprenderse de la diversidad y heterogeneidad que existe en dichos espacios, pero están presentes como un supuesto de las relaciones y procesos que se desarrollan aquí.

En términos teóricos en este trabajo recupero los planteos enmarcados en los estudios de la antropología política<sup>10</sup> que reelaboran el concepto de

---

9 El trabajo de campo se realizó en la DPOS e implicó la relación con las personas que habitualmente transitan este espacio durante los años 2008 y 2009. Utilicé técnicas de observación con participación y entrevistas que realicé a directores y empleados de la dirección, funcionarios de otras dependencias del ministerio con los cuales se vinculan y trabajadores de emprendimientos productivos de programas de la DPOS. También utilicé entrevistas de militantes con inserción territorial de estas organizaciones que realicé durante el año 2005, donde trabajé sobre algunos ejes, tales como los sentidos que asociaban a la participación de sus compañeros y sus organizaciones en la gestión de Estado, y al vínculo político con el gobierno nacional y provincial.

10 Me ha inspirado para este análisis el trabajo de Mabel Grimberg (1998) donde se utiliza el concepto de hegemonía para investigar prácticas sociales y políticas de los trabajadores gráficos. Y el trabajo de Virginia Manzano (2007) sobre la conformación de un campo de disputa en torno de la desocupación como problema.

hegemonía de Antonio Gramsci (1986) para el desarrollo de investigaciones etnográficas y sitúan a los agrupamientos populares en un entramado denso de relaciones cotidianas, entre ellas y consigo mismas, con el Estado, con sus burocracias administrativas y las políticas institucionales, con las redes comunitarias y productivas territoriales; en definitiva desde el conjunto de relaciones sociales que despliegan y en las cuales se insertan.

Retomando lo planteado, más que como actores homogéneos, considero que hay que abordar a estas organizaciones populares al interior de un campo de fuerzas, signados por tensiones y condicionamientos diversos en el proceso de las múltiples interacciones que construyen y reconstruyen en escenarios de disputa, variables y dinámicos, históricamente constituidos y constituyentes de los mismos. En este marco éstas encuentran en el desarrollo de sus respectivas prácticas políticas, puntos de articulación que permiten comprender cómo se van configurando algunos discursos y acciones colectivas en determinados momentos, informados a su vez por trayectorias previas y tradiciones asociativas. En esta línea, “los conjuntos subalternos pueden desarrollar prácticas que simultánea y contradictoriamente implican cuestionar-impugnar algunos aspectos de las relaciones de dominación-subordinación, mientras adhieren o reproducen otros; aceptar, resignar, negociar y resistir de maneras más o menos encubiertas, efectuar reelaboraciones, desarrollar iniciativas propias o prácticas no necesariamente funcionales a la reproducción de las relaciones de dominación” (Grimberg, 2009:90).

Como lo que en este trabajo intento problematizar es la participación de organizaciones populares en el Estado, es necesario precisar al menos sintéticamente en qué sentido lo abordo aquí. Lejos de pensarlo como cosa, instrumento de una clase, o sujeto, parto de una noción de Estado como articulador de relaciones sociales (Thwaites Rey, 1999:2). De modo particular para referir al análisis del Estado en la obra de Gramsci, Thwaites Rey va a señalar que éste concibe al Estado como un espacio de disputa, que expresa un lugar-momento-de la lucha de clases:

“Partimos de concebir al Estado como expresivo del poder social dominante, pero, a la vez, entendemos que como el Estado es garante –no neutral– de una relación social contradictoria y conflictiva (...). Para comprender la dinámica de las instituciones estatales y para ubicar el contexto de las luchas populares *frente a y en* el Estado no hay que olvidar, precisamente, la dimensión contradictoria sustantiva que lo atraviesa” (Thwaites Rey, 2004:73).

En este mismo sentido Corrigan y Sayer sugieren un abordaje complementario y simultáneo del Estado y la cultura subalterna.

“Ni la forma del Estado ni las culturas de oposición se pueden entender correctamente fuera del contexto de la continua lucha entre ellas, que les da forma a las dos; en otras palabras, sólo se pueden entender históricamente. Es demasiado frecuente que se las estudie por separado. Las formas de Estado han sido entendidas dentro del propio vocabulario universalizador de la formación estatal, sin referencia a aquello *en contra de lo cual* están formadas (. . .). En cambio, las culturas de oposición son entendidas a través del prisma de varias tradiciones selectivas impuestas, como si éstas fueran todo lo que hace falta decir y saber sobre “cultura”. Cuando no están proscritas como peligro directo para la “salud social”, emergen como provincianas, arcaicas, rebasadas, excéntricas, en una palabra, vernáculas—objeto, en el mejor de los casos, de nostalgia y sentimentalismo paternalistas—, sin que se relacione nunca el predominio de este tipo de descripciones con nada que tenga que ver con la regulación estatal. Aquí falta un tercer término: precisamente, la contradicción y la lucha.” (Corrigan y Sayer, 2007: 45,46.)

Para estos autores tanto material como simbólicamente “los Estados afirman” (Corrigan y Sayer, 2007: 40) y regulan las relaciones sociales a través de procedimientos, reglas, rutinas y dispositivos que legitiman la dominación.

## “Estar adentro”. Disputas en torno de su significación

La frase que abre el título de estas notas de investigación surgió de una entrevista con Luisa, ella tiene unos 35 años, es miembro de una organización popular que se creó en el año 2001 en la ciudad de La Plata vinculada a una central sindical, y es una de las cinco organizaciones que gestionan la DPOS desde el año 2006. Al poco tiempo de que Luisa se incorporó, en el terreno de su casa empezó a funcionar un comedor que se “levantó” a partir de una “jornada solidaria”, luego se fue comprometiendo con otras tareas, como colaborar en la administración de los planes y mercaderías que se obtenían mediante cortes y movilizaciones de los que también participaba. Ya no está más en el comedor, desde hace cuatro años es responsable de un emprendimiento textil que fue creciendo e incorporando maquinaria, y en el que además de ella trabajan también vecinos de su barrio. Cuando yo le pregunté en el año 2005 qué pensaba sobre la participación de sus compañeros que recientemente se incorporaban a la gestión de Estado me decía:

“A mí me parece que nosotros no estamos afuera, al contrario no lo estamos viendo de afuera, nosotros estamos peleando el lugar adentro, el lugar que nos corresponde a nosotros que siempre se nos negó (...) nosotros queremos estar ahí adentro porque queremos lo que es nuestro, queremos seguir reclamando lo que es nuestro en el lugar que nos corresponde, antes estábamos del lado de afuera ahora queremos estar del lado de adentro, y nos están abriendo las puertas”.

Luisa cuando habla de la participación de su organización en el Estado, da cuenta de ciertas temporalidades, hace referencia a un “antes” que es también “afuera” y un “ahora” que es “adentro”. Para explicar el cambio ella pone en juego una voluntad política “nos abren la puerta”, pero al mismo tiempo señala que las demandas continúan en disputa, “estamos peleando el lugar”, “queremos seguir reclamando”.

Roberto debe tener unos pocos años más que Luisa, es funcionario provincial desde el año 2007 y está vinculado a un área de la dirección general de administración dentro del ministerio; antes era empleado en otra dependencia pública donde conoció a varias de las personas que militan en las organizaciones populares que integran la DPOS, por eso no es del todo nueva para él la relación con éstas y si bien cuando habla manifiesta alguna afinidad, deja en claro que tiene diferencias sobre todo en la manera en que interpretan según él las acciones dentro del Estado. Roberto en virtud de su responsabilidad institucional conoce las actividades que desarrollan las organizaciones populares en la DPOS, porque muchas de sus iniciativas tienen que pasar por su área para ser autorizadas o supervisadas en aspectos importantes referidas al presupuesto y al gasto. En el desarrollo de la entrevista con Roberto aparecía con frecuencia la palabra “afuera” en relación con la dirección y con las organizaciones en el ministerio, para él “están afuera de todo el circuito administrativo”, “están afuera del sistema de expedientes, no pueden ver un expediente” y agregaba en relación con el lugar físico donde se encuentra la dirección “no todo es casualidad y quedaron ahí porque quedaron”<sup>11</sup>. Para finalizar decía “estas direcciones no fueron parte del Estado en ningún momento, las crearon

---

11 Las oficinas que ocupa la DPOS no están en el edificio principal que ocupa el ministerio, están ubicadas en otro lugar de la ciudad, en lo que ha sido en algún momento un depósito o estacionamiento. En el caso de la Pcia. de Buenos Aires casi todas las dependencias vinculadas con las organizaciones populares funcionan en otros espacios físicos, a distancia de los edificios principales de los ministerios y secretarías de Estado, es decir, alejados de las oficinas donde se encuentran las autoridades, se concentran los recursos institucionales, administrativos y políticos, es decir, las decisiones y el conjunto de relaciones de poder que éstas conllevan.

afuera, no requirieron ningún actor del Estado (...), y ser parte de la organización del Estado es ser parte, de la cultura de la organización, y éstos no forman parte de la cultura de la organización del Estado en ningún detalle”. Como vemos también Roberto ordena su interpretación en tiempo y lugar para dar cuenta de estas interacciones, para él tanto en el pasado como en el presente las organizaciones populares “están afuera” del Estado, aunque lo estén en formas diferentes.

Si la hegemonía como propone Rosberry “construye un material común”, “ese material común y marco significativo común es, en parte, discursivo. Un lenguaje común o manera de hablar sobre relaciones sociales que expone los términos centrales alrededor de los cuales y en términos de los cuales pueden ocurrir la impugnación y la lucha” (Rosberry, 2000:8). En este sentido las distintas representaciones que tienen tanto Luisa como Roberto de la participación de las organizaciones en el Estado, más que interpretarse a través de dicotomías adentro-afuera, antes-ahora, que sugieren contrastes bastantes irreductibles, lo que ponen en evidencia es la disputa por las prácticas y los sentidos asignados a esa participación en un marco discursivo común. En esta línea me propongo desarrollar a continuación algunos aspectos de dos programas estatales impulsados por organizaciones populares desde la DPOS.

## **Acción colectiva y programas estatales, entre “papeles y expedientes”**

Las organizaciones populares acumulan una larga trayectoria de negociación con el Estado sostenida en procesos de demanda signados en una etapa anterior por un aprendizaje intenso de procedimientos y requisitos que condicionaban la obtención de diversos recursos, como los planes de empleo para los desocupados, pero también de alimentos, proyectos productivos, infraestructura comunitaria, acceso a los servicios públicos, etc. Este aprendizaje implicó el conocimiento de distintos formularios y planillas, el llenado y recopilación de datos requeridos, el seguimiento posterior de los trámites, la elaboración de listados de beneficiarios, incluso censos que se fueron convirtiendo en rutinas practicadas cotidianamente (Manzano 2007:114, Quirós 2006:100). Estos dispositivos estatales, fueron reformulados y reinterpretados dentro de procesos donde las organizaciones populares y sus miembros

les fueron asignando otros sentidos y los articularon con acciones tendientes al fortalecimiento y sostenimiento de sus propias estructuras políticas y redes sociales comunitarias. De modo general se inscribieron en discursos que enfatizaban cuestiones como la dignidad, los derechos, la ciudadanía, o el pueblo y en el marco de experiencias históricas de resistencia de los sectores subalternos, donde los recursos obtenidos eran significados como conquistas y las acciones de movilización que involucraban como parte de procesos de lucha (Fernández Álvarez y Manzano, 2007:154,161; Svampa, 2005:242,253). De modo específico, hacia el interior de las organizaciones estos procesos se relacionaron de diversas maneras con la vida cotidiana de las personas apelando a relaciones como la amistad, la vecindad o el parentesco, donde se hicieron presentes valores y criterios morales (Ferraudi Curto, 2009:169,170).

Estos aprendizajes pueden ser pensados como un conjunto de saberes que funcionan como un legado, que es actualizado en las formas de participación de las organizaciones populares en la esfera estatal. Lo relevante desde el punto de vista del análisis es indagar cómo aquello que fue aprehendido en interacciones estatales anteriores, se combina con desafíos y dificultades del presente, cómo lo rutinizado es reelaborado a partir de tensiones que configuran la resolución de problemas específicos en esta etapa.

Para desarrollar esta dinámica seleccioné dos programas de la DPOS, a los que llamo “Mi barrio en obra” (MBO) y “Cooperativa de Limpieza de Cauces Hídricos” (CLH) que permiten visualizar algunas prácticas, acciones colectivas y discursos que son recuperados de experiencias previas y reformulados cuando las organizaciones se incorporan a la gestión de Estado.

Existe una modalidad de acción colectiva –las “jornadas de trabajo solidario”– bastante recurrente en estas organizaciones; éstas consisten en la convocatoria a vecinos y militantes para realizar un trabajo colectivo intenso durante uno o dos días en un barrio. El trabajo se organiza en función de necesidades que se definen como tales previamente y orientan las actividades. Éstas pueden ser diversas (construir un comedor, acondicionar algún local de la organización, refaccionar una salita de salud o escuela, limpiar un basural, etc.) e incluir varias a la vez. Se apela al aporte individual para que cada uno de los participantes lleve algún recurso para colaborar, pero una parte importante del éxito de la actividad depende de organizarse para conseguir los materiales necesarios, para lo cual es habitual pedir donaciones a corralones de construcción o hacer solicitudes a instituciones públicas.

En las jornadas se persigue como objetivo afianzar o desarrollar un vínculo político con los vecinos, y ampliar la base social de la organización mediante un discurso que entre otros elementos apela a la solidaridad para resolver colectivamente las necesidades de un barrio.

En esta línea el programa (MBO) sistematiza a través de una propuesta la intervención del Estado en barrios de la provincia de Buenos Aires para construir y/o acondicionar infraestructura y equipamiento comunitario, que se planifica a partir de tres ejes: obras en una institución pública (escuela, sala de salud o club barrial), un espacio público (plaza), y en infraestructura básica pública (luminaria, mejoramiento de calles y veredas). La dinámica que despliegan institucionalmente implica visitar barrios, juntarse en reuniones con los vecinos para identificar algunas necesidades, y organizar durante dos semanas con ellos la realización de las actividades consensuadas.

Hasta aquí se repiten ciertas pautas presentes en “las jornadas solidarias”: una acción colectiva orientada a la organización comunitaria se traduce como política estatal con elementos comunes, se difunde la actividad en el barrio con volantes, se convoca a vecinos, organizaciones e instituciones locales a participar, se discuten las necesidades en un plenario y se desarrollan las actividades en días predeterminados apelando a la colaboración de los vecinos. Con el programa (MBO) se recuperó una modalidad conocida de acción colectiva pero se abrieron una serie de preguntas ¿quiénes realizan las obras, cómo y con qué trabajo? La implementación del programa muestra que no es sencillo convocar a las personas apelando a la noción de trabajo solidario porque las escalas, las redes y los contextos en los cuales ese trabajo era significado como solidario se modifican. Lo que revela el recorrido del programa es el intento contradictorio de resolver estos interrogantes mediante una serie de reformulaciones que van haciendo las organizaciones populares desde la gestión pública, ya que participar de la esfera estatal supone al menos formalmente representar intereses –no sólo de un actor u organización– sino de un conjunto social más amplio.

No siempre estos vecinos son aquellos vecinos conocidos a través de unas redes locales tejidas por una militancia territorial de la organización de pertenencia, ahora el barrio sobre el que se despliega la política estatal puede estar ubicado en un distrito de la provincia en el que no hay una inserción propia y está mediado por otras organizaciones y/o instituciones, en este caso los lazos con las personas no se sostienen la mayoría de las veces en una relación

anterior ni personalizada, sino que se articulan para el objetivo específico del programa.

Tomás es uno de los directores de línea de la DPOS, de su área depende el programa (MBO), al mismo tiempo es referente de una de las organizaciones populares que conducen la dirección provincial. Es un hombre joven que se define como “militante peronista”, tiene una larga trayectoria de activismo político que comenzó en sus años de estudiante y continuó en organizaciones sindicales y populares. En términos generales es entusiasta, pero deja entrever las dificultades que tienen para avanzar en los objetivos que se proponen como organización popular y como espacio institucional. En concreto respecto de la experiencia con la gente y el desarrollo del programa me decía, “hay lugares donde vamos que hay mucha organización y compromiso de la gente para hacer las cosas, otras veces, nos ha pasado que la gente empieza y después no va más, y quedan las cosas a medio hacer o tardan el doble, porque nosotros vamos con laburantes que manejan maquinas para nivelar o abrir la calle, pero no hay en el ministerio cuadrillas, entonces si no hay gente laburando también en el barrio para colaborar con algunas tareas no alcanza. Estamos revisando eso, porque también es verdad que es obligación del Estado hacer esto, no de los vecinos, estamos insistiendo en el ministerio para conseguir que sea mediante cooperativas que se hagan las intervenciones, que además es laburo estable para un grupo de compañeros y resolver así este problema”.

Una de las diferencias en el tránsito de las “jornadas de trabajo solidario” al programa (MBO) es que el Estado provee a través de la DPOS los materiales, la maquinaria necesaria, los contactos con los municipios y los profesionales para orientar las obras que tienen mayor envergadura e impacto sobre la población del barrio. Puntualmente hay un esfuerzo por reformular la noción de trabajo solidario por otra asociada con el trabajo formal para hacerla coherente con demandas históricas de las organizaciones populares en relación con el trabajo. Cómo hacer entonces, para mantener el sentido de solidaridad como valor ético que intentaron articular las organizaciones populares en los barrios a través de su militancia, sin que ésta se convierta cuando gestionan estatalmente, en una forma de naturalizar un tipo de empleo público ad honorem. En este sentido la propuesta de cooperativa de trabajo que hace Tomás, debe insertarse en la disputa por resignificar el trabajo no sólo como solidario sino también como empleo formal.

Como ya mencioné, el segundo programa que desarrollo es el de “Cooperativas de Limpieza de Cauces Hídricos” (CLH), de todos los proyectos de la DPOS es el que más se aproxima la consigna de trabajo genuino que acompañó las luchas de las organizaciones populares, generando trabajo para seiscientos veintiún (621) personas organizadas en once cooperativas, que se dedican a la limpieza y mantenimiento de cursos de agua en distintos puntos de la provincia.

Este tipo de cooperativas en su mayoría se han creado desde el programa, emergen de la amalgama entre organizaciones populares y Estado y tienen por esto algunas particularidades. La central es que no compiten en el mercado, tienen una producción garantizada por dos años con posibilidad de prórroga, así como herramientas e insumos que se otorgan cuando se conforma la cooperativa, como un adelanto del monto total que reciben y que les facilita el desarrollo de las actividades al comienzo. Por convenio tienen garantizados el acceso a ciertos derechos laborales básicos como ingreso mensual, cobertura social, previsional y accidentes de trabajo. La DPOS en calidad de contralor del cumplimiento del convenio, no fija criterios de mercado como metas de productividad o eficiencia para evaluar mensualmente los resultados del trabajo de la cooperativa, por el contrario, uno de los ejes de la gestión es acompañar la resolución de problemas administrativos que suelen tener con frecuencia.

Hay que destacar que si bien hay una experiencia histórica de cooperativismo en los sectores populares, ha sido el gobierno nacional a partir del año 2003 el que definió e impulsó esta modalidad como forma extendida para generar empleo a través de políticas específicas<sup>12</sup>. Al igual que otras iniciativas antes –planes y subsidios para desocupados– están sujetas a procesos de negociación y conflicto.

Las cooperativas que se vinculan directamente con las organizaciones populares están integradas por miembros de su base social, en su mayoría trabajadores que han sido desocupados y viven en zonas donde las organizaciones despliegan su militancia. En este marco las cooperativas que se han conformado por la existencia de estos programas tienen una singularidad, no surgen

---

<sup>12</sup> El Estado nacional ha fomentado la creación de cooperativas como condición para financiar emprendimientos productivos, por ejemplo a través de los programas: manos a la obra, agua + trabajo, plan de veredas, etc. También la provincia, con los programas de instalación de luminarias, guardapolvo social, reparación de mobiliario escolar, etcétera.

por la voluntad de sus miembros que individualmente definieron asociarse con el fin de ser cooperadores e ingresar en la economía social, sino que se congregaron a partir de la organización a la que pertenecen o se ligan de algún modo, por ello muchas de las prácticas que desarrollan se referencian mucho en éstas como un continente mayor. Por otra parte en muchos casos las organizaciones participan a su vez de la gestión que desarrolla la política pública<sup>13</sup>. Como ya he planteado este proceso remite nuevamente a múltiples espacios organizacionales que se entraman, el de las cooperativas, el de las organizaciones populares, el de las redes barriales y comunitarias, el de la dirección provincial, que son configurados a partir de relaciones políticas.

Roberto, que supervisa desde un área administrativa del ministerio el cumplimiento de varios requisitos formales que se les exigen a las cooperativas, remarca la falta de “orden” y de “papeles”, así como el desconocimiento sobre formas y procedimientos de la burocracia estatal, pero lo que reaparece constantemente como conflictivo es la dimensión política de las organizaciones, por ende de las cooperativas, y de la DPOS. Al respecto plantea:

“Yo estuve reunido varias veces con las cooperativas, primero, estas cooperativas particularmente no asumen el rol de empresa social, recurren a su actitud de militante para que los trámites, la contratación avance, y abandonan el rol de empresa social, y es bastante habitual, las cooperativas que no tuvieron problemas en la contratación son las cooperativas, que están más ordenadas, que tienen el registro de proveedores hecho, que, digamos toda su actividad, la tienen absolutamente clara, (...) no hay una experiencia previa de gestión de las cooperativas y además se basaron en esa relación, la relación política que tenían con la dirección (DPOS). Esa relación, cuando salís del ámbito de la (DPOS) deja de existir, y a partir de ahí actúan la dirección general de administración, que por mas afinidad que tenga, tiene que cumplir ciertos detalles, contaduría de la provincia, asesoría general de gobierno, que están absolutamente ajenas de esa relación, ven papeles nada más, ven absolutamente papeles”.

Previamente subrayé que las organizaciones han desarrollado saberes acerca de los “papeles” que acompañan las políticas estatales, pero aparecen otros procedimientos que implican diferentes aprendizajes. En el caso específico del programa (CLH), esto conlleva que muchas de las cooperativas y varias de las organizaciones populares se pongan en contacto con un nuevo

---

13 En el caso del programa (CLH) de 11 cooperativas existentes actualmente, tres corresponden a organizaciones populares que participan de la gestión, el resto corresponde a otras organizaciones.

mundo de trámites con requisitos formales y legales, como contratar seguros de responsabilidad civil a terceros, pólizas por adelantos para la compra de insumos, seguros por riesgo de trabajo, balances contables, etc. Para los directores de las organizaciones de la DPOS entraña el conocimiento de normas, leyes y decretos provinciales: como la ley de contabilidad que regula las contrataciones del Estado con las cooperativas, la ley de presupuesto para poder asignar montos a programas, el recorrido de los expedientes por circuitos institucionales, y varias cosas más.

Tomás como responsable del programa (MBO) relata cómo estos trámites se convierten en obstáculos para obtener los fondos necesarios y desplegar las actividades, “tenemos asignado un monto, un presupuesto que podemos destinar a cada una de esas intervenciones por barrio, pero eso va por expediente, y ellos (dirección contable) lo tienen que autorizar para tener la plata para materiales. Yo ya llevo presentados miles de expedientes, pero resulta que a cada rato me rebotan lo que pido, porque hay que conseguir otro presupuesto, después porque hay que discriminarlo, luego incorporar descripción de la tarea, así eternamente, el trámite va y viene, llevo re-hechos miles de expedientes (...). Para todo esto nosotros quedamos en algo con la gente, y hay que postergar las intervenciones, y es uno el que pone la cara”.

En las entrevistas la disputa por el sentido de las prácticas se hace presente, cuando Roberto señala que las cooperativas “abandonan el rol de empresa social, recurren a su actitud de militante” en un intento por separar lo productivo de lo político; y cuando Tomás dice que “no entienden que esta (DPOS) es una dirección política, se creó por la política” hay un esfuerzo por fundir lo que Roberto divide; ya que en este último discurso las cooperativas, la DPOS y la propia participación en el Estado se inscriben y legitiman en la lucha política.

Es posible analizar cómo el Estado disciplina a través de mecanismos de intervención como leyes, reglas o procedimientos, e incide en las demandas reconfigurándolas mediante la creación de dispositivos institucionales. Simultáneamente es posible analizar los modos en que los sectores populares resignifican políticamente los espacios estatales, negociando para definir sus atribuciones, presionando para conseguir recursos en los programas, o movilizándolo para obtener resultados.

## Comentarios finales

En función ya no de las significaciones que tienen para las personas sino en relación con el análisis que planteo a partir de éstas, las diferencias respecto de la participación institucional, en vez de mostrarse como límites definidos, se manifiestan como bordes imprecisos. *Estar adentro* puede significar un conjunto heterogéneo de problemas para las organizaciones populares en su relación con el Estado, que se familiarizan bastante con la experiencia de *estar afuera* en términos de las dificultades que surgen cuando tienen la responsabilidad de gestionar.

Paradójicamente *estar adentro* también habilita *ahora*, oportunidades para satisfacer demandas articuladas históricamente *antes* en el *afuera*, por ejemplo la posibilidad de crear empleos formales a través de cooperativas, o impulsar obras públicas reclamadas frecuentemente en los barrios humildes en los que se inscriben las organizaciones populares.

La creación de la DPOS como esfera institucional debe pensarse como resultado de conflictos estructurales en la sociedad argentina, y en este sentido como una respuesta parcial, frágil e inestable; por lo tanto desde una perspectiva histórica, sujeta a nuevos y no tan nuevos conflictos. En definitiva reflexionar sobre las modalidades de participación de las organizaciones populares en espacios estatales implica relativizar nociones como novedad o ruptura, así como cierta imagen idealizada de organizaciones autónomas que pasan mágicamente a ser simples rehenes del Estado. Creo que es necesario profundizar los análisis sobre las transformaciones que sin duda tienen lugar, en el marco de un proceso donde pasado y presente entablan un diálogo fluido que puede entrecruzarse en las prácticas de las personas que transitan estas experiencias, atravesadas también por la disputa y el conflicto.

## Bibliografía

DELAMATA, GABRIELA (2004), *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas N° 8.  
FERNÁNDEZ ÁLVAREZ M. INÉS y VIRGINIA MANZANO (2007), "Desempleo, acción estatal y movilización social en Argentina", *Política y Cultura*, UAM, México, N° 27.

- FERRAUDI CURTO, M. CECILIA (2009), "Hoy a las 2, cabildo: etnografía en una organización piquetera" en Grimson, Ferraudi Curto y Segura (comps.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- GRAMSCI, ANTONIO (1986), *Antología*, México, Ed. Siglo XXI.
- GRIMBERG, MABEL (1998), "Hegemonía y práctica gremial: la relación trabajo-salud entre los "gráficos" en Neufeld, Grimberg, Tiscornia, Wallace (comps.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, Buenos Aires, Eudeba.
- (2009), "Poder, políticas y vida cotidiana. Un estudio antropológico sorbe protesta y resistencia Estudio antropológico sobre protesta y resistencia social en el área metropolitana de Buenos Aires" en *Revista de Sociología e Política*, V. 17, N° 32. <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n32/v17n32a06.pdf>
- MANZANO, VIRGINIA (2007), "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales" en Cravino, María Cristina (ed). *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Area Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, UNGS.
- MANZANO, VIRGINIA (2009), "Un barrio, diferentes grupos: Acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza" en Grimson, Ferraudi Curto y Segura (comps.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- MASSETTI, ASTOR (2004), *Piqueteros. Protesta social e identidad colectiva*, Buenos Aires, Editorial de las Ciencias/FLACSO.
- MASSETTI, ASTOR (2006), "Piqueteros eran los de antes: Sobre las transformaciones en la protesta piquetera". *Laboratorio*, N° 19.
- CORRIGAN PHILIP y DEREK SAYER (1985) "El gran Arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural. Introducción, posdata, y conclusiones". En María Lagos y Pamela Calla comp. (2007), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuadernos de Futuro N° 23, PNUD, La Paz.
- QUIRÓS JULIETA (2006), *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Antropofagia.
- ROSBERRY, WILLIAM ROSEBERRY, W. (2000) "Hegemonía y el lenguaje de la contienda". En: *Taller Interactivo: Prácticas y representaciones de la Nación, el Estado y la Ciudadanía en Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- SVAMPA, MARISTELLA (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.

SVAMPA, MARISTELLA y SEBASTIÁN PEREYRA (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Biblos.

THWAITES REY, MABEL (1999), *El Estado: Notas sobre su(s) significado(s)*. Mar del Plata, Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.

——— (2004), *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires, Prometeo.