

XI Congreso Argentino de Antropología Social

Rosario, 23 al 26 de Julio de 2014

GRUPO DE TRABAJO

ANTROPOLOGÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

TÍTULO DE TRABAJO

HACIA UN ABORDAJE ANTROPOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN BARRIO PERIFÉRICO DE LA CIUDAD DE ROSARIO

Nombre y apellido. Institución de pertenencia.

Mariano Gil. Facultad de Humanidades y Artes (Universidad Nacional de Rosario)



Introducción

Esta ponencia tiene por objetivo exponer algunos avances de mi proceso de construcción de la tesina para la Licenciatura en Antropología Sociocultural, orientada al análisis de políticas públicas que se implementan en Rosario, a partir de una institución ubicada en un barrio periférico de dicha ciudad.

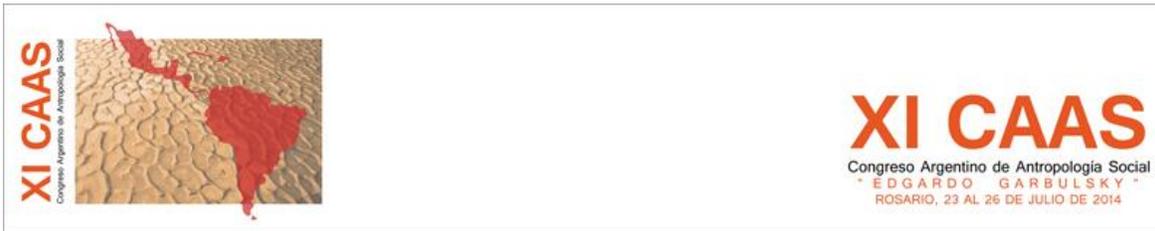
La investigación tiene por fin analizar esas políticas desde una perspectiva antropológica, entendiendo su dimensión histórica y el carácter relacional que se da en la implementación de las mismas. Intentaré poner constantemente en tensión lo producido a partir del trabajo de campo con la orientación teórica construida a partir de la revisión bibliográfica de la literatura dedicada a la temática. De esta forma, me propongo poder vincular distintas dimensiones de lo social en pos de superar falsas dicotomías, fundamentalmente aquellas que hacen hincapié en la disociación de análisis micro y macrosociales.

El referente empírico del proceso de investigación es el Instituto Social de la Comunidad (en adelante ISC)¹, una ONG de larga trayectoria (más de 30 años), situada en un barrio periférico de la ciudad de Rosario. Barrio periférico refiere a que no se sitúa en la zona comprendida entre los grandes boulevares de Rosario², referencia popularmente arraigada para distinguir “el centro” o “macro-centro” de “los barrios”. En ella se realizan todo tipo de actividades sociales y comunitarias, implementándose políticas públicas orientadas a los vecinos. Ampliaré esta descripción en el apartado correspondiente.

Siguiendo a Paul Willis (2005), considero necesario, previo a iniciar la exposición, realizar una suerte de “confesión teórica” a fin de aclarar mi vínculo

¹ El nombre de la institución, así como todos los nombres propios de los sujetos vinculados a la investigación (entrevistados, personas mencionadas en observaciones, etc.) han sido modificados a fin de preservar el anonimato.

² Bv. 27 de Febrero al sur, Bv. Oroño al oeste (o bien Av. Francia) y el río Paraná al este y al norte, estarían delimitando esta zona.

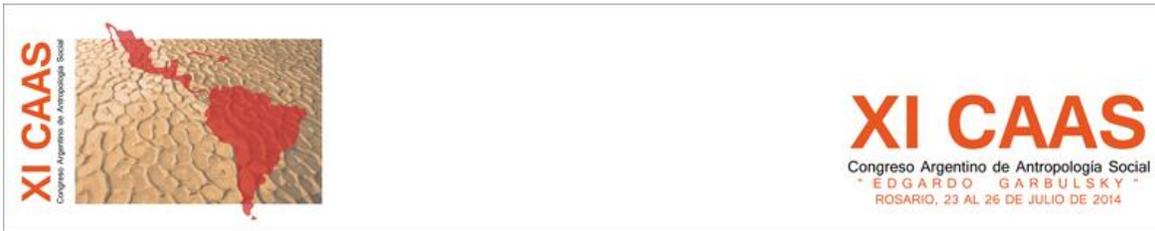


personal con la institución. Participo en ella a través de mi trabajo en la edición y publicación de una revista institucional desde el año 2010, donde además de difundir las actividades y noticias de la ONG y del barrio, también completamos cada número con contenido político, notas de opinión, entrevistas, etc. Es por eso que, a lo largo de estos años, he cultivado una importante familiaridad y trato continuo con el ISC, lo cual no deja de ser un desafío a la hora de realizar un análisis antropológico y crítico acerca de las tareas que allí se desarrollan, y que de alguna manera también me involucran. Entre ellas, se destacan el jardín de infantes que allí funciona, el comedor, el área de capacitaciones y el centro de jubilados. Estos serían los cuatro grandes ejes de trabajo del ISC.

En cuanto a la organización de la ponencia, en primer lugar expondré algunas cuestiones teórico-metodológicas vinculadas al abordaje antropológico de las políticas públicas que me propongo. En segundo lugar, introduciré un debate que atañe a la problemática que me ocupa, a saber, la discusión en torno a la conceptualización de la cuestión social. En tercer lugar, haré una breve síntesis acerca del proceso histórico particular por el que atravesó el ISC, desde su fundación en 1983 hasta la actualidad. En cuarto lugar, me adentraré a enunciar algunos de los ejes de análisis construidos a partir del trabajo de campo y su diálogo constante con la teoría, ensayando un análisis descriptivo provisorio. Por último, en las consideraciones finales, dejaré sentado los puntos de interés en la continuidad de mi trabajo, las estrategias a desarrollar en la próxima etapa y algunas reflexiones en torno al abordaje antropológico de las políticas públicas.

Políticas públicas y antropología: algunas consideraciones

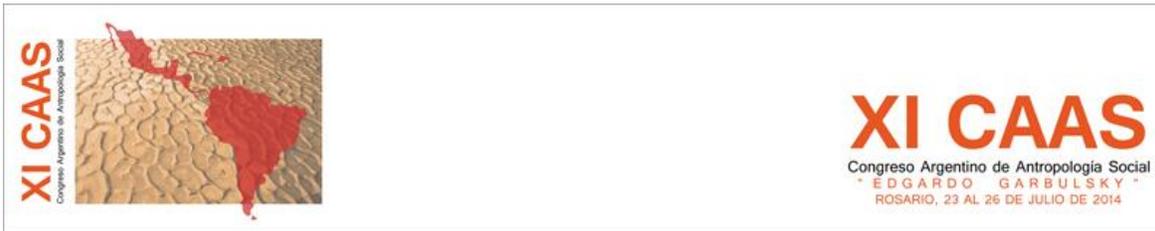
Considero, siguiendo los planteos de Eduardo Menéndez (2010), que la antropología sociocultural como disciplina científica no se distingue esencialmente, epistemológicamente, de otras ciencias sociales, sino que las diferencias se asientan en diversidad de enfoques y en el derrotero histórico que han seguido cada una de ellas. Este punto de vista permite el diálogo fecundo y no



compartimentalizado entre las diferentes disciplinas sociales. En ese sentido, podríamos considerar al trabajo de campo como un eje a partir del cual se construye nuestra identidad disciplinar (Achilli 2000), pues es en el ejercicio de la reflexividad, del trabajo con el otro, donde se da la construcción del conocimiento que permite descripciones y análisis de particularidades, pero vinculándolas a cuestiones de índole estructural.

Asumo, entonces, un enfoque antropológico relacional que hace hincapié en la historización de los procesos sociales y en la necesidad de un diálogo problematizado y crítico, constante, entre campo y teoría (Achilli 2005; Rockwell 2009). Podrían considerarse tres operaciones fundamentales, tres ejes a partir de los cuales se da un proceso de investigación de este tipo: la búsqueda y análisis de antecedentes de investigación, la construcción teórica a través de referentes conceptuales, y el trabajo de campo (Achilli 2005). De ninguna manera se trata aquí de etapas o fases, al contrario, la lógica de un proceso investigativo relacional y crítico se da justamente en la síntesis de estas operaciones para producir conocimiento social. Ahora bien, el análisis en antropología supone re-constituir teóricamente el objeto de estudio, re-conceptualizarlo, teniendo en cuenta que *“(...) se ha hecho trabajo etnográfico cuando se modifica sustancialmente la conceptualización inicial del objeto de estudio, cuando, a consecuencia de la construcción de nuevas relaciones, se puede dar cuenta del orden particular, local y complejo del fenómeno estudiado, cuando la descripción final es más rica, más densa, que la descripción inicial, cuando se abren nuevos caminos de investigación siempre en proceso de construcción, siempre inconclusos”* (Rockwell 2009:67).

Es importante señalar en este punto la distinción con perspectivas que, en términos de Paul Willis (2005), incurren en un “pacto secreto con el positivismo”. Este “pacto” consiste en la creencia de que es posible, a través del trabajo de campo considerado como una herramienta canónica y metafísica, reflejar exactamente el pensar y sentir de los sujetos de la investigación, a partir del

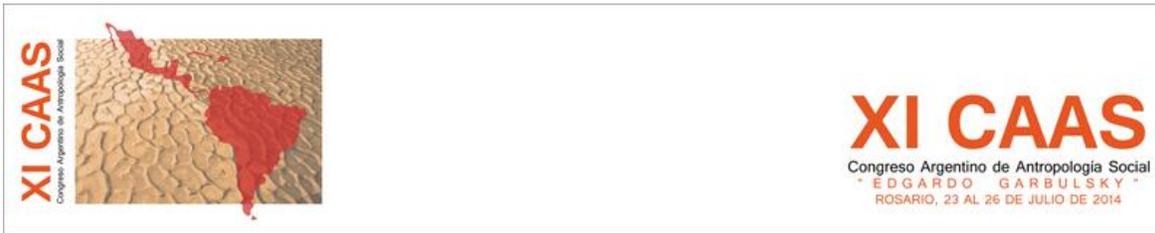


supuesto de que la verdad está “ahí afuera” y que el problema de las ciencias sociales se da en términos de perfeccionamiento de metodologías y técnicas para recolectar los datos. Por el contrario, sostengo que es en la interacción etnográfica en tanto relación social donde los datos se construyen, ya que los mismos no preexisten al proceso de investigación sino que son fruto y parte del mismo.

En el campo de las políticas públicas, y siguiendo la perspectiva planteada, la antropología es capaz de aportar un punto de vista que se distinga de enfoques de corte cuantitativo, generalmente elaborados desde la administración pública. En ese sentido, Cris Shore (2010) señala al respecto que *“Si el “trabajo de formulación de políticas” puede ser definido como las prácticas y las formas organizacionales por medio de las cuales se generan las políticas, entonces el análisis de estas formas organizacionales y prácticas socioculturales constituye los cimientos del estudio antropológico”* (Shore, 2010:25).

5

Cabe aclarar que el autor se refiere al estudio de la formulación de las políticas y no al de su desarrollo en la práctica, pero de todas maneras este punto de vista, que se distancia de lo que las políticas enuncian para inmiscuirse en las prácticas y discursos que subyacen a ellas, es característico de un enfoque antropológico. Vinculo este planteo con el de Manuel Delgado (2007) en su enfoque sobre la ciudad y lo urbano, donde resalta la necesidad de estudiar no la ciudad entendida como lo establecido, lo rígido, cristalizado, sino lo urbano en tanto espacio concreto cargado de prácticas y sentidos construidos por los sujetos. *“La ciudad es un sitio, una gran parcela en que se levanta una cantidad considerable de construcciones, encontramos desplegándose un conjunto complejo de infraestructuras y vive una población más bien numerosa, la mayoría de cuyos componentes no suelen conocerse entre sí. Lo urbano es otra cosa distinta. No es la ciudad, sino las prácticas que no dejan de recorrerla y de llenarla de recorridos; la obra perpetua de los habitantes, a su vez móviles y movilizadas por y para esa obra”* (Delgado 2007:11).

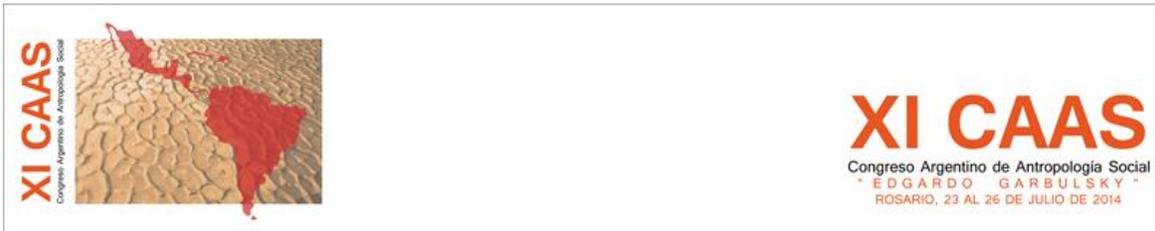


Manuel Delgado (2007) plantea así la posibilidad de construir una *antropología de las calles*, donde no es suficiente considerar la vida social en base a criterios taxonomizadores propios de la administración, sino que es preciso analizarla en su historicidad y en su concreción práctica. Llevado al campo de las políticas públicas, esta idea supone la necesidad de un trabajo de campo antropológico en vinculación estrecha con los sujetos que se apropian de las políticas públicas y las resignifican, cuestiones que suelen quedar por fuera cuando se analiza la política pública desde perspectivas meramente cuantitativas. En otras palabras, no alcanza con estudiar tal o cual programa analizando sus documentos, sus objetivos, estadísticas, etc., sino que es necesario analizar también de qué manera, en el campo de la vida cotidiana, de la práctica concreta, se desarrollan en terreno las políticas, involucrando una variedad de actores.

Por vida cotidiana entiendo, de acuerdo con Karel Kosik (1967), la organización de la vida individual de los hombres, donde sus acciones se fijan en la reiteración diaria y en la distribución del tiempo. En ella *“la actividad, el modo de vivir se transforman en un instintivo (subconsciente e inconsciente) e irreflexivo mecanismo de acción y de vida”*. Sostengo que, contrariamente a pensar la vida cotidiana como una sucesión de accidentes particulares, la misma puede vincularse con cuestiones más estructurales de la sociedad.

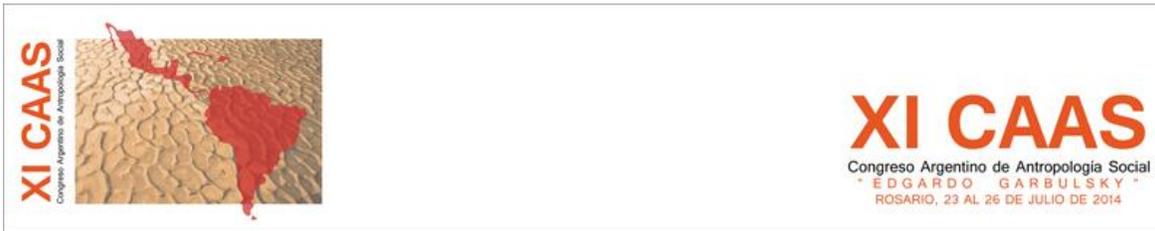
Las implicancias del análisis de la vida cotidiana en un trabajo de investigación social son notorias, pues los ámbitos cotidianos están impregnados de contenido histórico-social (Achilli 1993). Desde esta perspectiva, no entiendo a la vida cotidiana fenomenológicamente, como algo autónomo respecto del contexto social, sino por el contrario, destaco la no autonomía de la vida cotidiana. Por tal motivo, el concepto de vida cotidiana no es un universal, pues se construye analíticamente en el campo social concreto donde se realiza el proceso de investigación.

Otra autora que ha trabajado la noción de vida cotidiana fue Agnes Heller (1994) quien la define como el *“conjunto de actividades que caracterizan la*



reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social” (19). Vemos aquí la estrechez de la vinculación entre vida cotidiana y reproducción social, relación que caracteriza a toda conservación del hombre particular como hecho social. El hombre solo puede reproducirse en la medida en que desarrolla una función en la sociedad. Heller también destaca, al igual que Kosik, y al igual que mi postura, el carácter histórico de la vida cotidiana: la reproducción del particular es siempre reproducción de un hombre histórico, de un particular en un mundo concreto. La vida cotidiana, entonces, sería la mediadora con lo no cotidiano, lo estructural.

Pero, volviendo a lo anterior, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de políticas públicas? Es necesario aclarar una serie de cuestiones. En primer lugar, una definición clásica de políticas públicas es la planteada por Oszlak y O’Donnel (1981) según la cual las mismas consisten en un conjunto de acciones u omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado. Si bien esta idea hace hincapié en considerar a las políticas públicas como insertas en una “estructura de arenas” (Oszlak y O’Donnel 1981), esto es, en relaciones sociales de poder, considero que adolece de la dimensión simbólica y cultural de las políticas públicas, pues no se trata sólo de acciones sino que además en ellas entran en juego símbolos, estatutos de legitimidad, tecnologías políticas, formas de gubernamentalidad e instrumentos de poder (Shore 2010). Hay una dimensión simbólica en la producción e implementación de políticas públicas, dimensión de la cual no está excluidos los sujetos a los cuales toman por “destinatarios”. En otras palabras, los sujetos también colaboran en la construcción del sentido de las políticas públicas. De este modo propongo un enfoque que no se centre únicamente en el Estado, sino que también indague en las múltiples relaciones de poder, culturalmente atravesadas, que intervienen en la vida cotidiana. Se trata de entender a la cultura, siguiendo el planteo de Raymond Williams, como proceso social total estrechamente ligado a las relaciones de dominación y subordinación.



“(…) el concepto de “hegemonía” tiene un alcance mayor que el concepto de “cultura”, tal como fue definido anteriormente [es decir, como proceso social total], por su insistencia en relacionar el “proceso social total” con las distribuciones específicas del poder y la influencia. Afirmar que los “hombres” definen y configuran por completo sus vidas solo es cierto en un plano abstracto. En toda sociedad verdadera existen desigualdades específicas en los medios, y por lo tanto en la capacidad para realizar este proceso (...) Gramsci introdujo el necesario reconocimiento de la dominación y la subordinación en lo que, no obstante, debe ser reconocido como un proceso total” (Williams; 1980:129y130).

En ese sentido, planteo una

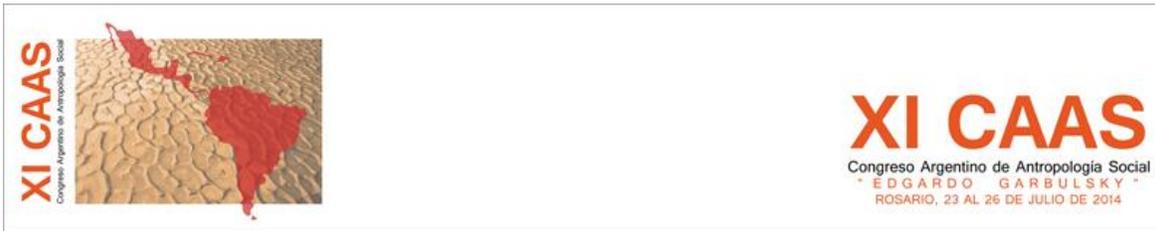
“aproximación a las políticas sociales como producciones, como resultado de una compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios de cada sector” (Zapata 2010:14).

8

El análisis antropológico relacional, crítico e historizado de las políticas públicas, lejos de producir conocimientos aislados, disgregados acerca de tal o cual programa, debe hacer un esfuerzo por vincular la racionalidad de la política pública, el proceso por el cual se implementa teniendo en cuenta todos los sujetos que intervienen en el mismo, y la vinculación con el contexto histórico-cultural más amplio en el que se inscribe. Se trata de concebirlas como prácticas políticas y culturales (Canelo et. al. 2013), rompiendo con la noción positivista unilineal donde se daría simplemente una relación Estado-sociedad civil/beneficiarios de tipo mecánica y unidireccional.

Acerca de la cuestión social

El debate acerca de la cuestión social se encuentra íntimamente ligado al estudio de las políticas públicas, en tanto ellas tienden a intervenir sobre esta cuestión. En términos generales,



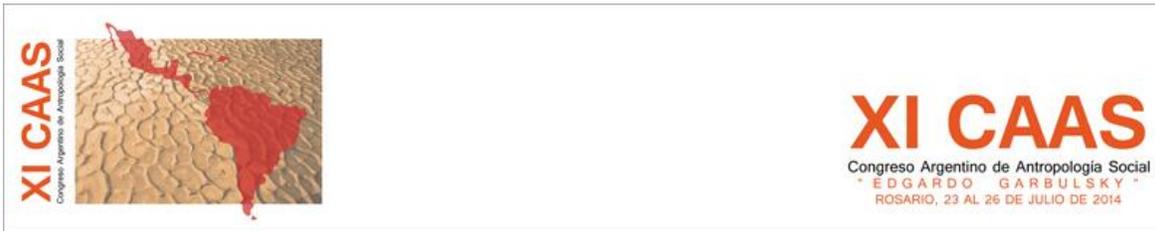
“(...) “la cuestión social” no es más que la emergencia y la puesta en escena de aquella “falla estructural” (o, si se quiere, “tensión latente”) de la modernidad capitalista, entre el principio de libertad e igualdad de los individuos y la dependencia del salario” (Grassi 2002:110-111).

Me detendré a desmenuzar algunas derivaciones de esta definición. La cuestión social constituye una problemática particular de sociedades capitalistas modernas, y se basa en una contradicción esencial: por un lado, el declamado principio de igualdad civil, y por el otro, la desigualdad inherente al sistema capitalista. La cuestión social es, justamente, la emergencia de esta contradicción insoluble. La política social es la que viene a intentar subsanar esta “tensión latente”, por lo cual se podría decir junto con Andrenacci (2002) que el debate de la política social es el debate acerca de las condiciones sociales en el capitalismo global de fin de siglo. La política social se basa en la intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran a la sociedad.

9

Ahora bien, la forma que asume la política social está estrechamente relacionada a un contexto histórico en la cual que se inscribe. En ese sentido, Andrenacci (2002) afirma que la intervención social del Estado hasta los años ´70 en la Argentina fue funcional a un mercado de trabajo caracterizado por el pleno empleo y por la amplia extensión de relaciones salariales formales. El Estado de bienestar, entonces, *“expresa la institucionalización de un modo de integración social que tiene al trabajo como un valor fundamental”* (Grassi 2002:122). La intervención, entonces, estaba centrada sobre los mecanismos de integración, fundamentalmente el salario. Se trata, en términos de Andrenacci (2002), de una “intervención en el centro”.

Ahora bien, a partir de mediados de la década del ´70 se produjeron notables cambios en el sistema de acumulación capitalista, pasando de un modelo basado en el salario a un modelo basado en las finanzas. El modelo neoliberal

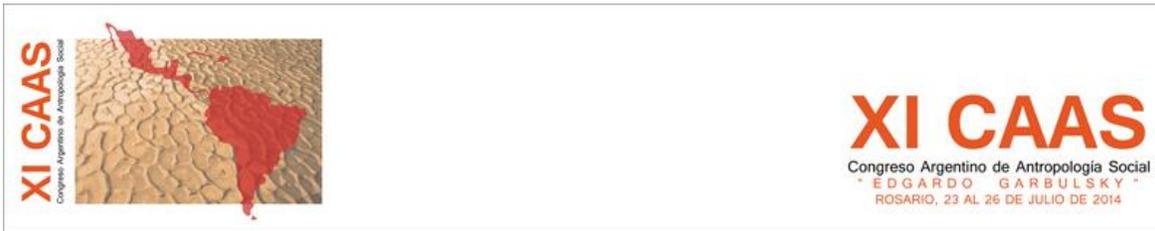


genera cambios profundos en la sociedad, la economía y la política generando una estructura social cada vez más desigual.

“(...) las políticas del ajuste estructural se basaron en una estricta aceptación de las propuestas de los organismos internacionales de financiamiento en lo que hizo a la desregulación de la economía y los mercados, apertura externa, privatización de las empresas públicas de servicios de uso económico y masivo y productivas estratégicas, cambios profundos en la legislación laboral tendientes a la flexibilización, modificación de la orientación de las políticas públicas y del rol social y económico del Estado” (Hintze 2003:1).

La exclusión, expresada de manera crítica en el crecimiento de la pobreza, se convierte en el centro ineludible del análisis de la cuestión social (Hintze 2007). De la mano de estas transformaciones socio-económicas, entonces, *“la cuestión social no se presenta como contradicción y virtualidad de la fractura, sino que se particulariza y metamorfosea en los problemas sociales cuya definición es, a la vez, la expresión hegemónica del modo como la sociedad se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza aquel enigma” (Grassi 2002:111).*

Hay consenso entre varios autores (Andrenacci 2002; Grassi 2002; Hintze 2007), entonces, en caracterizar a las políticas sociales neoliberales a partir de esta nueva forma de la cuestión social. En consecuencia, si la cuestión social ya no va a asumir la existencia de una contradicción entre el principio de la igualdad civil, por un lado, y la desigualdad presente en el capitalismo, por el otro, va a tender a particularizarse, esto es, a apuntar no al sistema sino a los sujetos excluidos. La pobreza va a ser considerada como un fenómeno que podría definirse por la enumeración de las carencias de un sujeto carenciado o pobre, elegible para merecer la asistencia social (Grassi 2002). La intervención del Estado pasa, entonces, desde los mecanismos de integración (es decir, desde el centro), hacia los sujetos, es decir, se produce una “intervención en los márgenes” (Andrenacci 2002). Consecuentemente, las políticas sociales van a centrarse en esta “población-objeto”, y serán caracterizadas por tres principios: focalización (la



intervención sobre los sujetos y no sobre el sistema), descentralización (transferencia a niveles provinciales y municipales) y privatización (transferencia a organismos no gubernamentales, financiación de organismos multilaterales de crédito) (Andrenacci 2002; Hintze 2007). Se trata de un Estado asistencialista.

Quisiera destacar la importancia de pensar al neoliberalismo no desde un punto de vista únicamente economicista, sino concebirlo como paradigma en tanto concepción del mundo.

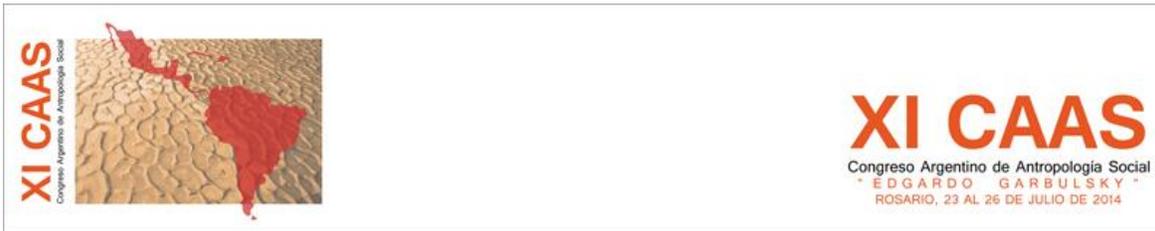
“Desde el paradigma neoliberal se corrió el eje de las políticas sociales, pasando desde un modelo de garantías de derechos a un sistema basado en asistencias parciales. Desde este posicionamiento particular se opacó el eje central de la cuestión social, es decir la relación entre las propuestas de igualdad y libertad de las sociedades modernas y las lógicas liberales del sistema económico capitalista. De esta manera esta discusión quedará de lado y el acceso estará posado sobre las maneras de gestionar las asistencias directas. Desde este paradigma se propicia la profesionalización y el gerenciamiento de las intervenciones asistenciales de cada sociedad. En la Argentina este proceso convertirá a un conjunto de acciones laterales, secundarias, en las políticas sociales centrales del modelo neoliberal local” (Zapata 2010:48).

11

En la última década, en América latina se han producido notorios cambios. En este punto me gustaría retomar una conferencia de Susana Hintze (2013) dictada en la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario³. Lo que sigue son algunas notas tomadas de la exposición.

La autora en primer lugar plantea la cuestión de los gobiernos latinoamericanos del siglo XXI y su contexto caracterizado por la ruptura del mundo bipolar, la reconfiguración de la región bajo el modelo neoliberal

³ La conferencia fue dictada como cierre de las XII Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural, en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, el día viernes 25 de octubre de 2013.



(fundamentalmente en la década de los 90), con la consiguiente desigualdad, exclusión y pobreza de gran parte de la población. Esto constituiría la herencia de estos nuevos gobiernos, caracterizados muchas veces como “nuevos populismos” y que emergen a partir de la primera década del siglo XXI, en el contexto de una nueva crisis global del capitalismo.

En este marco, la autora distingue políticas públicas de corte neoliberal, tales como los programas de transferencia condicionada de ingresos. Un ejemplo del mismo sería, en nuestro país, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), del 2002 (Hopp 2009), el cual a partir del 2003 comienza un proceso de eliminación/reconversión por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dando lugar al Seguro de Capacitación y Empleo y al Plan de Promoción del Empleo (Hopp 2009). Cueva y Tacca (2013) por su parte caracterizan a la década del 90 en nuestro país por las políticas de subsidio frente a un contexto de desobediencia civil. Por su parte, Hintze (2007) destaca como características de las políticas sociales del período la focalización, la privatización y la descentralización de las políticas públicas, como mencionara anteriormente.

En la conferencia en cuestión, Susana Hintze menciona también políticas de tradición socialdemócrata: programas universalistas ligados a la construcción gradual ciudadanía con énfasis en la equidad. El principal ejemplo sería la Asignación Universal por Hijo⁴.

⁴ Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de \$644 para niños menores de 18 años y de \$2100 para chicos discapacitados sin límite de edad.

Esta asignación fue creada por medio del decreto Nro. 1602/09, del Poder Ejecutivo Nacional, y comenzó a regir a partir del 1ro. de noviembre de 2009. Con la misma, el Estado busca asegurarse de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de



Un último tipo de políticas serían aquellas de corte populista, tales como campañas sociales, retenciones, nacionalizaciones, controles de precios, etc. Para Cueva y Tacca (2013), algunas de estas políticas sociales, ubicadas históricamente a partir del siglo XXI en Argentina, tiene como característica que retoman la forma comunitaria y territorial que venía de las organizaciones sociales.

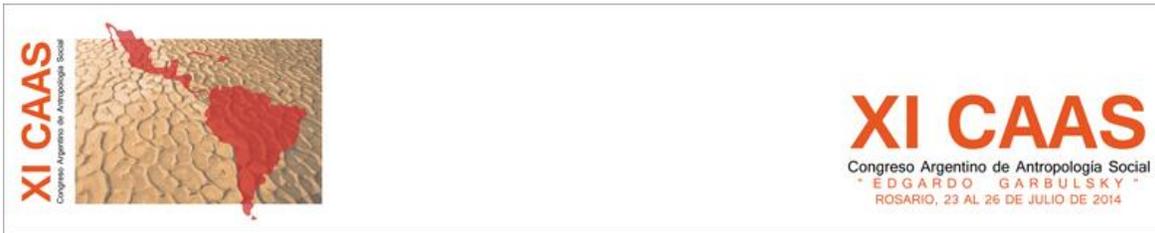
En este marco, el análisis y el trabajo de campo me permitirán poner en tensión estas clasificaciones, complejizarlas incorporando la voz y práctica de los sujetos interactuando. Retomando la perspectiva analítica de carácter procesual propuesta por Susana Hintze (2006), resulta vital que el estudio esté inscripto en las condiciones estructurales, históricamente construidas, que definen la sociedad argentina de comienzos de este siglo.

El Instituto Social de la Comunidad

Pasaré ahora a centrarme en mi referente empírico, que es el ISC. Se trata de una ONG con sede en un barrio periférico de la ciudad de Rosario. Si bien su denominación ha ido cambiando con el tiempo y con el estatuto legal de la institución, hace 30 años que viene realizando actividades en el mismo barrio. Anteriormente a pasar revista a las actividades que se realizan en la actualidad, considero necesaria una historización de la institución para poder dimensionar su práctica actual. Para ello me basaré en relatos de las personas que la han fundado, muchas de las cuales siguen ligadas activamente al ISC, trabajando cotidianamente.

vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla. Actualmente, más de 3.500.000 chicos y adolescentes son beneficiados con esta asignación.

Fuente: www.anses.gob.ar

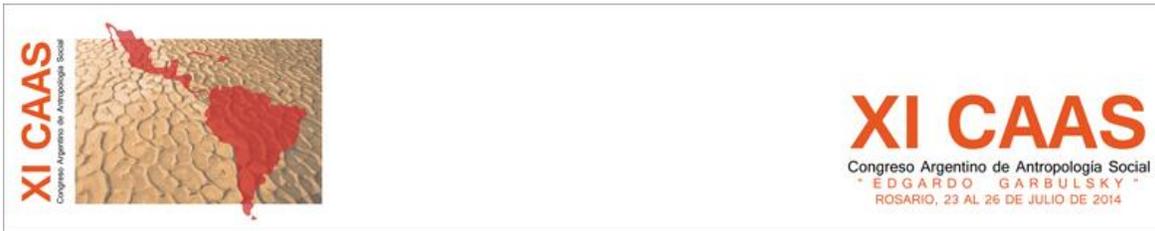


En el año 1983 llegan a Rosario un grupo de militantes de extracción peronista que construyen un pequeño local, el cual se constituye como unidad básica en el mismo sitio donde hoy se encuentra el ISC. A partir de allí comenzaron a realizar la militancia social que se hacía en una unidad básica peronista, intentando articular acciones conjuntas con el barrio para lograr organización popular: *“ayudar a los demás, crear cooperativas, crear espacios de trabajo donde la gente se pudiera ganar su sustento, donde la gente pudiera participar de las organizaciones de la comunidad”* (entrevista a uno de los fundadores, 30/06/2011). Tal fue el arraigo al barrio que con la hiperinflación de 1989 llegaron a coordinar desde la unidad básica un total de 18 ollas populares con las iglesias de la zona (entrevista con uno de los fundadores, 30/06/2011).

A principios de la década del '90 se crea el ISC, a partir de la confluencia de militantes del peronismo revolucionario, que se había desmembrado para ese entonces, y que buscaban *“una herramienta para obtener trabajo para los compañeros, para capacitar a los compañeros, pero fundamentalmente para emitir opiniones políticas”* (entrevista a uno de los fundadores, 30/06/2011). Otro de los pioneros contó acerca de la cuestión formal y legal de la institución, señalando que:

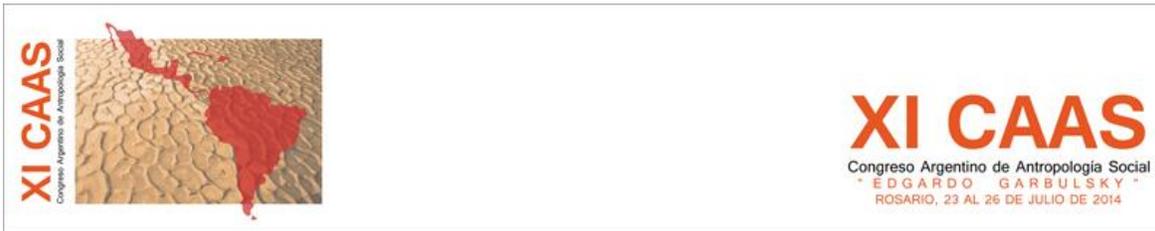
“(…) si uno no cuenta con el aspecto institucional se hacen muy difíciles las apoyaturas. Porque desde el apoyo estatal, hasta el apoyo de algunos sectores, de alguna forma demandan que esto esta tenga un nivel de identidad. La identidad, nos guste o no, la da el reconocimiento oficial de la institución, de modo que la pelea por la institucionalidad que nos llevó como dos años no era una cuestión menor” (entrevista con uno de los fundadores, 18/11/2011).

De esta forma fue como desde una unidad básica se pasó a crear una Organización No Gubernamental (ONG), el Instituto Social de la Comunidad (ISC). Con el transcurso del tiempo fueron notando quienes llevaban adelante la institución que había una necesidad en la gente del barrio: salía a buscar trabajo y no tenía con quién dejar a los niños. Entonces, *“cansados de la dirigencia política*



de ese momento, lo que hicimos fue sacar el cartel que decía *unidad básica* y pusimos un *jardín materno-infantil*” (entrevista con uno de los fundadores, 30/06/2011). Durante esos años, señalan, fueron creciendo como organización social, pero manteniéndose *“al margen de la política partidaria”* (entrevista con uno de los fundadores, 30/06/2011). En el año 1995 fue cuando a partir de algunos programas se logró construir lo que es la actual edificación, que incluye tres salas con calefacción, ventiladores, pizarrones, mesitas, sillas y armarios, patio de baldosas y césped, cocina totalmente equipada, utensilios, baños, todo siempre en el mismo lugar del barrio. Esto fue posible a partir de la adhesión al programa PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición), a través de un convenio con la Municipalidad de Rosario, que apunta a lograr aportarle 1000 calorías diarias entre desayuno y almuerzo, o entre almuerzo y merienda, a los 120 chicos que concurrían al jardín distribuidos en los turnos mañana y tarde. Es interesante señalar que, en términos de Hintze (2007), podríamos ubicar al PROMIN dentro de las políticas sociales focalizadas. En ese sentido resulta una problemática a profundizar la afirmación de uno de los fundadores del ISC acerca de la significación de las ONG, que fueron las correas de transmisión de este tipo de políticas, para ponerlo en tensión con la historización de la institución:

“(…) las ONG son Organizaciones No Gubernamentales. No Gubernamentales es no gobierno. Y yo creo que detrás de eso descansa una concepción que tiene que ver con el no Estado, el no gobierno, etc. La tradición nuestra es otra, es la organización social cooperando, trabajando, presionando, exigiendo al Estado, lo que son los derechos de la comunidad. Eso no quiere decir dependencia del Estado, quiere decir recuperar los derechos que tiene un sector de la población respecto del Estado, y el Estado con la obligación de responder. Esa es la concepción que yo defiendo políticamente y prácticamente, y esto es una muestra de ello. Creo que los compañeros han cultivado esa línea de trabajo. Eso es lo



más valioso de todo y representa un modo de ver la organización social y ver el Estado” (entrevista a uno de los fundadores, 18/11/2011)⁵.

Para esa época, el ISC adhiere al Programa Crecer de la Municipalidad de Rosario, constituyéndose en un Centro Crecer. Se trataba de un proyecto de política social focalizado y que consistía en una red de 31 Centros Crecer articulados por un equipo técnico central, dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario. Su distribución en el territorio representa el mapa de la desigualdad social en la ciudad, pues se establecieron en los barrios más humildes. Por su parte, el programa obedecía a los lineamientos políticos neoliberales: descentralización, focalización y eficacia (Zapata 2010). Los tres ejes del programa fueron el desarrollo integral de los niños y niñas de 2 a 5 años, el desarrollo y promoción de las familias en situación de vulnerabilidad y el desarrollo y fortalecimiento de las diferentes formas de organización de la comunidad.

16

En la actualidad, el ISC tiene diversas áreas. En primer lugar, el jardín, donde concurren diariamente alrededor de 100 niños de 3, 4 y 5 años. Se trata de un espacio educativo, en el cual la particularidad está dada porque las “seños” se formaron en los cursos de auxiliar en salas maternas que dicta la propia institución.

Otra área importante es el comedor, financiado a través del proyecto PNUD, de Naciones Unidas, y a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El mismo no sólo incluye los alimentos, sino también financió el equipamiento necesario para su elaboración (cocina, utensilios, etc.). Se preparan viandas para alrededor de 40 familias por días.

⁵ Cabe destacar que este sujeto, de dilatada trayectoria política, si bien se considera parte actualmente del ISC, no participa en lo que son las actividades cotidianas del día a día pues no vive en la ciudad de Rosario.



El área de capacitaciones se enmarca en el Programa Joven de la Municipalidad de Rosario, y se dictan cursos de cocina, moldería y costura, auxiliar en salas maternas y nivel inicial.

Por otro lado, se realizan diversas actividades sociales no enmarcadas en política públicas formales, tales como el funcionamiento de un centro de jubilados, y la realización de talleres para tratar algunas problemáticas puntuales que van surgiendo, junto con los sujetos del barrio.

Toda esta contextualización obedece a la necesidad de enmarcar la institución y describir las actividades que realiza, pues es desde este punto de vista desde donde analizaré el funcionamiento de las políticas públicas, prestando especial atención a las prácticas y discursos de los sujetos, tanto aquellos que las reciben, como aquellos encargados de gestionarlas y concretizarlas desde la institución. En ese sentido mi trabajo de campo constará de entrevistas y observaciones sistemáticas, cuidando siempre de tener una permanencia estable en el campo.

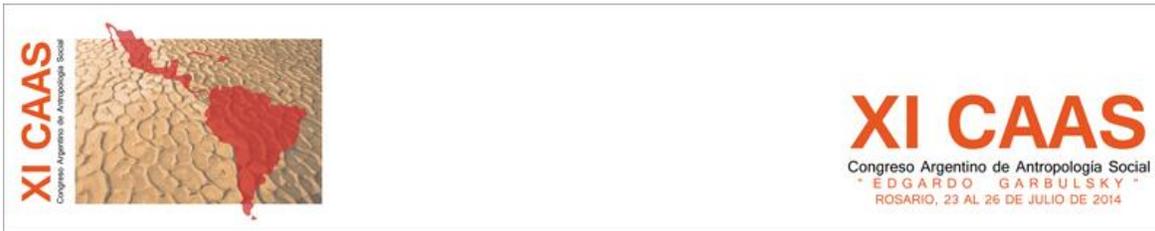
17

Esbozo de un análisis antropológico

A partir de algunas entrevistas sostenidas con autoridades del ISC, y también con voluntarios del barrio que colaboran en las distintas tareas, me propongo construir algunos ejes de análisis, teniendo en cuenta que este trabajo constituye un avance en el proceso de elaboración de la tesina, y que por lo tanto todavía me es necesario un recorrido más vasto por el campo y la teoría.

En primer lugar quisiera destacar el sentido, el significado que se le da la política pública desde la perspectiva de su secretaria, quien es además directora del jardín.

"(...) nuestra tarea como ONG yo siempre digo que es acompañar los procesos, tratar de entender cuál es la problemática real y creo que eso se hace pura y exclusivamente desde el territorio. O sea, no hay otra forma de poder diagnosticar si no es cuando uno vivencia la necesidad. Por eso yo digo que muchas veces hay determinados responsables de áreas en el Estado que al no tener el vínculo real



las políticas públicas no llegan a la gente y fracasan” (entrevista a la actual secretaria del ISC, 26/05/2011).

Considero que esta afirmación, a mi entender de notable contenido, es análoga a lo que la perspectiva antropológica desde la que me sitúo propone. Es decir, la necesidad de un abordaje de las políticas públicas desde el barrio, desde las prácticas, sentidos y problemáticas de los sujetos a los cuales estas políticas tienen por “destinatarios”. En esta misma dirección, y reflexionando sobre otras instituciones que se dedican a trabajar con políticas públicas, el mismo sujeto señaló:

“vas a ver ONGs en la ciudad de Rosario que funcionan en edificios, en oficinas, o sea que son nada más que títulos, y bueno, algunas hasta pequeñas PYMEs. Pero en estos casos donde vos estás todos los días y le ves la cara a la gente, no tenés otra forma digamos, para perdurar y para poder permanecer que no sea interpretar la necesidad” (entrevista a la secretaria del ISC, 26/05/2011).

18

Me interesa particularmente la noción de *interpretar la necesidad*, que podría ser considerada una categoría social (Rockwell, 2009), susceptible de ser retomada en el trabajo de análisis. Con la continuidad del trabajo de campo intentaré profundizar en esta noción, procurando vincularla también con algunas formulaciones teóricas, tales como la categoría de intervención social (Carballeda, 2005), pues ambas ponen énfasis en la dimensión simbólica de las políticas públicas, y no sólo en su instrumentalidad.

Por otro lado, noto cierta discordancia entre esta perspectiva de concebir a las ONG como aquellas instituciones cuya función sería *acompañar procesos e interpretar la necesidad*, planteada por la secretaria, con la vertida por uno de los fundadores y citada más arriba, según la cual la noción de ONG remitiría a una idea de “no gobierno” y por lo tanto tendría una valoración más bien negativa. Cabe aclarar en este punto que este fundador actualmente no participa de las tareas cotidianas de la ONG pues no vive en Rosario.



A su vez, a través de la lectura de los editoriales de la revista que periódicamente publica el ISC, se destaca el rol que le asignan sus integrantes a las políticas públicas. Así, uno de los objetivos es

“(...) ir reemplazando las políticas públicas que atendían necesidad de alimentos y contención por las de devolver la autoestima, dignidad y libertad que nos brinda el trabajo y transmitiendo la idea de que a partir de la organización, cooperativismo y asociatividad, enfrentar los desafíos es más eficaz, comprometido y optimiza la tarea” (editorial Revista del ISC, núm. 3-abril 2011).

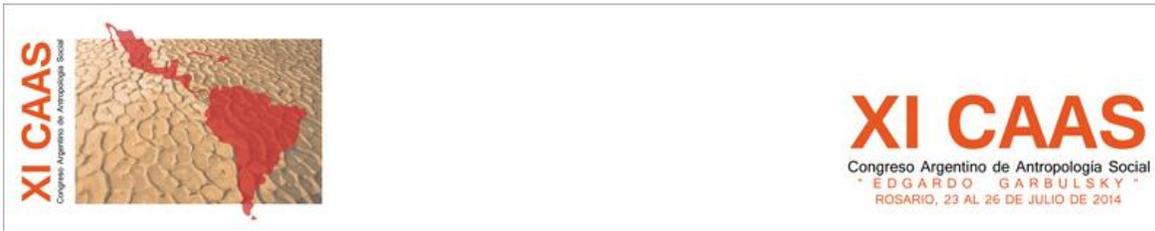
Es patente la inquietud por lograr que las políticas se desarrollen *junto* a los sujetos, y no que sean impuestas “desde arriba”. En el correr de mi trabajo será una inquietud de mi parte profundizar también en esta cuestión, abordando las políticas públicas “desde abajo” e intentando analizar los diferentes aspectos de su materialización.

Una particularidad del ISC, como señalé más arriba, es que muchas de las personas que trabajan allí son del barrio mismo donde se asienta la institución, y han tenido un contacto anterior, por ejemplo, se trata de madres cuyos hijos han concurrido al jardín. Es el caso de Carolina⁶, quien se desempeña como maestra en el jardín:

“(...) a mí me gusta mucho, yo hace muchos años que empecé colaborando, primero inscribí a mi hijo y después empecé a colaborar en la sala. De a poco me empezó a gustar, aprendí muchas cosas, y ya hace 6 ó 7 años que vengo colaborando acá en el jardín, y la verdad que me encanta” (entrevista a Carolina, revista del ISC, núm. 9-julio de 2013).

Desde mi punto de vista surge aquí otro eje que me interesaría analizar: la fuerte impronta de la lógica de la militancia barrial vinculada al ejercicio de las políticas públicas. Quiero decir que, en el ISC, la política pública está fuertemente permeada por la historicidad de la institución, que como he señalado proviene de

⁶ El nombre ha sido cambiado para preservar el anonimato.



una profunda militancia barrial. En ese sentido, me interesa la cuestión de la identificación que se genera entre quienes trabajan allí y el resto de los sujetos que habitan el barrio.

Consideraciones finales

Para finalizar, me propongo esbozar algunas ideas y perspectivas de cara a la profundización del proyecto de investigación que llevo adelante.

En primer lugar, destaco la especificidad del enfoque antropológico y su pertinencia en el estudio de las políticas públicas. Se trata de observar y escuchar, “en terreno”, la forma en que las mismas se desarrollan en la cotidianidad de los sujetos. Aquí la palabra, la dimensión simbólica, cobra gran importancia, pues parto de una categorización de política pública multidimensional.

Por otro lado, mi desafío en vistas a la continuidad del trabajo es profundizar en los ejes expuestos a través del trabajo de campo, el cual se extenderá durante todo el proceso de investigación. Solo así será posible construir un trabajo verdaderamente etnográfico que tienda a re-conceptualizar, re-constituir el objeto de estudio (Rockwell 2009), objeto que no es sino una construcción realizada por el investigador.

Surgen algunas cuestiones que será necesario problematizar, principalmente la práctica del ISC a propósito de su concepción de la cuestión social. No se trata de encasillar y categorizar tal o cual política pública para etiquetarla de “neoliberal”, “populista”, o lo que fuera. Por el contrario, desde la antropología el desafío en el estudio de las políticas públicas es captar la complejidad de las relaciones sociales y comprender que las políticas están múltiplemente atravesadas, no solo por el discurso estatal sino también por el discurso y la práctica de los sujetos tomados por destinatarios. Surge entonces, a partir del trabajo de campo, una importante idea que buscaré re-trabajar: creo que en el caso particular del ISC, al ser una institución surgida al calor de la militancia política, y con una trayectoria de más de tres décadas en el barrio, la



implementación de políticas públicas está permeada por la fuerte impronta de la militancia política y social. Quisiera profundizar, en el desarrollo posterior de la investigación, acerca de esta relación.

Bibliografía

- Achilli, Elena. (2005). “Antropología e identidad disciplinar”. En: Revista de la Escuela de Antropología, vol. V. Rosario: Facultad de Humanidades y Artes.
- Achilli, Elena. (2005). Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio. Rosario: Laborde Editor.
- Andrenacci, Luciano. (2002). “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la argentina contemporánea”. En: Andrenacci (comp.), Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Canelo, Brenda; Luna, Nahue; Meyrelles, Sofía; Pierini, Clara; Rodríguez Nardelli, Ana Lis; Zenobi, Diego. (2013). “El campo de las políticas públicas en la formación antropológica de grado”. En: XII Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural. Rosario: Facultad de Humanidades y Artes (UNR).
- Carballeda, Alfredo. (2005). Lo social de la intervención. El proceso de análisis en trabajo social. Artículo publicado en www.margen.org
- Cueva, Daniel y Tacca, Mónica. (2013). “Las formas de subjetividad emergentes en el trabajo asociativo promovido por el Estado”. En: XII Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural. Rosario: Facultad de Humanidades y Artes (UNR).
- Delgado, Manuel. (2007). Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles. Barcelona: Anagrama.
- Grassi, Estela. (2002). “En torno a la exclusión social: ¿de qué integración hablamos?”. En Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNSM, N° 21:109-130. San Martín.
- Heller, Agnes. (1994). Sociología de la vida cotidiana. Barcelona: Península.



- Hintze, Susana. (2003). "Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria". En: Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración. Córdoba.
- Hintze, Susana. (2006). "Políticas argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible". En: II Seminario-Taller de Economía Social. Trelew.
- Hopp, Malena. (2009). La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio.productivo en la Argentina post-convertibilidad". En: Revista Margen de trabajo Social, N° 55. Buenos Aires.
- Kosik, Karel. (1967). Dialéctica de lo concreto. México: Grijalbo.
- Menéndez, Eduardo. (2010). La parte negada de la cultura. Rosario: Prohistoria.
- Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una propuesta de investigación". Documento G.E. CLACSO, N° 4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Rockwell, Elsie. (2009). La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos. Buenos Aires: Paidós.
- Willis, Paul. (2005). "Notas sobre el método". En: Cuadernos de formación, N° 2. Santiago de Chile: RILICRE.
- Shore, Chris. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas". En: Revista Antípoda, N° 10, pp. 21-49. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Williams, Raymond. (1980). Marxismo y literatura. Barcelona: Península.
- Zapata, Víctor. (2010). "Gestión y asistencia de la pobreza en un barrio de Rosario. Análisis socioantropológico de un programa social municipal". Tesina de Licenciatura en Antropología (Orientación Sociocultural). Facultad de Humanidades y Artes (UNR). (inédita).