

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Habitat popular y clientelismo.

Nora Gancedo, Marta Basuino y Juan Paz.

Cita:

Nora Gancedo, Marta Basuino y Juan Paz (2009). *Habitat popular y clientelismo*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/946>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Habitat popular y clientelismo

Lic. Nora Gancedo
noragancedo@gmail.com

Lic. Marta Basuino
bmasuino@arnet.com.ar

Lic. Juan Paz
juanantoniopaz_ts@yahoo.com.ar

LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y LA RELACIÓN ESTADO - SOCIEDAD CIVIL

Las sucesivas recomendaciones de reformas de Estado, que tuvieron su génesis en el Consenso de Washington (1989) no hicieron más que introducir directrices políticas de corte neoliberal en el diseño de las respuestas estatales a las demandas sociales. En palabras de Yamamoto (1998) “se han modificado las relaciones entre Estado y Sociedad Civil” que requiere una lectura de la cuestión social desde otra mirada, de tal modo que no oculte la dimensión conflictiva implícita en este binomio.

La crisis en la Argentina caracterizada por altos índices de desocupación, la destrucción de la industria nacional, falta de trabajo pleno y estable, el impulso de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, determinan indicios de un Estado ausente.

Una de las consecuencias más trascendentes de este proceso es el resquebrajamiento de la igualdad en concordancia con dispositivos generadores de desigualdades manifiestas.

Así la implementación de las políticas neoliberales han llevado a la agudización y profundización de los desequilibrios sociales, los que se evidenciaron claramente en los episodios del año 2001.

Lo señalado anteriormente permite explicar las diferentes respuestas del sector público estatal a la cuestión del hábitat urbano que han tenido cierto diseño naturalizado o acrítico, por no decir ingenuo, de los procesos y relaciones sociales en la que están inmersas las poblaciones.

Esta caracterización no es particular de la Argentina sino que es compartida con América Latina, región que desde hace mucho se ha consolidado como netamente urbanizada, con más de un 75% de su población viviendo en áreas urbanas. El patrón de urbanización en la región combina, históricamente, procesos de exclusión social y segregación espacial. En especial, un número creciente de latinoamericanos sigue adhiriendo a la informalidad: según estimaciones conservadoras, al menos uno de cada cuatro ciudadanos solamente tiene acceso a la tierra urbana y a la vivienda únicamente a través de procesos informales, generando una intensa proliferación de asentamientos informales en áreas urbanas. (Fernández E. 2008)

Hay en Latinoamérica una gran diversidad de procesos informales que corresponden no sólo a las diferentes situaciones registradas dentro de cada ciudad o incluso de cada asentamiento informal, sino también una profunda heterogeneidad de situaciones de tenencia de la tierra identificadas en cada país. Las más comunes son seguramente las ocupaciones informales de áreas públicas y privadas, Pese al enorme alcance y a las serias implicaciones socioeconómicas, jurídicas, políticas y ecológicas del proceso de producción informal de las ciudades latinoamericanas, por lo general, las respuestas del poder público son todavía pocas y poco satisfactorias.

A partir de la década del 80, en algunas ciudades, se procedió a remociones colectivas que, por lo general, fueron rotundos fracasos. A partir de este punto se comienza a formular un nuevo concepto de enfrentamiento del problema del crecimiento informal de las ciudades, a través de la aprobación de políticas de regularización, es decir, de la propuesta de inclusión e integración de las poblaciones y de las áreas informales consolidadas, tanto en la estructura, como en la sociedad urbana. (Fernández E. 2008)

Tal como han sido formulados e implementados, los programas de regularización, en lugar de promocionar la necesaria integración socioespacial, acaban por mantener y agudizar el status quo que

originalmente provocó la informalidad urbana en las ciudades latinoamericanas.

El crecimiento informal de las ciudades también implica una mayor vulnerabilidad política de estos grupos sociales frente a las prácticas tradicionales de clientelismo y mantenimiento de intereses conservadores que hacen de las ciudades palco de la acumulación del capital, sin más consideración de otros valores sociales, colectivos, culturales y ambientales.

Concordantemente con lo indicado, en la ciudad de Rosario, donde se encuentran aproximadamente 105 asentamientos informales, producto en su mayoría de procesos migratorios, es recién en la década del 90 cuando se potencian los procesos de participación ciudadana, aunque sólo parece haberse dado en el diagnóstico pero no el diseño de los planes habitacionales.

PROGRAMAS DE HÁBITAT

En la actualidad la tendencia en relación a los programas de mejoramiento del hábitat se orientan al logro de una síntesis entre el desplazamiento de población hacia conjuntos de construcción oficial - erradicación de villas miserias - y urbanización en el espacio ocupado en forma irregular –radicación- con las consecuentes disminución de los efectos negativos del primer modelo en relación a los procesos de rupturas de redes sociales, pérdida de identidad barrial y consecuente desarraigo.

Tratan, por tanto, de la búsqueda de un equilibrio entre los criterios técnicos para el logro de objetivos de mejoramiento del espacio urbano y las posibilidades de opción que a los sujetos involucrados se les brinda en la toma de las decisiones. A este modelo de intervención se le agrega una serie de componentes ambientales, sociales, de generación de empleo, etc, que permite pensarlo en la integralidad de las acciones desde una concepción de hábitat.

Es en ésta línea que se enmarca el Programa Rosario Hábitat (Municipalidad de Rosario, Programa Rosario Hábitat) que implementa el Servicio Público de la Vivienda, entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario. La fuente de financiamiento se constituye a partir de los aportes del BID con una contrapartida del estado argentino.

Se plantea como objetivo del programa: “encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante

mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias... con acciones de desarrollo social, con vistas a incrementar el capital humano y social de estas comunidades”

Con las intervenciones físicas en los asentamientos focalizados, se piensa garantizar a todos los vecinos el acceso a servicios básicos y con las intervenciones sociales y las de generación del empleo e ingresos, incrementar el capital humano y social de estos sectores vulnerables.

Se trata, por tanto, de un programa que busca la promoción de la equidad social, tendiendo a la reducción de la pobreza dado el mejoramiento de los barrios y la inclusión del componente de generación de trabajo y estimulación temprana para niños de familias en situación de pobreza.

Al igual que en las generalidades de las planificaciones regionales y nacionales, la idea discursiva central de estos programas es promover la integración espacial de amplios sectores logrando inclusión en áreas urbanas y potenciando la construcción de comunidades.

A partir de estas consideraciones, es imprescindible que el diseño de políticas habitacionales den cuenta de la cuestión social, descifrando las desigualdades sociales: clases, etnias, religión, nacionalidad, medio ambiente, situación frente al trabajo, acceso a la vivienda, etc. Pero históricamente se visualiza como en los diagnósticos (participativos o no participativos) se produce un reduccionismo en la lectura de lo social haciendo hincapié sólo en el orden económico, político o ideológico, olvidándose la dimensión histórica de varios factores y las trayectorias individuales y colectivas de los sujetos destinatarios de las políticas públicas.

Según distintos analistas y teniendo en cuenta el contexto señalado con anterioridad, estos programas acabarían por agudizar los procesos de segregación y las condiciones de producción informal de la ciudad. Esta forma de intervención del estado se puede apreciar claramente en la ciudad de Rosario donde los procesos de regularización en algunos sectores de la ciudad terminan reproduciendo condiciones de fragmentación y segregación en espacios marginales de la urbe donde se da un proceso de densificación del uso de la tierra que incide en la no integración socio-espacial.

No obstante, y tal como se señalara con anterioridad, todas estas propuestas se manejan con cierta ambivalencia discursiva que supone el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida de los sujetos y

su consideración como ciudadano con capacidad de decisión, pero por otro lado se instrumentan dispositivos clientelares que ponen en tela de juicio la condición del sujeto autónomo y libre.

POLÍTICAS SOCIALES - PARTICIPACIÓN

En la concepción liberal, al Estado se lo concibe como la cristalización del consenso social, en donde las políticas sociales tienden a la satisfacción de necesidades no resueltas por el mercado. Así, el Estado interviene con políticas económicas y sociales buscando un equilibrio, un orden, entre propiedad privada -capital y derechos sociales-distribución de renta.

En el modelo neoliberal las políticas sociales tienen una doble función: por un lado el control social, por otro la búsqueda de impacto electoral a través de garantizar una difusión ante la opinión pública de la efectividad de las políticas sociales. El sujeto ya no es percibido como sujeto de derechos y las políticas sociales se convierten en meros instrumentos tecnocráticos. En su implementación vemos que predominan los criterios de focalización, descentralización y privatización de servicios. Aquí el Estado es el actor clave.

Para otras perspectivas (denominadas democratizantes o alternativas) se recupera al sujeto de derecho con un fuerte protagonismo que lo lleva a la participación, entendida ésta como *acciones articuladas tendientes a imponer decisiones de colectividades sociales, desde las bases a las instancias ejecutivas*. Este tipo de participación abre espacios decisorios e implementan propuestas autogestionadas y cogestionadas entre todos los sectores en lucha de la sociedad civil.

Por lo tanto, Estado y políticas sociales son categorías claves para entender el clientelismo político.

CLIENTELISMO POLÍTICO

En un contexto global de precarización de las relaciones de trabajo y de la protección social, al decir de Castel (1997) se constituye una “zona de vulnerabilidad”. Aparece una fragilidad de los soportes relacionales más próximos y que en situaciones extremas se traduce en pérdida de trabajo y desafiliación que incide en el deterioro de la ciudadanía. Así surge lo que Denis Merklen (2005) denomina “pobres ciudadanos”.

Los “pobres ciudadanos” deberán actuar colectivamente sobre la arena pública en la búsqueda de respuestas a sus necesidades; en este sentido, tres son los tipos de factores que actuarían en esta dirección: “en primer lugar, la insuficiencia de sus ingresos, lo cual los vuelve dependientes de los recursos cuyo acceso requiere de un paso obligatorio por el sistema político (donde son controladas las instituciones que monopolizan esos recursos). Después, una distribución de productos y un abastecimiento de servicios efectuados siempre por debajo de las necesidades, lo que obliga a estar perpetuamente en búsqueda de alguna cosa. Finalmente la dificultad –más aún la imposibilidad- de inscribir las formas de acceso al derecho, lo que las obliga a una negociación constante con las administraciones y las autoridades” (Merklen.2005:142)

De esta manera, esos grupos sociales quedan atrapados en lo que Pablo Seman (2006) denomina “ciudadanía de baja intensidad”. Ellas están presentes en contextos sociales con altos índices de pobreza e indigencia, allí las prácticas clientelares funcionan como verdaderas redes de resolución de problemas de supervivencia material a través de la mediación política personalizada en el acceso a recursos públicos en general, y a los programas sociales en particular.

El “*clientelismo político*” se define como una relación social que se produce en un espacio microsocioal, en forma personal, voluntaria y legítima entre quien detenta poder político desde una estructura política partidaria o desde un organismo estatal y la ciudadanía. Es un intercambio de bienes por favores; los bienes intercambiados son de carácter público y privado. En el intercambio se benefician ambas partes; pero también implica renunciar a otras actividades o a otras formas de conseguir el fin buscado.

El clientelismo político es expresión del conflicto social y de dominación basadas en arreglos jerárquicos en donde existe el ejercicio vertical del poder, tendiente al ejercicio del control social (Trotta. 2003). Para que el intercambio de bienes y favores se lleve a cabo se necesita que las diferentes personas que participan desempeñen un rol determinado ya que es imprescindible la presencia de patrones, mediadores y clientes.

Para Trotta el concepto de mediador es clave para poder entender la interrelación entre el sistema local y el sistema nacional.

El “mediador” son aquellas personas que actúan entre los grupos orientados hacia la comunidad local y grupos que operan a través de las instituciones públicas estatales. Es fundamental considerar el rol que juega en la transmisión de pautas culturales, valores, símbolos e ideologías, que junto con los

bienes y servicios, el mediador transfiere del centro político a los clientes, lo que permite precisar cuál es la fuente de legitimidad que sostiene las relaciones clientelares y que permite que éstas se mantengan y perduren por largos períodos históricos.

A través de los distintos trabajos de investigación sobre análisis de políticas públicas de hábitat popular se observan distintas manifestaciones que adquiere el clientelismo institucional en territorios barriales. Se puede apreciar el rol fundamental del mediador en la constitución de una comunidad imaginaria en donde predomina el discurso de que todos son iguales y se instaure un “nosotros” que intenta dar cuenta de un trabajo pseudoparticipativo y decisorio.

En el discurso se proclama la cogestión, en la práctica se consolida una pirámide decisional con su centro en la autoridad local que detenta el poder, para luego verticalmente implementar la toma de decisiones de arriba hacia abajo.

En nuestra experiencia aparece claro en el caso de las cooperativas de vivienda que se constituyeron a partir del Plan Federal de Viviendas y del Programa Rosario Hábitat. En las mismas los participantes asumen responsabilidades en la ejecución de las acciones pero quedan a expensas de las autoridades en la entrega de recursos o en la toma de decisiones. Asimismo en el Programa Rosario Hábitat, diseñada su ejecución a partir de distintos componentes (urbanización integrada, acciones integradas para niños y adolescentes, generación de trabajo e ingresos) se puede apreciar una faz discursiva donde se plantea la búsqueda de un equilibrio entre criterios técnicos y políticos para el mejoramiento del espacio urbano, que no coincide con la participación y decisión de los distintos actores territoriales involucrados en la ejecución de las mismas. Estas acciones refuerzan la mirada de una comunidad imaginaria donde se plantea que “se está trabajando para y con el barrio” cuando en realidad lo que interesa es “mostrar” que se trabaja, que se hacen obras. Es una forma de propaganda política para mantenerse en el cargo no siendo tan necesario el debate con otros partidos políticos o con los ciudadanos que habitan el barrio. Esto es lo que Trotta llama “clientelismo fino”.

Por lo señalado hasta el momento el clientelismo político asumiría formas complejas y diversas de acuerdo con las mutaciones que se dan en el contexto en que se estructuran como fenómeno ligado a una praxis social, en donde los sujetos son portadores de visiones del mundo. En este sentido, se acuerda con la propuesta de Alcira Argumedo quien sostiene que “el hombre es un ser social identificado, con distintas instancias de pertenencia”..., “que se desarrolla en un nosotros social diferenciándose de otros sociales con los que establece distintas relaciones. De este modo adquiere su

singularidad a partir de aquello que lo diferencia de los demás, características innatas que se sintetizan y definen por lo que va absorbiendo del mundo exterior, de la sociedad y de la cultura que lo rodea”. (Argumedo A. 1993. 188-190)

Este sujeto adquiere una conciencia práctica y discursiva que lucha por alterar la estructura que por un lado lo constriñe, pero también le posibilita la capacidad de producir modificaciones, aunque limitadas en la estructura.

Así, la inserción en un espacio institucional denominado de cogestión es lo que permite a los vecinos implementar estrategias de sobrevivencia que de otro modo no hubieran podido desarrollar. Este reconocimiento de la dirigencia política hacia las organizaciones populares, aunque más no sea formal y de visualizarlas como posibles y legítimos interlocutores en los planes estatales, significa sin duda un gran avance democrático.

El derecho de participación ciudadana en las decisiones públicas conlleva a que los sujetos a partir de su reflexividad y su análisis crítico puedan revertir estos procesos convirtiéndose en la llave que en un futuro próximo construya la estructura que vincule la concepción de justicia a la igualdad económica, en el marco de un nuevo modo de producción hegemónico.

En este sentido es básico *pensar la estructuración de redes en espacios territoriales* que conformen grupos en donde los vínculos de solidaridad generen lazos de interdependencia social que constituyen identidad colectiva a partir de las identidades individuales que fundamentan la organización. Se trata, por tanto, de un trabajo complejo dado que se ponen en juego diversos intereses, estilos culturales, historias de vida y cuotas de poder que para su construcción requiere de procesos de negociación y consenso. En definitiva, grupos capaces de generar movimientos sociales y políticos que posibilitarían el ejercicio de control y presión en las intervenciones estatales, pasos absolutamente necesarios para erradicar el clientelismo y sus nefastas consecuencias.

La participación es una condición estratégica imprescindible para democratizar la vida en el territorio y emponderar a los sujetos. En este escenario es posible la búsqueda de espacios intersticiales que permitan reducir las distancias entre las demandas de los sujetos y los actos de gobiernos fortaleciendo la acción colectiva, incentivando la ética y consolidando la democracia a partir de la transparencia de quien gobierna, en pos de reconocer los derechos ciudadanos.

Consideramos tomando a Jordi Borja (2005) que “la ciudadanía es un elemento constituyente de las democracias, en cuanto reconoce que el origen y la legitimidad de la organización política residen en una colectividad de personas “que nacen y son libres e iguales”. El status de ciudadano supone el reconocimiento de un conjunto de derechos y deberes, la existencia de unas instituciones que representan a los ciudadanos en cuanto titulares de estos derechos y la elaboración y aplicación de unas normas legales y de unas políticas públicas para que estos derechos y deberes sean realmente ejercitables”.

Vemos entonces que la democracia no se mantiene ni se consolida por si misma sino que debemos interpellarla a fin de lograr mecanismos e instancias que en la práctica permitan o faciliten la inclusión de los sujetos como ciudadanos plenos.

Desde un enfoque de derechos, el clientelismo es esencialmente contradictorio e incompatible con cualquier política pública que pretenda actuar sobre el hábitat popular y por ende garantizar los derechos sociales de las personas excluidas por la pobreza.-

Bibliografía

- ARGUMEDO, Alcira; (2004) “Los silencios y las voces en América Latina”. Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional; págs.188-190.-
- AUYERO, Javier; (2004) “Clientelismo político, las caras ocultas”. Buenos Aires, Ed. Capital Intelectual.-
- AUYERO, Javier; (2001) La política de los pobres. Cuadernos Argentinos Manantial. Buenos Aires.-
- BORJA, Jordi; (2005) “Derechos ciudadanos como derechos emergentes”. En www.diba.es/cerc/Arxinterac04/Arxsem5/borja/ponborjaesp.pdf
- CASTEL, Robert; (1997) “La metamorfosis de la Cuestión Social”. Buenos Aires, Ed. Paidós.-
- FERNANDES, Edesio; (2008) “Consideraciones generales sobre las políticas públicas y asentamientos informales en América Latina”, en *Revista EURE*, Vol XXXIV, N° 102, págs 25-38, Agosto 2008, Santiago, Chile.-
- GRUENBERG, Christian, PEREYRA, Iraola; (2009) “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza”. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°60. CIPPEP, Buenos Aires, Enero 2009.-
- IAMAMOTO, Marilda (1998) En *El Servicio social en la contemporaneidad: trabajo y formación profesional*. Cap II : “Trabajo y Servicio Social: la reformulación de la profesión ante las transformaciones societarias recientes”, Sao Paulo, Ed. Cortez.-
- MERKLEN, Denise; (2005) “Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)”. Buenos Aires, Ed. Gorla.-
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO; Programa de Mejoramiento de Barrios en Rosario. Rosario Hábitat (AR-0262), Documento SPV.-
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO; Programa Rosario Hábitat. Página Web: www.rosariohabitat.gov.ar
- SEMAN, Pablo; (2006) “Bajo continuo. Exploraciones descentradas sobre cultura popular y masiva”. Buenos Aires, Editorial Gorla.-
- TROTTA, Miguel; (2003) “La metamorfosis del clientelismo político”. Buenos Aires, Editorial Espacio.-