

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES**

**DOCUMENTOS / 20**

# **LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL SUR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN**

**Políticas sociales y acción colectiva  
en los barrios marginales del Río de la Plata**



**Dirección Enlace de Recursos Institucionales  
Dirección General de Políticas Sociales  
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario  
Secretaría de Promoción Social  
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

## **GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

### **Jefatura de Gobierno**

Dr. Fernando De La Rúa

### **Vicejefatura de Gobierno**

Dr. Enrique Olivera

### **Secretaría de Promoción Social**

Lic. María Cecilia Felgueras

### **Subsecretaría de Gestión de la Acción Social**

Dr. Justo Daniel Figueroa

### **Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario**

Lic. Ricardo Murtagh

### **Dirección General de Políticas Sociales**

Lic. Graciela Di Marco

### **Dirección Enlace de Recursos Institucionales**

Lic. Susana Reca

## **DOCUMENTOS DE POLITICAS SOCIALES**

### **COORDINACION EDITORIAL**

**Susana A. Reca**

### **CONSEJO EDITOR**

**Ramón Altamirano.** - Consultor ONU y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación

**Fernando Calderón** - PNUD. La Paz - Bolivia

**Marcelo Cavarozzi** - Universidad Nacional de San Martín

**Laura Golberg** - Universidad Nacional de San Martín

**Graciela Di Marco** - Directora General de Políticas Sociales - Universidad Nacional de San Martín

**Ricardo Murtagh** - Ministerio de Educación de la Nación. Universidad de Luján

**Héctor Palomino** - Universidad de Buenos Aires

**Beatriz Schmuckler** - Instituto Mora-México

**Jorge Schvarzer** - Director del Centro. de Estudio de Economía de la Empresa y el Desarrollo - Fac. Cs. Económicas - UBA

### **DISEÑO**

**Omar Alvarez**

### **EQUIPO DE TRABAJO**

**Laura Berdeal**

**Cristina Beutner**

**Alejandra Lamberti**

**Graciela Moyano**

**CENTRO DE DOCUMENTACION EN POLITICAS SOCIALES**  
**DOCUMENTOS / 20**

**LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL SUR DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN**

**Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata**

**Por Denis Merklen \***

Documento preparado para el <i>Forum Culture et Développement</i> de la XL Asamblea anual de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), París, 11 y 12 de marzo de 1999
---

**Buenos Aires  
1999**

\* Sociólogo argentino-uruguayo, se desempeña actualmente en el *Centre d'Études des Mouvements Sociaux* de la *École des Hautes Études en Sciences Sociales* de París. Ha trabajado en la Universidad de Buenos Aires y en programas gubernamentales y organismos internacionales. Es autor de varias publicaciones científicas sobre el tema. Este trabajo se basa en experiencias de programas gubernamentales y en una serie de investigaciones en barrios marginales de Buenos Aires y Montevideo que el autor lleva a cabo desde 1988.

## **Introducción**

Las organizaciones barriales se han revelado un importante factor de integración social, particularmente en el caso de las poblaciones marginales de las grandes ciudades latinoamericanas. Numerosas experiencias dan testimonio de ello; sin embargo, no siempre se reconoce su papel en la recomposición de los lazos sociales. Con frecuencia son vistas por los gobiernos como un elemento desestabilizador, por los técnicos como una dificultad al planeamiento y por los partidos políticos como un mero instrumento electoral.

Mostrar dónde reside la importancia de estas organizaciones y cuál es el rol preciso que pueden desempeñar nos obligará a observar el tratamiento de la cuestión social en América Latina, sin duda el principal problema del continente. Pese a los avances en materia estadística, aún no contamos con un enfoque acertado sobre el problema. Por el contrario, la consideración en términos de pobreza, hegemónica actualmente, impide ver y tratar otras facetas de la cuestión. Es necesario admitir que, junto al empobrecimiento, las transformaciones vividas por las sociedades latinoamericanas han provocado importantes problemas de integración social.

### **1. La cuestión social en América Latina**

El cambio en el modelo de desarrollo que se ha dado en América Latina a partir de la aplicación de las llamadas políticas del “consenso de Washington”<sup>1</sup> y del agotamiento del modelo anterior, ha provocado cambios en la estructura social que han desestabilizado a su vez las vías de integración social y las formas de socialización, cambios que es esencial comprender a la hora de actuar sobre la cuestión social. El aumento del desempleo, la puesta en cuestión del contrato de tiempo indeterminado, el crecimiento del empleo informal, el debilitamiento del rol de los sindicatos, la disminución de la presencia del Estado en áreas claves de la política social, la pérdida de calidad educativa para los más pobres y la creciente dificultad de la escuela para vincular a los jóvenes con el empleo, junto con el empobrecimiento y el aumento de la iniquidad en la distribución del ingreso, han transformado sustancialmente la naturaleza del lazo social. Paralelamente se observan cambios en las prácticas culturales y políticas de los sectores populares. De modo que, a la hora de actuar sobre la cuestión social, las tareas que se imponen en materia de políticas públicas tampoco son las mismas.

Hasta fines de los años 60, las sociedades del Cono Sur se habían distinguido por una importante movilidad social, el éxito de sus sistemas escolares, una temprana industrialización, el desarrollo del mercado urbano de trabajo, y la casi inexistencia de comunidades rurales importantes. Esto tuvo un importante correlato en la cultura de los sectores populares que mayoritariamente se socializaban en el mundo del trabajo; el cual - asociado a una fuerte relación entre los sindicatos y el Estado -, era la principal fuente de integración social, junto a la familia. La creencia en el progreso y el sentimiento de pertenencia a una nación, un país o una república constituyeron valores esenciales de esas categorías. Es este conjunto de vínculos sociales y su cultura lo que comienza a deteriorarse hacia mediados de los 70. La crisis desató un conjunto de problemas sociales que no sólo aún no han encontrado solución, sino que en algunos casos se han profundizado.

Esas transformaciones fueron acompañadas por cambios en las formas de tratamiento de la cuestión social, hecho que ha tenido importantes consecuencias. Hacia 1980 comienza un redescubrimiento de la cuestión social que, significativamente, pasó a ser considerada en términos de pobreza. El crecimiento de las tasas de pobreza se convirtió en la preocupación central y el problema pasó a ser enfocado exclusivamente en torno a la figura del pobre. Evidentemente los datos justificaron largamente el uso del término: los niveles de pobreza moderada y de pobreza extrema presentaban en 1995 niveles semejantes a los registrados 20 años antes y muy superiores a los registrados en 1980.<sup>2</sup> Así, “aumento y profundización de la pobreza”, aparición de una “nueva pobreza”, “pauperización creciente”, “nuevos y viejos pobres”, son algunos de los tópicos más frecuentados por la literatura. En este contexto, si bien los investigadores locales jugaron un papel importante en la redefinición del problema, han sido los organismos internacionales (BM, BID, OIT, CEPAL, UNICEF, PNUD) quienes han tenido la legitimidad intelectual, los recursos económicos y la capacidad de reconducir el cambio y los debates.<sup>3</sup> La noción de pobreza adquirió una posición hegemónica y todos los debates pasaron a girar en torno a las diferentes definiciones de la categoría; debate que en la mayoría de los casos se refirió a los aspectos técnicos sobre la medición de la pobreza o a la

---

<sup>1</sup> Cf. WILLIAMSON, J.: “The Washington Consensus revisited”. Paper, *Development Thinking and Practice*. Conference, IDP, Washington DC, sept. 3-5<sup>th</sup>, 1996.

<sup>2</sup> Cf. Banco Interamericano de Desarrollo: “América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social”, Washington, 1997.

<sup>3</sup> Para un análisis de las diferencias entre los organismos internacionales sobre este punto Cf. KESSLER, Gabriel: “Le processus de pauperisation de la classe moyenne argentine”, Paris, Thèse de doctorat, EHESS, 1998.

línea demarcatoria a partir de la cual una población es considerada pobre, indigente, etc.<sup>4</sup> Este cambio de enfoque sobre la cuestión social ha significado progresos importantes, no sólo a nivel metodológico y estadístico, sino que ha permitido unificar criterios de medición que posibilitan observar la evolución en el tiempo y las diferencias entre países y regiones. Sin embargo, el tratamiento de la cuestión exclusivamente en éstos términos ha dejado en la sombra o en el olvido una parte importante del problema, aplanando los debates y reduciendo el repertorio de las respuestas legítimas. Particularmente demorando la consideración de los problemas de integración.

La novedad fue significativa, ya que hasta entonces, el tratamiento de la cuestión social se había realizado en América Latina bajo conceptos que reflejaban no sólo otros enfoques intelectuales sino principalmente otras preocupaciones políticas. Siendo una región con una importante independencia intelectual, el tratamiento de la cuestión social y del desarrollo habían llevado a la construcción de un amplio panel de herramientas teóricas: la teoría de la dependencia, los debates en torno a la marginalidad, la influencia de la CEPAL y los aportes de Raúl Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio.

Nadie duda de que la pobreza constituye una de las principales preocupaciones de América Latina, siendo la región con la distribución del ingreso más desigual del mundo.<sup>5</sup> Allí están en juego no sólo la estabilidad de las sociedades, sino la vida y el porvenir de millones de personas. No obstante, es necesario prestar atención a los problemas de integración. Por un lado, nos encontramos actualmente con una importante cantidad de personas para los cuales la sociedad no tiene ningún lugar respetable, “inútiles al mundo” o “supernumerarios”<sup>6</sup>. Pero simultáneamente hay un aumento de las experiencias de vulnerabilidad, de inestabilidad, de fragilidad, de precariedad. Estos términos no son de ninguna manera sinónimo de pobreza, ni en lo que concierne a su significado académico ni político y constituyen una distinción esencial a la hora de pensar en políticas para el desarrollo. Los individuos afectados por déficits de integración y por la pobreza son los mismos, pero diferentes son los problemas y las soluciones.

---

<sup>4</sup> Cf. MERKLEN, Denis: “Las formas de medición de la pobreza en la Argentina. El método de la Línea de Pobreza y de las Necesidades Básicas Insatisfechas”, Buenos Aires, Monografía para el Master de Investigación en Ciencias Sociales de la UBA, 1995.

<sup>5</sup> KLIKSBURG, Bernardo (compilador): “Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”, México, CLAD/FCE/PNUD, 1993. KLIKSBURG, Bernardo : “ Repensando el rol del estado para el desarrollo social. Más allá de dogmas y convencionalismos”, Seminario Modelos Avanzados de Gerencia Social, Buenos Aires, 1998.

<sup>6</sup> CASTEL, Robert: “Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat”, Paris, Fayard, 1995.

La idea de pobreza remite a una percepción economicista de la cuestión social y la figura del pobre está determinada por la falta; de modo que es pobre quien carece de algo, aquel al que el dinero no alcanza. Principalmente es el acceso deficitario al mercado lo que define a un pobre. Se trata de aquel que no accede a numerosos elementos del consumo, bienes y servicios que hacen al bienestar, al placer, a la felicidad y a la necesidad. Así, la pobreza resulta el anverso de la riqueza, su sombra, su lado oscuro. Cuando se califica de pobreza a la cuestión social es porque se tiene la pretensión de que la sociedad se reduce a su costado económico; la ilusión de que una vez establecida la democracia, sólo resta una única tarea a la política: velar por el desarrollo económico de la sociedad. La pobreza da la idea de que basta con redistribuir los recursos y aumentar el ingreso para solucionar el problema. Con esto se olvida que no sólo se trabaja para ganar dinero. También se lo hace para ser respetable, para ser considerado una persona digna. El orgullo que proviene de participar a *la grandeza de la patria* porque se participa en la creación de su riqueza. La dignidad que provoca el ganarse la vida. La fe en el progreso que brinda el ascenso social, la mayor parte de las veces de la mano del éxito en la carrera escolar. El salario *decente* es también reconocimiento social y trabajar es participar, sentir que se está dentro.

La seguridad, la energía y el deseo de buscar trabajo, de rendirse a las normas sociales, de participar en las decisiones políticas, de esforzarse durante años en una escolarización difícil, provienen del sentimiento de pertenencia. Se sabe que se posee un lugar en el mundo y que ese lugar en el mundo merece respeto y es necesario cuidarlo. El ejemplo del robo de gallinas, muy rápidamente asociado con el hambre, es ilustrativo. En ese caso, ¿por qué se roba?; o mejor aún, ¿por qué no robar? El ladrón de suburbio no roba sólo para comer, aunque muchas veces esa sea la causa principal del hurto. Lo hace también porque ya no respeta las normas de una sociedad que lo deja fuera y siente desprecio por quienes lo olvidan, sólo quieren no verlo, no saber de él. Ese robo es el medio de acceder a algo que se desea, pero es también mostrar que se está allí, que se es importante y que se es capaz de burlarse de ese mundo arrogante y ostentoso, como lo hacían los “Capitanes de la arena” de Jorge Amado. El robo quiere mostrar que la vulnerabilidad también puede situarse del otro lado de la muralla; y tal vez sea esa una de las razones de la violencia que muchas veces se asocia al pillaje, cuyo ejemplo más paradigmático es la violencia sobre las escuelas suburbanas (inexplicable desde el punto de vista de la pobreza).

Por otra parte, la pobreza es un concepto demasiado amplio y que a veces lleva a confusión. Pobre puede ser un campesino minifundista, un trabajador agrícola golondrina, un empleado



municipal, el habitante de un asentamiento ilegal, un inmigrante clandestino, un trabajador informal, un vagabundo. Pobre es el indio en su comunidad y sigue siéndolo cuando llega a la ciudad. Pobre es el obrero de la década del 50 y el joven supernumerario de los suburbios de fin de siglo, pero uno se encuentra bien integrado mientras que el otro siente que no hay un lugar respetable para él en este mundo. Entre todos ellos sólo tienen en común el ingreso escaso; pero ¿cómo han llegado a ser pobres? ¿Qué es lo que los hace pobres? Y mucho más importante, ¿cuál es la puerta de salida? Entre todas éstas figuras no hay casi nada en común, y los caminos de salida son diferentes, porque son distintos los marcos relacionales asociados a su condición. Saber que alguien es pobre nos sirve para constatar que le hace falta algo, pero todavía no sabemos qué.

### **¿Qué quiere decir problemas de integración social a fines de los noventa?**

Que se corre el riesgo de la fractura social y de la exclusión. El *ghetto* es la expresión por excelencia de la exclusión en las ciudades. La sociedad se fragmenta, los ciudadanos se encierran: los excluidos en el *ghetto*, los ricos en el *country*.<sup>7</sup> Dentro del *ghetto* se produce un encierro identitario, sus habitantes pasan a pertenecer a una misma comunidad y se construye una mirada de desprecio hacia todo lo que viene desde fuera. Desde el exterior del *ghetto*, por su parte, se observa al lugar a través del estigma: sus vecinos son calificados de sucios, feos y malos además de haraganes, promiscuos y portadores de costumbres antisociales. Llegados a este punto se eleva un muro que separa los dos mundos, una frontera que sirve a ambos para sentirse protegido entre los suyos pero que impide el diálogo y el reconocimiento. Si hay algo que todos desean es mostrar que no son como quien habita del otro lado. Algunas veces la distinción racial, religiosa o lingüística provoca una naturalización de la diferencia y se tiene la ilusión de que allí está la causa de los problemas; pero cuando tales excusas no se presentan, se observa que las murallas y la diferencia provienen de las fallas en la integración social. Se percibe en ese momento que no somos todos ciudadanos iguales, integrantes de una comunidad nacional.

Que los lazos sociales que sostienen al individuo no son sólidos. El individuo libre y responsable es el ideal de la integración social moderna. Pero ese individuo no es

---

<sup>7</sup> Paralelamente al aumento de las ocupaciones ilegales de tierras se da una proliferación de barrios cerrados para uso exclusivo de poblaciones de altos ingresos. Para un estudio del caso de Buenos Aires Cf. F. Robert: “La gran muralla: aproximación al tema de los barrios cerrados en la Región metropolitana de Buenos Aires”, Seminario de investigación urbana *El nuevo milenio y lo urbano*, UBA, Buenos Aires 1998.

autosuficiente, como nos tienta a creer la experiencia personal cuando todo marcha bien y podemos expandirnos. El individuo necesita soportes, que en las sociedades latinoamericanas son de tres tipos: a) asociados al empleo, b) asociados a la ciudadanía y al Estado, y c) asociados a la familia, el vecinazgo y las relaciones interpersonales.<sup>8</sup> El problema en América Latina, y particularmente en los países del Cono Sur es que se han debilitado tanto los soportes de tipo a) como los de tipo b) luego de un siglo de construcción de esas redes de integración social. En consecuencia, se han reforzado los lazos de tipo c), favoreciendo la aparición de comunidades marginales de base territorial. Si se agrava este escenario, las sociedades perderán su armonía y los individuos la autonomía necesaria para convertirse en actores económicos y en ciudadanos libres y responsables.

Que hay una pérdida de sentido. La identidad de los sujetos se encuentra amenazada y el sentimiento de pertenencia afectado. Estudios recientes muestran las repercusiones de los problemas de integración social sobre la subjetividad. En una investigación reciente realizada por el PNUD en Chile<sup>9</sup> se hace referencia a tres miedos en los que se observa esa repercusión en la población: la gente tiene miedo al otro, miedo a la exclusión y miedo al sinsentido. Otros trabajos<sup>10</sup> muestran un deterioro de la fe en el progreso, otrora asociada a la movilidad social ascendente, al poder integrador de la escuela pública, del trabajo y del Estado. Estos indicios, particularmente fuertes entre los sectores populares y de ingresos medios, muestran una subjetividad afectada. Sujetos temerosos y sin fe difícilmente podrán sumarse a proyectos de desarrollo que reclaman individuos hiperpoderosos, cargados de iniciativa y de una voluntad inagotable.

Que las políticas sociales deben ayudar a recomponer los lazos deteriorados y a recrear vínculos. Llevamos varias décadas discutiendo si las políticas sociales deben ser de tipo universalista o focalizadas, pero existe otro debate menos frecuentado y por cierto más importante. ¿Cuál es el objetivo de dichas políticas? Debemos orientar una parte de nuestros esfuerzos a reforzar la capacidad integradora de nuestras sociedades y a disminuir aquellas zonas de turbulencia donde los individuos y las familias se encuentran sometidos a una

---

<sup>8</sup> Robert Castel propone la existencia de “soportes” sociales que se encuentran en la base del individuo - moderno- en un sentido positivo. De acuerdo con su análisis para el caso de las sociedades de “capitalismo renano”, estos son de tres tipos: asociados a la propiedad privada, al trabajo y a la “ propiedad social ” (las formas de protección ligadas al Estado social). La ausencia de éstos soportes llevaría a la aparición de individuos en un sentido negativo, “individuos por defecto” aislados a causa de los procesos de desafiliación. Cf. R. Castel, 1995.

<sup>9</sup> Cf. LECHNER, Norbert : “ Desafíos del desarrollo humano: modernización y subjetividad ”, trabajo presentado al *Forum culture et développement*, BID/Sciences Po, Paris, 9-10 octobre 1998.

<sup>10</sup> Cf. MINUJIN, Alberto y KESSLER, Gabriel: “La nueva pobreza en Argentina ”, Buenos Aires, Planeta, 1995.

incertidumbre cada vez mayor. No se trata de crear una nueva dicotomía inútil entre políticas de lucha contra la pobreza *versus* políticas de integración social – como la disputa promoción *versus* asistencia -. Se trata de comprender que muchos son pobres porque tienen problemas de integración, de modo que serán eternamente dependientes de la ayuda pública en tanto no se solucione ese problema, que mal venderán la casa a la que se les ha dado acceso para resolver los problemas urgentes que aparecerán un día u otro. Y que los problemas de integración no se resuelven sólo redistribuyendo recursos.

Que la inestabilidad y la precariedad invaden la cotidianeidad en los barrios marginales a niveles que otros sectores sociales no están acostumbrados, que son extraños a la experiencia de otras zonas de la ciudad (y mucho más extrañas aun a las de otras sociedades donde las instituciones rigen la vida social de un modo más sistemático). La falta de rutinas integradoras es moneda corriente en la vida cotidiana de quienes viven allí: los trámites en el municipio, en la caja de jubilaciones o en el hospital demoran horas y demandan días de esfuerzo. Las cosas no llegan a tiempo a donde deberían estar y los maestros suelen faltar a su función porque también están afectados por la inestabilidad, aun cuando la escuela sea uno de los vínculos institucionales más estables. Como podemos constatar repetidas veces en el trabajo de campo, la inestabilidad alcanza el carácter de una regla. Así, frente a la pregunta *¿tienes trabajo?* tal vez se responderá que *ahora sí*. Lo cual quiere decir que hace poco *no* y que mañana *quién sabe*. De modo que viviendo en los márgenes se hace necesario manejar la inestabilidad como un componente del *día a día*. Esta fragilidad se expresa en la vida cotidiana pero tiene su origen en la forma de las instituciones que organizan la cohesión social.

Que la vulnerabilidad favorece la cultura del cazador. Quienes caen en una situación de vulnerabilidad como consecuencia de la persistencia de los problemas de integración se mueven en el mundo mucho más como cazadores que como agricultores.<sup>11</sup> No proyectan sus vidas en función de cosechas anuales que deberían programarse en armonía con los ciclos de la naturaleza. Refugiados en sus barrios, perciben a la ciudad como un mundo extraño y que puede ser hostil. Por otra parte, salen cotidianamente a la ciudad como si ésta fuera un bosque que ofrece un repertorio variado de posibilidades. Hoy quizás obtengan una buena pieza, mañana tal vez no. Juegan su suerte en la oportunidad que le ofrecen los intersticios de unas instituciones cuyos márgenes no están definidos por una línea nítida, son difusos. La informalidad de la economía y la laxitud de los reglamentos ofrecen espacios en los que se

---

<sup>11</sup> Cf. MERKLEN, Denis: “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador” en M. Svampa: *Política, trabajo y religión. Miradas desde abajo*, Buenos Aires, Losada, -en prensa-.

puede encontrar de qué vivir. Unos con un espíritu de resignación y rechazo hacia los valores dominantes, otros pensando que un lugar estable puede estar aguardándolos o que tienen derecho a él.

Que aumenta la distancia entre el carácter formal de las instituciones y la experiencia que los sujetos tienen de ellas. Una rápida comparación - basada en observaciones vagas - muestra que en sociedades más reglamentadas que las latinoamericanas, como las de algunos países europeos, las instituciones funcionan de un modo más sistemático y regularizan en mayor medida la vida cotidiana. Puede destacarse una mayor correspondencia entre formalidad legal y “realidad”, que las instituciones poseen una universalidad mayor y dejan brechas menores entre ellas, y que éstas tienen una influencia mayor en la socialización y pueden articular mejor el pasaje del individuo de una a otra en diferentes etapas de su vida. Todo esto tiene un efecto de retroalimentación sobre otras áreas de la vida social que así se regularizan, como el esparcimiento o el consumo. Esa “rigidez” institucional permitió garantizar la integración social durante el período en que hubo pleno empleo, ya que a partir de la inserción laboral cobran sentido otras participaciones institucionales, como la educación, por ejemplo. La sociedad se parece a un sistema. En cambio, en momentos de crisis como los que viven esas sociedades hace dos décadas, se produce un quiebre del sistema institucional que deja a muchos individuos casi completamente fuera. Este clima es el que explica la profusa difusión de la idea de exclusión en Francia, por ejemplo.

En cambio, las instituciones de las sociedades latinoamericanas dejan sin reglamentar o lo hacen de forma laxa, importantes ámbitos de la vida social, una de cuyas expresiones más claras es la informalidad. Leyes y normas que no se cumplen, economía en negro, débiles controles públicos... La experiencia vivida puede expresarse así: *tienes empleo pero la mitad de tu salario es en negro*. La cobertura de la salud existe pero no cubre. No se garantiza la seguridad social para todos. Los niños van a la escuela pero no aprenden un saber reconocido como útil. *Tal vez tienes jubilación, pero la paga es insuficiente o irregular. Puedes ir al médico pero no tienes los remedios. El hospital tiene un aparato para curarte pero no los insumos para hacerlo marchar*. No se trata de que las instituciones modernas no existan, sino de que la forma real que adoptan deja huecos en la sociedad que son cubiertos por otras formas de lo social, como las que encontramos en los barrios marginales. Esa realidad institucional permite el desarrollo de una cultura de la periferia donde es imposible definir los límites del adentro y del afuera. Por eso elegimos hablar de marginalidad social, si se entiende con ello

vivir en y de los márgenes, y no fuera de ellos. En el mismo sentido, el término excluido no corresponde a nuestra realidad social, salvo en algunas situaciones muy específicas.

¿Hasta dónde tiene que ver todo esto con la pobreza ? Evidentemente quienes viven en los barrios marginales son pobres. Sin embargo, si bien es una importante vía para el tratamiento de la cuestión, la noción de pobreza es insuficiente para pensar lo que hemos tratado de describir. En cambio, una mejor interpretación de nuestro caso se logra incluyendo las ideas como las de vulnerabilidad, fragilidad e inestabilidad. Con lo cual quiere decirse que el individuo carece del tipo de reaseguros que brindan el empleo estable o la propiedad, pero también la integración a un sistema institucional abierto y sólido. La fragilidad se expresa en la inestabilidad permanente y en la necesidad de adaptarse a vivir el día a día. En cambio un pobre puede estar perfectamente integrado y ocupar una posición clara en la estructura social; como en el caso de un trabajador asalariado cuyo ingreso es insuficiente y cuyos problemas, en todo caso, pueden resolverse con un aumento de los ingresos. La diferencia fundamental entre el pobre y el marginal es que el primero tiene un lugar claro en el mundo. La idea de vulnerabilidad refiere a los problemas de integración social, y expresa una fragilidad de los lazos sociales - de solidaridad, diría Durkheim -.

Todo esto representa un cambio en la cultura de los sectores populares y en sus formas de socialización. Puede decirse que hasta los años 70, en términos generales, la cultura de los sectores populares en el Cono Sur se construyó en torno al trabajo asalariado, aunque ésta nunca alcanzara los niveles de la “sociedad salarial” europea (Castel, 1995). Un conjunto de instituciones cuyo centro ocupaba el Estado organizaban la existencia social de los individuos, de modo que en cada una de ellas podía desarrollarse una faceta de la vida cotidiana y los pasajes de una a otra estaban garantizados. Esa centralidad del Estado pretendía brindar – y lo hizo con éxito durante un buen tiempo -, una cierta estabilidad y la protección frente a las aleas de la existencia, incluidos los períodos no productivos de la vida: la seguridad social. La cohesión estaba garantizada, y es por ello que la conflictividad social era representada en términos de desigualdad o de iniquidad; de ningún modo equivalente a la problemática de la exclusión, la marginalidad o la integración social. En términos políticos, esto implicó un desarrollo de la participación bajo la forma de lucha por los derechos de los trabajadores – en casos como el peronismo o el varguismo – o por los derechos de la ciudadanía – en casos como el batllismo -. Un conjunto de circunstancias terminaron por desplazar al trabajador del centro de la cultura popular: la modificación del contrato de trabajo, el aumento de la subocupación, la desocupación y de la economía informal; la crisis financiera del Estado que

socavó las políticas sociales; el deterioro de los ingresos; la pérdida de peso de los sindicatos dentro de la vida social y política; y la aparición del sentimiento de fragmentación social de par con la pérdida del sentimiento de pertenencia – el trabajador se siente partícipe en la creación de la riqueza nacional, sentimiento completamente diferente del experimentado por el supernumerario para quien no hay una plaza segura ni respetable -.

La vida en los sectores populares urbanos de fin de siglo es inestable principalmente debido a su débil integración al empleo y a la educación, pero también debido a la fragilidad de la mayor parte de los vínculos institucionales en los que participan. Así, la vulnerabilidad los fuerza a la búsqueda permanente del intersticio. En los márgenes de nuestras sociedades se vive una experiencia similar a la del Lazarillo de Tormes en la España del siglo XVI, que va de un amo en otro y de un empleo en otro utilizando su picardía para buscar de qué vivir en una sociedad que no tiene un lugar estable para él.<sup>12</sup> La picardía se traduce en viveza, nuestra *viveza criolla*. En efecto, la vida en los márgenes reclama *viveza* tanto para *ganarse la vida* como para participar en proyectos colectivos; vivir allí requiere una astucia especial en un mundo donde nada parece garantizado: la sagacidad de los cazadores. Lo que expresa también la necesidad de actuar en un mundo culturalmente diferente.

Cuando la sociedad no emite señales claras que identifiquen caminos para la integración plena, los jóvenes de los barrios marginales deben aprender a vivir en los márgenes a riesgo de perecer o de quedar excluidos para siempre. De modo que decir que en estos barrios se vive en los “intersticios” que ofrecen las instituciones o en los “márgenes” de las mismas, es una metáfora que tiene significados concretos. Quiere decir organizarse con otros para proveerse de un terreno y un lugar en la ciudad cuando no se puede acceder al mercado inmobiliario y no hay políticas sociales que permitan acceder a la vivienda. Quiere decir conchabarse en empleos que la mayor parte de las veces serán en negro, temporarios, mal pagos, sin sindicalización. Quiere decir que el mercado no les ofrece posibilidades de éxito. Quiere decir que no se poseen garantías para la vejez, para la infancia, para el accidente o para la enfermedad, y que habrá que recurrir a otras alternativas para ello. Quiere decir que la participación política va a tomar un importante componente de intercambios y negociaciones concretas con el poder local. Que no se va a votar sólo para construir una nación mejor o para ampliar el contenido de la ciudadanía, sino que a cambio de la adhesión política se exigirá una respuesta inmediata, *cosas concretas para mi barrio*. Quiere decir que los proyectos

---

<sup>12</sup> El ejemplo del Lazarillo de Tormes como metáfora de la marginalidad pertenece a CASTEL, Robert: “ Les marginaux dans l’histoire ” in Serge PAUGAM : *L’exclusion, l’état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.

educativos se van a asociar mucho más a esa supervivencia que a proyectos de desarrollo personal. Pero también quiere decir que no se vive en una cultura completamente separada del resto. Que existen vasos comunicantes entre la comunidad barrial y el resto de la ciudad. Que el juego político se encuentra abierto a determinados reclamos por los cuales aún se puede luchar. Que la condición social no es estática y que el destino social no se percibe como fijado para siempre.

## **2. Las ocupaciones ilegales de tierras.**

Las ocupaciones ilegales de tierras se han transformado en una característica típica de las ciudades latinoamericanas. Ya hacia mediados de siglo habían adquirido una importancia considerable en varias ciudades, lo que les valió un atento tratamiento por parte de las ciencias sociales y no poca preocupación en el poder político. Así como se las llama *villas miseria* y *cantegriles* en las márgenes argentina y uruguaya del Río de la Plata, varios son los nombres que reciben en las distintas ciudades del continente (*callampas, favelas, poblaciones*). La *villa* y el *cantegril* son hijos de los límites de la capacidad de integración del modelo de desarrollo endógeno y del proceso migratorio del campo a la ciudad. Así, se consolidaron como el barrio marginal de la ciudad que da testimonio de las promesas no cumplidas del tiempo en que dos países se pretendían *granero del mundo* o *Suiza de América*.

Pero llegados los años 80, Buenos Aires primero y Montevideo algo después, irían a conocer una nueva modalidad de ocupación ilegal de tierras: el *asentamiento*, sobrino apenas de su antecesora.<sup>13</sup> Varias notas básicas distinguen estas ocupaciones de *villas* y *cantegriles*: sus habitantes no son inmigrantes recién llegados del campo a la ciudad en búsqueda de trabajo, las ocupaciones no siguen un proceso espontáneo sino organizado y surgen como respuesta a la crisis de los social. En efecto, los asentamientos se nutren de familias jóvenes provenientes de la misma ciudad, en general hijos de obreros o empleados que por una mezcla perversa de fragilidad en la inserción profesional, liberalización del mercado inmobiliario, restricción de las políticas públicas e imposibilidad de acceder al crédito, no pueden alcanzar a una vivienda que ellos llaman *digna*. Los asentamientos no se producen de modo espontáneo sino que los ocupantes se organizan antes y después de la ocupación: miden el terreno, trazan calles y manzanas, prevén un lote para cada familia y lugares destinados a los *espacios comunitarios*, luego desatan una larga batalla por el acceso a los servicios urbanos y ejercen

un prolongado proceso de interpelación sobre el poder público para el reconocimiento de *nuestros derechos*. Esto les permite evitar la promiscuidad y el hacinamiento característico tanto de *villas* como de *cantegriles*. Por otra parte, a ambos márgenes del Plata y no importa quien sea el interlocutor, se repetirá siempre la misma frase: *Acá no queremos hacer un cantegril (o una villa), queremos construir un barrio*. Y se agregará enseguida, *tenemos derecho a un barrio donde vivir con nuestras familias porque aquí somos todos gente de bien, no somos delincuentes*.

Cuando un asentamiento recién se produce todo está por hacerse y se presencian una serie de escenas fuertes. El sitio se parece a un campamento miserable donde se improvisan refugios, ollas populares y letrinas colectivas, se encienden fogones y se comienza a limpiar los basurales. Al mismo tiempo, los ocupantes organizados comienzan a medir el predio para determinar cuál será el lote que corresponde a cada familia, se busca agua, se improvisa una instalación eléctrica; quizás haya escenas de enfrentamiento con otros pobladores o con la policía. Lo cierto es que el clima está gobernado por el doble sentimiento de temor ante la incertitud y el peligro de represión, y la esperanza de estar construyendo un lugar propio en el mundo.

Poco tiempo después el panorama que puede observarse es totalmente distinto. En la mayoría de los casos, cuando los asentamientos tienen un año de vida, los espacios estarán ya perfectamente definidos por líneas rectas: la calle, la vereda y los terrenos de cada vivienda. A veces se habrá conseguido que el municipio dé forma a las calles al construir las cunetas con máquinas motoniveladoras, y se verán alambrados definiendo la línea de separación entre el espacio privado y la calle. El asentamiento deja de tener el aspecto de un terreno baldío ocupado para comenzar a tener el de un barrio pobre.

Se ven casillas en algunos casos, casas con paredes de ladrillo en otros, techos de chapa en la mayoría, pero ya algunas planchadas de hormigón. En lo que se refiere a las viviendas, los asentamientos progresan rápidamente en estos primeros tiempos y no sólo a nivel de los materiales: las casas tendrán algún tipo de baño, sea éste una letrina o una sala con inodoro y lavabo, y muchas tendrán ya más de un cuarto donde se comienzan a distribuir las funciones del hogar. Por otra parte, generalmente se habrán hecho progresos en cuanto al acceso a los servicios. Al año habrá ya varias bombas manuales de agua y tal vez algunas bombas eléctricas. A esas alturas hay siempre una instalación eléctrica que, aunque

---

<sup>13</sup> Cf. MERKLEN, Denis : “Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro”, Buenos Aires, Catálogos, 1991. MERKLEN, Denis: “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones ilegales



rudimentaria y clandestina la mayor parte de las veces, lleva energía a todas las casas y alimenta unas cuantas lamparillas para el alumbrado público.

Cuando los ocupantes llegan al terreno – salvo en los asentamientos de tamaño pequeño –, reservan ciertos espacios que permanecerán libres durante un tiempo y no serán ocupados por viviendas ni calles. Son los lugares que serán destinados posteriormente a lo que ellos llaman *espacios comunitarios*, es decir espacios reservados para el emplazamiento de actividades colectivas: en este barrio serán la sede de la cooperativa, la guardería y una cancha de fútbol, en aquel otro la sala de primeros auxilios, una capilla, el comedor y la escuela. Esas actividades *comunitarias* responden en general a necesidades y proyectos de la población que no pueden ser satisfechos individualmente por cada familia, lo que implica una cierta presión de la situación hacia el accionar común. Para que en el futuro barrio existan tales espacios, los ocupantes deben haber dejado libres unos cuantos predios de superficie suficiente para su emplazamiento, lo cual no es fácil en un contexto de carencia habitacional. Deberá haber allí quienes digan *no, ese lugar no puede ocuparse porque aquí irá una plaza*. Esto implica un sentido de comunidad, de que el colectivo tiene un lugar entre las representaciones de los individuos que se expresa como un espacio en el terreno. Esta modalidad que ha adquirido la ocupación de tierras en el caso de los asentamientos es completamente distinta a la de las *villas y cantegriles*, e implica la transformación del proyecto individual en colectivo, la creación de una organización con una dirigencia y un cierto nivel de proyecto que somete la ocupación a las normas de urbanización vigentes.

Es por medio del trabajo colectivo que se definen distintos aspectos de la vida en el barrio y de ellos depende en gran medida el buen funcionamiento de la vida familiar e individual, principalmente en la infraestructura de servicios y los *espacios comunitarios*. De esto resulta que los ocupantes asumen tareas cuya responsabilidad en América Latina se atribuye tradicionalmente al Estado. Generalmente son los vecinos organizados quienes construyen la red eléctrica, el alumbrado público, la red de agua potable, muchas veces realizan el mantenimiento de las calles y de los desagües pluviales, construyen pequeños puentes sobre arroyos y cañadas y ponen los carteles indicadores de las calles. Algunas veces ese trabajo es totalmente autónomo y depende del trabajo de los vecinos conducidos por sus dirigentes, y muchas veces implica la conexión clandestina a las redes públicas, particularmente en el caso de la energía eléctrica, el agua potable y el saneamiento.

Pero además de una importante organización, tanto el acceso a los servicios como el desarrollo de los *espacios comunitarios* dependen de la concurrencia de las instituciones públicas en general, y particularmente del Estado. Por una parte dependen de la habilidad de las organizaciones para gestionar subsidios y recursos externos capaces de mantener viva la actividad. Pero por otra parte, casi todas las actividades dependen de la integración a instituciones de la vida pública. Acceder a una escuela no es obtener el dinero para un edificio, es integrarse socialmente al sistema educativo. De otro modo, acceder al agua potable es integrarse a una red de servicios. El acceso a la salud, el transporte, la infraestructura o la seguridad, implican la integración a sistemas globales que garantizan la continuidad y que permite afirmar el sentimiento de pertenencia a la sociedad, base de la ciudadanía moderna.

Paralelamente a una primera etapa donde la vida barrial se centra casi exclusivamente en la autorganización y en la autoayuda, se inicia todo un trabajo de búsqueda de reconocimiento, de participación y de integración a las instituciones públicas. La firma de un convenio entre la compañía de agua, el municipio y la organización barrial permite acceder al agua potable, de modo que la primera brindará el servicio, el gobierno local los materiales y la asistencia técnica y los vecinos la mano de obra. El subsidio de una ONG más el reconocimiento estatal y la participación comunitaria permiten el funcionamiento de una guardería. La solidaridad internacional, el reconocimiento de la universidad y del ministerio de salud pública, más el trabajo voluntario y la formación de agentes de salud permiten funcionar a una policlínica barrial. Las máquinas del municipio que trazan las calles más un trabajo barrial de colocación y letreros permite obtener a cada vecino un número para su casa y un nombre a su calle, lo que implica una dirección, un lugar reconocido en el mundo.

Experiencias de este tipo hemos observado en los suburbios del oeste de Buenos Aires, donde una serie de tres asentamientos se produjeron en 1986 para convertirse hoy en tres barrios, pobres por cierto, pero perfectamente establecidos - en una superficie total de casi 190 hectáreas donde viven más de 21.000 personas -. En uno de ellos, El Tambo, los ocupantes han comprado y escriturado las tierras, han construido una sala de salud, una escuela pública, un jardín de infantes, un polideportivo y la sede de la cooperativa del barrio, además han logrado el tendido de la red eléctrica, el paso del transporte público y la construcción de un puente sobre el arroyo que atraviesa los terrenos. En otro, el 22 de Enero, han conseguido instalar una guardería, dos comedores, una escuela pública, dos mutuales, una sala de salud, una cancha de fútbol, varias iglesias, y las calles han sido bautizadas con nombres de flores para recordar a

todos que se trata de un *barrio jardín*. En el tercero, el 17 de Marzo, hay una escuela pública, una sala de salud, la sede de la mutual, una iglesia. Todo ello con el concurso estatal.

Hacia el norte de Montevideo, cerca del Bd Aparicio Saravia, donde se encuentra hoy el asentamiento Los Milagros en lo que era un terreno abandonado de la periferia. Allí, los cerca de 300 ocupantes han trazado las calles, organizado un comedor, una escuela pública, una sede de la organización y una policlínica que es orgullo de todos, y han integrado al proyecto a un antiguo *cantegril* que permanecía en el olvido desde hacía 30 años. En el asentamiento Juventud 14, de la zona de Cerro Norte, las más de 100 familias que viven allí desde 1993 se han preocupado especialmente por la medida de los lotes, el tendido de la red de agua potable, la construcción de las viviendas y la previsión de espacios verdes. Similares realidades se viven en el asentamiento Nueva Esperanza donde desde 1992 viven 600 familias o los barrios 33 Orientales u 8 de Marzo. Historias y logros similares podrían relatarse para los más de un centenar de asentamientos que existen en el Gran Buenos Aires y las varias decenas que se han registrado en Montevideo.<sup>14</sup> Indudablemente, esta capacidad organizativa y de producción constituye un importante capital social (Kliksberg, 1998). ¿Cuál es el rol preciso que puede atribuírsele en relación con la cuestión social y cuáles son los límites que en ese sentido deben reconocérsele?

### **El sentido de lo local o el fuerte deseo de vivir en un barrio digno.**

Todos los emprendimientos de esas organizaciones barriales muestran la voluntad de conjurar un sentimiento de inseguridad, fragilidad, falta de protección en materia de inserción urbana, que evidencia una situación mucho más compleja que el empobrecimiento. La frase *queríamos tener un lugar propio* expresa esa vulnerabilidad bajo la forma de un anhelo, al mismo tiempo que muestra que la situación es vivida o experimentada como una falta de lugar en la ciudad (¿y en la sociedad?). Ese lugar es la vivienda. Pero, ¿la vivienda es sólo una casa en sentido físico, cuatro paredes y un techo? No. El lugar propio es un lugar en la ciudad, es el barrio y las representaciones sociales a él asociadas, es un status y una identidad. El lugar

---

<sup>14</sup> Para el caso argentino, no existen datos precisos sobre el número total de asentamientos y su población. Un estudio no oficial fechado en 1990 registró 109 asentamientos con una población estimada de 173.000 habitantes. Cf. GAZOLI, Rubén; PASTRANA, Ernesto y S. AGOSTINIS: “Las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires”, Buenos Aires, PROHA -mimeo-, 1990. Para el caso uruguayo, según datos oficiales viven en este tipo de barrios de Montevideo alrededor de 50.000 personas. El inconveniente de la medición es que no permite distinguir los nuevos asentamientos de los viejos *cantegriles*, por lo cual la cifra corresponde al conjunto de los barrios irregulares. Cf. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la R. O. del Uruguay: “Asentamientos irregulares”, Montevideo, Comisión para la regularización de asentamientos irregulares, 1997.

propio es el territorio de la familia, el territorio de la sociabilidad primaria, del encuentro con los iguales, el lugar donde se encuentran las protecciones que rodean al individuo y le permiten encarar la salida a un mundo vivido como exterior al hogar. Un terreno sirve para hechas raíces y poner fin al peregrinar del alquiler al desalojo, de la pensión a la casa de algún pariente.

Para comprender el sentido de lo local, hay que remitirse a la asociación entre las figuras del barrio y del trabajador. Puede decirse que desde los años '40 en el caso argentino y desde los albores del siglo en el uruguayo, la figura del trabajador ha estado asociada a un modelo de integración social dada a partir de la participación de los individuos en un conjunto de instituciones sociales: la empresa, el sindicato, la ciudadanía, ciertos niveles de consumo y de reconocimiento social. Este lazo social repercutía sobre otras dimensiones de la vida social dándoles sentido, pero cuyo centro, como se dijo, era el trabajo. De tal forma que en términos urbanos, el trabajador vive en un barrio donde puede construir la casa para su familia, donde tendrá la escuela para sus hijos, la iglesia, la sede del partido político, el bar, el club o la sociedad de fomento donde hacer deportes o divertirse. Quien en el trabajo es obrero o empleado deviene vecino en el barrio, y es *un buen vecino* porque es un *trabajador honesto* y con una *familia bien constituida*. De forma que el barrio es a la vez el lugar donde se despliega la sociabilidad primaria, donde se encuentran varios de los soportes de la identidad y donde se establecen las mediaciones institucionales que corresponden a la inserción urbana. Como hemos visto, la inserción urbana requiere de mediaciones institucionales (salud, escuela, policía, administraciones de los servicios urbanos, instituciones del poder local, agencias de las políticas sociales, etc.).

De modo que el asentamiento es también una acción colectiva por medio de la cual se produce un hábitat; y esa acción colectiva se desarrolla a la vez en tres dimensiones : a) la cooperación entre pares, b) una acción sobre el sistema político para lograr la intervención institucional, y c) una pelea simbólica para defender la identidad en el campo de la cultura urbana. Las transformaciones sociales a las que nos referimos en el Punto 1, provocaron un aumento de la vulnerabilidad de los sectores populares. De modo que el modelo de integración que asociaba las figuras del *buen vecino de barrio* con la del trabajador perdió su carácter abarcativo y está dejando fuera a un número creciente de personas. Es en ese contexto que las familias llegan a una ocupación de tierras: intentan escapar a la vulnerabilidad a la que se encuentran sometidos por medio de un proyecto que busca recrear un lugar en el mundo.

Las organizaciones que los ocupantes construyen a fin de lograr la infraestructura de servicios y la construcción de los espacios comunitarios es una búsqueda de elementos que

ayuden a sostener la vida familiar e individual. Obtener el agua potable, un comedor infantil, el ingreso de una línea de transporte o un subsidio para un centro deportivo, son todos soportes del hogar y el individuo atribuidos a la comunidad local, definida ésta en términos de barrio. Más aún, son esfuerzos de integración social mediante la integración a la ciudad. No obstante, en el contexto actual, los vínculos que construyen los ocupantes no pueden dejar de ser precarios, ya que los soportes relacionales que logran construir son altamente dependientes de los recursos que puedan obtener de las instituciones públicas. El médico y los medicamentos para la sala, los maestros y la legalización de la escuela, el acceso a los servicios urbanos, dependen del reconocimiento y la participación de los organismos públicos; el barrio es un mundo propio en el que no es posible sostenerse sin la mediación de las instituciones que lo mantienen vinculado al resto de la sociedad.

Una de las caras de este deseo de vivir y ese proyecto de hacer un barrio es la necesidad de recomponer la identidad urbana del vecino de barrio amenazada por el agotamiento de los caminos institucionales de reproducción de la vivienda. Así, el problema habitacional es dotado de sentido porque la vivienda se inserta en un complejo urbano (el barrio) que representa una identidad que se quiere recuperar. Si la figura del vecino adquiere por sus representaciones un contenido moral (*fulano es un buen vecino*), es también porque se pone en tensión con la figura del *villero* o del habitante del *cante*, a la cual se le atribuirán todos los males, convirtiéndola en un polo de referencia negativo. En efecto, la existencia de ese grupo de pobres estigmatizados hace posible que el vecino se diferencie construyendo un sentimiento de dignidad personal y gozando de algún reconocimiento social: *tenemos derecho a una vivienda digna*, incluso en un contexto de pobreza absoluta. Es por ello que la acción de los ocupantes se inscribe en un doble registro. En el primero, los ocupantes procuran proveerse de un hábitat que les permita materialmente organizar la vida familiar a partir de facilitar el acceso al medio urbano, en torno al cual gira casi la totalidad de la vida cotidiana. Pero en el segundo registro, se juega una batalla simbólica por recomponer la identidad amenazada, registro que evoca la dimensión cultural del hábitat.

En un contexto de vulnerabilidad generalizado donde las políticas sociales no logran más que superponerse unas a otras bajo la forma de paleativos y donde la vulnerabilidad aumenta, las posibilidades de reingresar a una zona de integración plena aparecen lejanas. Ya que, por fuerte que sea el poder integrador de la sociabilidad primaria y la inserción urbana, no puede alcanzar por sí solo a restituir el debilitamiento de los lazos de integración social que vinculan al individuo con la sociedad global. Sin embargo, pese a la precariedad, el

asentamiento intenta al menos sortear la condición de *ghetto* en la que parece haber caído la *villa*, el *cantegril* o la *favela* y evitar el descenso más directo hacia una zona de exclusión.

La organización comunitaria presente en los asentamientos se constituye en una herramienta para presionar sobre el sistema institucional a fin de encontrar soluciones a los problemas que se van presentando, pero a su vez a la sociedad se le ofrece una excelente oportunidad de aprovechar un capital social ya existente y que da pruebas de eficiencia. Así como los sindicatos nacieron como un elemento de reclamo y autodefensa y luego fueron incorporados a la gestión pública por parte del Estado, convirtiéndose en uno de los mayores capitales sociales de las sociedades modernas.

### **3. Un camino hacia la integración. Cuando el Estado reconoce a los olvidados.**

Hemos mostrado que la iniciativa de las ocupaciones ilegales de tierras puede ser considerada como un intento de respuesta frente a la vulnerabilidad. Sin embargo, hasta el presente, esos barrios permanecen en un estado de integración marginal, ya sea desde el punto de vista de la integración del barrio a la ciudad como de la población a la sociedad. Esta fragilidad proviene de dos límites que es necesario reconocer para poder hacerles frente y para no sobrestimar los alcances de la iniciativa popular. En primer lugar, es difícil recomponer en el cuadro de lo local los lazos de integración que se juegan a nivel del empleo. En segundo lugar se presentan límites a nivel de las organizaciones barriales, de las respuestas que se brindan desde el poder público y de la relación entre ambos. Es sobre este punto que se debe actuar si se quiere recuperar el valor de las organizaciones como capital social.

Los asentamientos han desarrollado formas variadas de organización. Estas suelen oscilar entre dos modalidades: la primera se asocia a una fuerte protesta, enfrentamiento y crítica hacia el poder político, combinado con importantes niveles de participación y democracia de base; en la segunda forma encontramos organizaciones a veces institucionalizadas bajo la forma de mutuales, cooperativas o sociedades de fomento, integradas al juego político y con una importante capacidad de gestión frente a las distintas instancias del Estado.

Del lado del sistema político, las actitudes también suelen oscilar entre dos polos opuestos. En una sólo se ve la ilegalidad del acto de invadir tierras, las conductas contestatarias del orden social, y por consiguiente basa sus respuestas en el rechazo de la ocupación de tierras, casi siempre escudándose en el respeto de la propiedad. El extremo de esta actitud es el desalojo por la fuerza de los ocupantes. La otra actitud consiste en la búsqueda de integración de las

organizaciones al sistema político. A cambio de beneficios destinados al barrio se reclama la adhesión política de la población, llegando en el caso extremo a la manipulación clientelar. En este caso se tolera la ocupación pero no se buscan de ninguna manera caminos que lleven a una integración definitiva. Una combinación de estos dos pares de actitudes opuestas conduce con frecuencia a círculos perversos. No obstante, existen también numerosos antecedentes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales y las organizaciones barriales, donde ambos términos de la relación han comprendido que el diálogo es imprescindible. La precariedad reinante indica bien que los intentos continúan siendo al menos incompletos e insuficientes.

Una serie de obstáculos debe ser superado, principalmente del lado gubernamental y del sistema político: 1) es necesario superar la estigmatización que no contribuye más que a recluir a las poblaciones en la marginalidad; 2) es necesario reconocer que la integración de la capacidad movilizadora de las organizaciones es un capital social que los gobiernos no pueden darse el lujo de despreciar; 3) es necesario que el personal técnico de los gobiernos acepte que la racionalidad técnica no es el único criterio para llevar adelante un proyecto y que, en el dominio de lo social, la participación de la población es imprescindible;<sup>15</sup> 4) la participación debe incorporarse en todas las etapas de los proyectos de integración, con lo cual 5) es necesario abrir espacios de democratización del poder público ya que no hay participación posible si las decisiones permanecen concentradas; 6) no debe confundirse la integración de las organizaciones con su cooptación política o partidaria, debiendo respetarse el carácter civil de las mismas siempre reclamado por los pobladores - *Nosotros somos apolíticos* -; 7) deben generarse instancias de largo aliento que permitan un seguimiento de la evolución de los proyectos y de la situación de las poblaciones, que incluyan ámbitos de discusión entre los técnicos, la población y los políticos. Una de las principales dificultades, una vez decidida una inversión social, es la continuidad y la progresión de la actividad que suele deteriorarse con el paso del tiempo e ir hundiéndose en el cuadro de deterioro generalizado; 8) finalmente todo debe ser enmarcado en una concepción de las políticas sociales que supere la idea del reparto de cosas o subsidios. Deben generarse procesos institucionales sostenidos que apunten a transformarse en lazos de integración social, entre los cuales los proyectos culturales se han revelado de alto valor. No se trata, por ejemplo, de subsidiar la construcción de una escuela, una sala de salud o un centro de capacitación, sino de generar proyectos educativos, de salud o

---

<sup>15</sup> Cf. KLIKSBERG, Bernardo : “ Seis tesis no convencionales sobre participación ”, trabajo presentado al *Forum culture et développement*, BID/Sciences Po, Paris, 9-10 octobre 1998.

de inserción profesional en los que la participación y el diálogo permanezcan funcionando a lo largo del tiempo.

Cuando las organizaciones barriales pretenden una autonomía extrema por temor a la cooptación, pierden de vista la importancia del criterio técnico y del rol del político. En el caso de los asentamientos, la integración a lo urbano no puede ser percibido como un desarrollo autónomo sino como el resultado de la vinculación con la vida institucional. El Estado, por su parte, continúa apareciendo como el natural responsable de garantizar los derechos fundamentales y el sistema político como la arena institucional donde se juegan los conflictos. Los sectores populares se encuentran en un enorme grado de dependencia respecto al Estado como consecuencia de la vulnerabilidad social de su situación; lo que lleva a que la vida cotidiana en los barrios se encuentre altamente politizada, pese a lo que se cree comúnmente. Sin embargo, en el contexto político actual, lejos de plantearse una modificación radical del sistema institucional, las organizaciones de los barrios marginales procuran integrarse al juego, de tal forma de ser consideradas parte activa en las políticas sociales. En este sentido, no sólo han dado pruebas de eficacia, sino que en realidad se evidencia una importante adhesión a los valores dominantes de la sociedad expresado por ejemplo en el deseo de *vivir en un barrio digno* o en el respeto de las normas de urbanización vigente. Si las organizaciones barriales no procuran subvertir las instituciones y normas sociales sino integrarse a ellas, la sociedad no puede darse el lujo de desconocer ese capital social.



## **DOCUMENTOS PUBLICADOS**

- 1.- Kliksberg, Bernardo. **Hacia una nueva política social**
- 2.- Tonucci, Francesco. **La ciudad de los niños**
- 3.- Rotelli, Franco. **Empresas sociales en Italia**
- 4.- Ramos, Cleide **La televisión en el s.XXI y los jóvenes**
- 5.- Di Marco, Graciela; Carranza, Hugo; Grillo, Oscar; Primavera, Heloisa;  
**Descentralización y Políticas Sociales**
- 6.- Pszemirower, Santiago; Pochtar, Nora; Finkelstein, Susana. **Los adultos mayores y sus derechos**
- 7.- Murtagh, R.; Mitzubuti, S. ; Daza, Rubén; y otros. **Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional**
- 8.- Riverón y otros. **Discriminación contra los extranjeros.**
- 9.- Aguiar, E.; Lapaccó, C.; Dizenfeld, R.; Brenner, Viviana. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy I**
- 10.- Viaggio, J.; Recalde, H.; Zamorano, C.. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy II**
- 11.- Redín, M.E.; Bravo, Ema; Suárez, María y otros. **Redes sociales y redes institucionales**
- 12.- Chitarroni, Horacio. **Estudios sobre la estructura social de la ciudad**
- 13.- Castells, Manuel. **Productividad, competitividad en la sociedad de la información**
- 14.- Pochtar, Nora; Pszemirower, Santiago. **La tan temida ancianidad**
- 15.- Fleury, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa**
- 16.- Palomino, Héctor; Moro, Javier; Mercado, Pampa. **Políticas Sociales y Derechos Humanos**
- 17.- Kliksberg, Bernardo. **Desigualdad y desarrollo en América Latina; el debate porstergado.**
- 18.- Kliksberg, Bernardo. **Seis tesis no convencionales sobre participación**

19. Calcagno, Luis. **Los que duermen en la calle. Una aproximación a la indigencia extrema en la ciudad de Buenos Aires.**

E-mail: [enlacesps@buenosaires.gov.ar](mailto:enlacesps@buenosaires.gov.ar) Internet: <http://buenosaires.gov.ar/promocion>