

Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas 4.

Primer semestre 2019

Dossier: Políticas Sociales y Territorios. Fronteras, redes e intersticios entre actores, instituciones y jurisdicciones

Coordinación: Carla Zibecchi (CONICET – CEIPSU/UNTREF)

Fecha límite para la recepción de artículos: 30 de septiembre de 2018.

En los últimos años, la relación entre los estados en sus diversos niveles –nacionales, provinciales, locales-, las políticas sociales –con un especial énfasis en su versión focalizada y descentralizada- y el territorio se ha complejizado formándose en un campo de estudio renovado para las ciencias sociales. Por un lado, el territorio se constituyó en un escenario en donde se puede observar a la política social, la intervención cotidiana de los estados y a los actores que median a la política. Además, el territorio es construido por las políticas sociales focalizadas pudiéndose observar, a través de ellas, cómo los estados delimitan territorios como objeto de intervención y de competencia. En este campo de estudio, en torno a las formas posibles bajo las cuales se puede estudiar a los estados y a sus políticas sociales, el territorio fue adquiriendo una mayor valoración analítica, lo cual también abre interrogantes acerca de su alcance heurístico y su definición. ¿Qué entidad – epistemológica, teórica y metodológica- cobra el territorio en las investigaciones actuales sobre la política social y del Estado? ¿El territorio es una categoría de análisis? ¿Es una categoría nativa de los actores involucrados en las investigaciones? ¿Es una estrategia metodológica de la investigación social? ¿Es la “puerta de entrada” para la realización de investigaciones empíricas? En un plano más fáctico, ¿Cómo se materializan las políticas en el territorio? ¿En qué medida las políticas se redefinen en el territorio?

Este dossier se propone estudiar las relaciones posibles entre políticas sociales y territorios, relaciones que se pueden considerar dialógicas, recursivas, conflictivas. En particular, busca sistematizar los más recientes avances en el conocimiento sobre este complejo campo de estudio a través de la indagación de tres ejes : a) el territorio como “prisma” para observar al Estado, a las políticas sociales, en particular a la política social descentralizada y a los programas sociales focalizados, b) el territorio como un espacio social para hacer visibles e inteligibles a diversos actores (estatales y no estatales) vinculados a la política social, y c) procesos y fenómenos políticos en torno a los programas sociales asistenciales –clientelismo, lucha distributiva entre diversos actores, entre otros– en determinados territorios delimitados espacialmente y simbólicamente.

El primer eje sobre el cual gira este dossier se centra en el territorio como un “prisma” que permite ver el proceso de implementación de la política social. De manera sintética puede decirse que, con el proceso de descentralización y focalización de la política social, el territorio se constituyó en un espacio de actuación entre los diferentes niveles del Estado. Estos procesos permitieron lecturas, desde las ciencias sociales, en torno a los programas sociales ya no centradas en un sector de la política social (salud, educación, vivienda) o bien en un nivel gubernamental determinado (nacional, provincial, municipal). Por el contrario, se

habilitaron formas novedosas de investigaciones que dieron cuenta de la interjurisdiccionalidad (entre el Estado nacional, el orden provincial y lo municipal/local), de la intersectorialidad de las políticas sociales (salud, educación, vivienda, programas asistenciales, programas de empleo), como corte horizontal y vertical de las propias instituciones que forman parte del entramado de políticas sociales en cada escala de análisis. A su vez, ciertos abordajes que adoptaron determinados territorios como “puerta” de entrada (provincias, municipios, barrios) permitieron dar cuenta cómo se reprodujeron desigualdades territoriales por los propios marcos constitucionales, esquemas de distribución de funciones y modelos de financiamiento que variaron entre provincias y municipios, en particular en la política social descentralizada (salud y educación como casos emblemáticos). Como puede observarse, el territorio como “prisma” para analizar procesos de implementación abre una serie de temáticas sobre la cual le interesa hacer foco a este dossier. En primer lugar, el de las dinámicas institucionales que se generan en determinados territorios, más particularmente la relación entre el Estado y los diferentes niveles jurisdiccionales -los estados-, entre las áreas centrales de diseño de los programas sociales y los territorios como “arenas” locales de implementación. Además, se observa una interesante productividad de investigaciones, empíricamente orientadas, que permitieron desagregar las diversas formas en las que el Estado -como relación social y en tanto organización-, se despliega en un territorio dado. En rigor, puede decirse que el hecho de que el territorio sea una “puerta” de entrada para estudiar al Estado y a sus políticas, habilitó nuevas lecturas también sobre el Estado, desagregadas. De modo que las preguntas en torno a este prisma son de diversa entidad: ¿Qué relaciones –teóricas y empíricas- pueden establecerse entre las políticas sociales, los territorios y las desigualdades? ¿Cómo operan las políticas sociales en los territorios locales? ¿Qué relación existe entre los “márgenes” del Estado, sus políticas sociales y los territorios? ¿Qué traducciones se producen del diseño a la implementación de la política?

El segundo eje del dossier se pregunta en qué medida el territorio sigue siendo el escenario en el cual se observan viejos y nuevos actores vinculados a la política social. Un proceso de casi treinta años de implementación de programas sociales asistenciales a nivel local (“los planes”) construyó un escenario sobre el cual comenzaron a visibilizarse diversos actores “de lo local”. La lista de actores y actrices –estatales y no estatales-, viejos y nuevos vinculados a la política es extensa y diversa. Para mencionar solo algunos: punteros, líderes políticos locales, referentes de organizaciones territoriales, mujeres receptoras de programas sociales, trabajadoras vecinales –“manzaneras”- “burocracias callejeras”, burocracias municipales, movimientos sociales. En rigor, lo territorial se transformó en un universo de sentido que permitió explicar el *modus operandi* de estos actores en torno a la política social asistencial, lo cual abrió el estudio de nuevas dimensiones en torno a cómo actores y actrices estatales y no estatales -individuales y colectivos- se mueven entre unos y otros espacios, operan y circulan con sus propios recorridos y redes. ¿Qué estrategias realizan estos actores para acceder a los programas sociales? ¿Qué recursos movilizan? ¿Cómo circulan por el territorio y qué hacen circular en el espacio (planes, dinero, lealtades)? ¿Cómo podemos situar a la política social a nivel local y a la mediación de los actores? En estos estudios: ¿Cuáles son sus referentes empíricos o puntos de observación más fructíferos? ¿Las ventanillas del municipio? ¿La sala de espera de una sala de primeros auxilios? ¿La ruta? ¿El barrio? Por otra parte, estudiar procesos políticos de implementación de políticas sociales de manera situada y contextualizada permitió a las investigaciones no perder de vista que los límites cartográficos no son iguales a los que definen las instituciones estatales con sus burocracias, como tampoco son los mismos que las categorías nativas de los actores (“ciudadanos”, “receptores de programas sociales”, “usuarios” de políticas sociales, “mediadores”). Ahora bien, si el territorio es una categoría nativa establecida por los propios actores de lo local: ¿cuáles son las fronteras que establecen para delimitarlo?

También el territorio se ha constituido como “arena” de confrontación política, lo cual ha permitido repensar nuevos espacios de conflictividad y de negociación. En consecuencia, el último eje de este dossier busca centrarse en el territorio como una “arena” en la cual se desenvuelve la lucha distributiva por los recursos estatales vinculados a los programas sociales y otros recursos estatales. De manera sintética puede decirse que con el proceso de descentralización y focalización de la política social, el territorio se constituyó en un espacio de competencia entre los diferentes niveles del estado –los estados- y a su vez en un escenario en el cual se dará una lucha distributiva en torno a los recursos estatales ocupando un lugar privilegiado los programas sociales, entre diversos actores en disputa. De modo que el espacio local permite ser un punto de vista estratégico para observar procesos de organización popular inscriptos en los territorios (cooperativas, organizaciones territoriales, movimientos, etc), siendo una dimensión de análisis el acceso y la lucha por “los planes” y la política social en su conjunto. Además, el territorio parece ser la “puerta de entrada” para estudiar otros fenómenos políticos vinculados a la implementación de la política social: la protesta, la movilización popular, las redes de reciprocidad, el “clientelismo”, la “corrupción”. En este sentido, el dossier también se pregunta en torno a las actuales formas organizativas, politicidades, identidades y subjetividades, repertorios de acción que acompañan ese intercambio de la política social y qué lugar ocupan los diversos territorios como espacio de disputa y competencia.