



Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia

Compiladora
Paula Amaya



OBRAS
COLECTIVAS
SOBRE RESULTADOS/
AVANCES DE
INVESTIGACIÓN

**Gobiernos locales de la provincia de
Buenos Aires:** evolución, problemáticas
y desafíos a 40 años de democracia

Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia

Compiladora

Paula Amaya

Autores

Paula Amaya

Federico Aranda

Claudia Bernazza

María Bonicatto

Horacio Cao

Daniel Cravacuore

Agustín Hoya

Adriana Rofman

Mauricio Schuttenberg



Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires : evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia / Paula Amaya ... [et al.] ; Compilación de Paula Amaya. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2024. Libro digital, PDF - (Obras colectivas sobre resultados / avances de investigación / Narodowski, Patricio; 6)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-90815-7-2

1. Gobierno Local. 2. Gestión Pública. 3. Políticas Públicas. I. Amaya, Paula
II. Amaya, Paula, comp.
CDD 324

Secretaría de
Investigación y
Vinculación Tecnológica

Dirección de
Gestión de la
Investigación

 Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHE

Rector: Dr. Arnaldo Medina

Vicerrector: Ing. Miguel Binstock

Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica: Dr. Patricio Narodowski

Dirección de Gestión de la Investigación: Mg. Dolores Chiappe

1ª edición, diciembre de 2024

© 2024, UNAJ

Ilustración de tapa: Pablo Motta

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)

Florencio Varela Buenos Aires, Argentina

Tel: +54 11 4275-6100

editorial@unaj.edu.ar

www.editorial.unaj.edu.ar

Este libro fue seleccionado, con referato externo, en la Convocatoria de Obras Colectivas 2023, realizada por la UNAJ.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Dedicamos esta obra a todas esas personas que aún frente a tanta evidencia devastadora, siguen soñando con una sociedad más justa y que en diferentes ámbitos trabajan cada día para construir mejores condiciones de vida para nuestras comunidades

Agradecimientos	11
Presentación de la obra.....	13
Capítulo I. 40 años de gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires	
Daniel Cravacuore y Paula Amaya	21
Capítulo II. En la búsqueda de un nuevo equilibrio: Reconfiguración de las relaciones entre la Nación y los Municipios bonaerenses	
Horacio Cao, Agustín Hoya y Federico Aranda	69
Capítulo III La relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales populares. Una mirada retrospectiva del Gran Buenos Aires	
Adriana Rofman y Mauricio Schuttenberg	117
Capítulo IV. Universidades y gobiernos locales. Reflexiones acerca de la incidencia de las universidades en las capacidades de planificación y gestión estratégica de los municipios	
Claudia Bernazza y María Bonicatto	179
Conclusiones de la obra colectiva	209
Autores	219

Capítulo III

La relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales populares. Una mirada retrospectiva del Gran Buenos Aires

Adriana Rofman y Mauricio Schuttenberg

1. Resumen

El capítulo se propone reconstruir la historia de las interacciones entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares en el Gran Buenos Aires, desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad. Desde un abordaje territorial, que pone el foco en los escenarios locales de participación, apunta a analizar la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada de base popular, con la intención de destacar la dimensión socio política de la interacción, es decir, las capacidades, orientaciones, identidades, y repertorios de acción de las instituciones y organizaciones involucradas, así como las modalidades de relacionamiento establecidas.

Puesto que se trata de un artículo de reconstrucción histórica, los apartados se organizan en función de los principales periodos de la historia reciente argentina: la década del 90, la crisis del 2001, la década kirchnerista, y los últimos 8 años, marcados por la crisis económica y la pandemia. Las conclusiones se proponen sintetizar

esta trayectoria, en clave de cambios y continuidades, proponiendo además algunos interrogantes sobre sus efectos en la crítica realidad de nuestros días.

2. Introducción

Reconstruir la historia de las interacciones entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares en el Gran Buenos Aires (GBA) desde la recuperación de la democracia puede parecer una aspiración demasiado ambiciosa, dadas los múltiples canales y formatos que ha asumido esta relación a lo largo de las últimas décadas. A la vez, resulta un abordaje ineludible para dar cuenta de la propia historia de formación y desarrollo de esta región, proceso en el cual los actores de la sociedad civil asumieron un rol principal, en una intensa y permanente interacción con los organismos y políticas estatales de intervención urbana.

La expansión de la mancha urbana por fuera de los límites de la entonces Capital Federal fue resultado de un esfuerzo compartido entre el Estado – nacional, provincial y municipal- y las asociaciones de vecinos que aportaban trabajo y recursos para construir el equipamiento y los servicios que convertían a la sucesión de “loteos” en algo parecido a una ciudad. Durante la segunda mitad del siglo pasado, este entramado fue la base institucional de la urbanización del Gran Buenos Aires, marcando así su desarrollo social y político futuro. En consecuencia, resulta relevante estudiar la trama de articulaciones entre las organizaciones de base territorial y las agencias estatales, para comprender las condiciones actuales.

Este artículo apunta la mirada hacia la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada, con la intención de destacar la dimensión socio política de la interacción, partiendo del supuesto de que la configuración actual de estos entramados se entiende mejor en el marco de la trayectoria previa de interacción. Es decir, las características políticas e institucionales que marcan actualmente a las instituciones públicas y sociales, es decir: sus capacidades, orientaciones, identidades, repertorios de acción, etc.- y las modalidades de relacionamiento establecidas, más colaborativas o más confrontativas, son resultado de una dinámica de relacionamiento que ha atravesado varios períodos.

El foco del análisis está puesto en el plano territorial de estos entramados, puesto que, como se señaló más arriba, involucran generalmente a actores comprometidos en problemáticas locales. La intención de este texto es caracterizar a los escenarios locales de participación, es decir, a los espacios de interacción que tienen lugar en el territorio, y que fueron generados en relación a cuestiones ligadas a la realidad particular del Gran Buenos Aires.

Por lo tanto, interesa particularmente comprender la trama de relacionamiento que nuclea a los actores con mayor protagonismo en estos escenarios locales. En el ámbito de la sociedad civil los sujetos colectivos más activos han sido las organizaciones sociales de base popular, un concepto que permite englobar a un espectro bien amplio de espacios asociativos de base territorial, que articulan a una población mayoritariamente de origen popular en torno a las problemáticas que afectan históricamente a estos sectores vulnerables. En este sentido, la noción de “organizaciones

sociales populares” pretende operacionalizar, para el ámbito que trata este artículo, el muy extendido debate acerca de la denominación de los actores de la sociedad civil organizada.

Por otro lado, en cuanto a la contraparte estatal, los actores públicos más relevantes son, evidentemente, los gobiernos municipales de esta región, cuyas características y desarrollo son además el objeto central de este libro. A la vez, la condición metropolitana de los espacios locales del GBA, obliga a considerar también a los entramados interjurisdiccionales, esto es, a los organismos y políticas de los gobiernos provincial y nacional, que intervienen de manera relativamente articulada en los territorios locales de la región. Por esta razón, el análisis de cada período comienza con una caracterización del escenario político y económico a escala nacional, para luego enfocar en la situación de los escenarios locales del GBA.

Estas consideraciones llevan a explicitar las características específicas del Gran Buenos Aires, una región que no cuenta con una delimitación oficial ni con instancias de gobierno propias, pero constituye sin duda una gran ciudad metropolitana. Según los distintos abordajes, esta región abarca entre 24 y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires que rodean a la ciudad de Buenos Aires. Si se considera la delimitación más extensa, usualmente denominada Región Metropolitana de Buenos Aires, su población ronda los 13 millones de habitantes, una aglomeración sumamente heterogénea, con una configuración urbana que refleja la desigualdad socioespacial y amplios sectores de población en situación de vulnerabilidad social y económica. El

sistema político institucional federal de la Argentina agrega complejidades, puesto que las instancias municipales de gobierno cuentan con capacidades y competencias limitadas para hacer frente a los problemas de sus territorios, lo que explica la relevancia de los entramados multinivel en las políticas locales. Así, las políticas públicas que intervienen en la región se asientan en varios niveles de gobierno: federal, provincial y municipal, en una estructura interjurisdiccional que llega de manera fragmentada al territorio, puesto que la región no ha desarrollado instancias de articulación metropolitana de las intervenciones estatales.

Puesto que se trata de un artículo de reconstrucción histórica, los apartados se organizan en función de los principales periodos de la historia reciente argentina. El primer apartado refiere a las últimas décadas del siglo pasado, para enfocar más detenidamente la situación en la década del 90; el segundo, se ocupa de las transformaciones ocurridas en torno a la crisis del 2001, en tercer lugar, se recorren los procesos que tuvieron lugar durante la larga década kirchnerista; y en el cuarto, se trazan las líneas fundamentales de los últimos 8 años, marcados por la crisis económica y la pandemia. Las conclusiones se proponen sintetizar esta trayectoria, en clave de cambios y continuidades, proponiendo además algunos interrogantes sobre sus efectos en la crítica realidad de nuestros días.

En síntesis, interesa desarrollar en este capítulo una mirada que contenga las concepciones y posicionamientos nacionales de cada etapa y que a su vez pueda sumergirse en cómo se desarrollaron

los escenarios locales del GBA para analizar el entramado de actores locales y su acción en el territorio.

3. El siglo XX y los '90

La historia que culmina en la década neoliberal de los 90 comienza varios años antes, con la dictadura militar. A partir del golpe militar del '76 el neoliberalismo comenzó a imponerse como paradigma dominante de la política económica, promoviendo la existencia de un Estado mínimo y convirtiendo al mercado en el exclusivo asignador de recursos en la sociedad. En este sentido, la intervención del Estado debía ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado a la región.

Este modelo se plasmaría y profundizaría en los 90 a partir de un conjunto de políticas desarrolladas durante la década, que tuvieron efectos que calaron profundamente en la estructura económica y social. Las consecuencias de la liberalización comercial asimétrica, la apertura financiera, las privatizaciones (promovidas por el “consenso de Washington”) y la generación de la caja de conversión del peso con el dólar a una paridad fija sumamente sobrevaluada (funcional a la entrada de los capitales golondrina) impactaron sobre la sociedad y profundizaron el proceso de desindustrialización, la destrucción del mercado de trabajo, el desguace del Estado (a través de las reformas del sector público) y ocasionaron una abultada deuda externa.

Este modelo significó, para Aspiazu y Schorr (2010) la intensificación de la política desindustrializadora iniciada durante el Proceso de Reorganización Nacional, que puso fin a la alianza

entre el capital y el trabajo. El proceso de reforma del Estado para Oszlak (1998: 7) también significó una reforma de la sociedad. “Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.”

Esta reconfiguración económica y política trajo como correlato una transformación en las formas de acción colectiva en donde los entonces denominados movimientos sociales ganaron cierta centralidad. La recuperación de la democracia había encontrado, en la esfera nacional, un universo de identidades y espacios asociativos muy diferentes a las estructuras que organizaban la participación social en las décadas pre dictadura. El florecimiento de la sociedad civil organizada estaba multiplicando los ámbitos de participación pública en todo el mundo occidental, en esos años. La emergencia de los “nuevos movimientos sociales” expresa la aparición de demandas de base sociocultural e identitaria y la consiguiente incorporación en la agenda pública de un abanico muy diverso de problemáticas. En nuestro país se destaca, dentro de este espacio, el movimiento de los derechos humanos, que sin duda constituye una novedosa modalidad de intervención pública y de organización interna. Pero también están emergiendo otras cuestiones, sostenidas por actores organizacionales diferentes a los tradicionales, como los problemas ambientales, las

condiciones de vida urbana, la discriminación de género, la violencia social, entre muchas otras. De esta forma, en la post dictadura aparecen las organizaciones de derechos humanos, junto con otros sujetos que se diferenciaban de los sindicatos o partidos. Emergía así un nuevo conjunto de actores que construyeron demandas en torno a la democratización que se estaba dando en el conjunto de la sociedad y fueron desarrollando diversas formas de intervención colectiva (Iuliano, Pinedo y Viguera, 2008).

Asimismo, en la década de los noventa el progresivo despliegue de políticas de ajuste y reestructuración económica neoliberal modificó la forma de intervención del Estado en lo social, afectando a los sectores más vulnerables que anteriormente gozaban de cierta protección. Esto trajo como correlato el surgimiento de formas de protesta y nuevos repertorios de acción colectiva frente a los cambios en la estructura económica de la etapa “neoliberal” (García Delgado, 1994 y Jelin, 1994). En ese contexto, la aparición en escena de los movimientos de desocupados a partir de 1996-1997 terminó de impulsar la organización colectiva de los sectores populares en el contexto del modelo neoliberal.

Las transformaciones de la sociedad argentina producto de las políticas neoliberales reconfiguraron por completo las bases de la sociedad. Este proceso de reformas implicó el desmantelamiento de la estructura salarial caracterizada por los derechos sociales, la protección social y la estabilidad laboral. Esta transformación estructural permite comenzar a responder el porqué de la

existencia de un movimiento de desocupados en la Argentina. Sin embargo, la existencia del movimiento “piquetero” [1] se explica también por las tradiciones organizativas ligadas en muchos casos a vertientes del movimiento obrero.

El entonces denominado movimiento piquetero reconoce dos afluentes fundamentales: por un lado, reenvía a las acciones disruptivas de los piquetes y puebladas del interior, resultado de una nueva experiencia comunitaria vinculada al colapso de las economías regionales y a la privatización acelerada de las empresas del Estado realizada en los 90; por otro lado, remite a la acción territorial y organizativa gestada en el conurbano bonaerense y ligada a las lentas y profundas transformaciones del mundo popular, producto del proceso de desindustrialización iniciado en la década del 70 (Svampa y Pereyra, 2004).

Como señalan los autores, el primer afluente lo emplazan en la perspectiva de la ruptura y el segundo en la de continuidad. El movimiento piquetero nace donde la desarticulación de los marcos sociales y laborales se realiza brusca y vertiginosamente, allí donde la experiencia de descolectivización adquiere un carácter masivo.

El año 1997 marca la inflexión para el naciente movimiento, a partir de allí los cortes de ruta comenzaron a reproducirse a lo largo y a lo ancho del país. Es también a partir de 1996/97 cuando se constata la intervención de aquellos actores sociales que constituyen el segundo afluente, y que inscriben su acción en la línea de continuidad, a saber, dentro de una tradición comunitaria

más ligada al trabajo en el espacio barrial y la gestión de necesidades básicas.

Esta trama social compleja no puede estructurarse más que a nivel local, y configura lo que Merklen (2005) llama “la inscripción territorial” de las clases populares. Desde comienzos de los años ochenta, y en especial a partir de los noventa, se desarrollaron episodios de cooperación, movilización y protesta colectivas que encontraban su centro organizativo en el barrio. Esta figura de lo local se convirtió progresivamente en el principal componente de la inscripción social de una masa creciente de individuos y de familias que no pueden definir su status social ni organizar la reproducción de su vida cotidiana exclusivamente a partir de los frutos del trabajo. El proceso de “desafiliación” que alcanzó a esta parte importante de las clases populares compuesta mayoritariamente por hogares jóvenes encuentra un sustituto de reafiliación en la inscripción territorial.

En nuestro país estos procesos se dieron de la mano de la orientación de las políticas sociales que se centraron en promover la descentralización de las políticas universales, a través de la transferencia a las provincias de servicios de salud y educación, con un fuerte sesgo economicista de ajuste fiscal. En las provincias estos procesos se desarrollaron junto a la exigencia de reducir el déficit fiscal. Estas reformas eran coherentes con el objetivo de disminuir las funciones del Estado nacional, resignando la función de administrador de servicios, para encargarse de la planificación, regulación y control del sistema. El resultado de este proceso

arrojó nuevos problemas de gestión, de cobertura y calidad de los servicios.

Otra característica del modelo de política social de la época es la focalización de los programas sociales hacia los sectores más pobres. El retroceso de las formas extendidas de protección social y la degradación de la calidad y la cobertura de las instituciones universales de educación y salud, fue acompañado por una multiplicación de intervenciones puntuales dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas. Se trató, como señalan varios analistas, de una suerte de “fuga” hacia formas masivas y asistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales, filantrópicas y religiosas, cofinanciada por organismos multilaterales. Los organismos multilaterales, claro está, aparecían con el doble rol de diferir el costo en el tiempo de una parte de la política social, y de condicionar y monitorear las formas de esa intervención.

En síntesis, el modelo neoliberal impuesto por el gobierno nacional en este período tuvo como elementos centrales la privatización, la descentralización administrativa y la implementación de políticas sociales focalizadas. Estas políticas tuvieron una fuerte resistencia de distintos sectores y las organizaciones sociales populares fueron sin dudas uno de los principales actores que surgieron en ese contexto.

Para enfocar en los escenarios locales del Gran Buenos Aires durante la década del '90, resulta necesario dar cuenta de la configuración histórica del régimen municipal de nuestro país, y particularmente de la Provincia de Buenos Aires, durante la segunda mitad del siglo XX.

El sistema político institucional argentino es federal, resultado de un largo proceso de disputa de competencias y atribuciones entre las provincias y el Estado nacional, que tiene su origen en el siglo XIX y podría decirse, sigue vigente en la actualidad. En ese marco, el papel de los gobiernos municipales en el gobierno del territorio fue históricamente reducido, generalmente con limitada autonomía política e institucional. En la Provincia de Buenos Aires, además, se mantienen hasta hoy restricciones significativas a la autonomía municipal, que afecta, fundamentalmente la disponibilidad de recursos para gobernar el territorio. Así, las capacidades estatales de los municipios del Gran Buenos Aires se pueden entender en el marco general de la historia municipal argentina. Su función durante buena parte del siglo XX estaba acotada a la gestión de los servicios urbanos básicos, el mantenimiento de la infraestructura urbana y la asistencia social directa (Cravacuore, 2007, Iturburu, 2012).

La profunda transformación del Estado que se ejecuta durante la década del '90 modifica la distribución interjurisdiccional de funciones, como se detalla arriba. Si bien estos cambios institucionales no impactan directamente sobre la esfera municipal, se inscriben en un marco de orientación de las políticas públicas atravesado por la ideología de la descentralización, lo que

jerarquiza – más de hecho que de derecho- a los gobiernos locales. Se suman a esta corriente otras dos orientaciones estrechamente ligadas: el modelo del desarrollo local y la estrategia de focalización territorial de los programas sociales, que consideraban al territorio local, y a las instituciones que lo representan, como ejes vertebradores de la intervención estatal y su vinculación con la ciudadanía.

La perspectiva del desarrollo local, que tuvo una intensa circulación en esa década, proponía reformular las estrategias de desarrollo territorial, tradicionalmente basadas en inversión pública del Estado central, hacia procesos que se apoyen en la articulación de actores y capacidades locales. Se suponía que el gobierno municipal debía asumir un rol principal en esta dinámica, propiciando estas redes y favoreciendo la participación de los actores del territorio en la formulación y puesta en marcha de los planes de desarrollo. Si bien esta propuesta solo tuvo relativo éxito en algunas ciudades medianas de Argentina, impulsó a algunos municipios del Gran Buenos Aires a crear instancias institucionales – como parques industriales, o agencias de desarrollo, que fortalecían su papel de gobierno y consolidaban estructuras de participación local con actores extra gubernamentales (Rofman y Villar, 2006).

La reconfiguración de las políticas sociales propia de ese periodo, que pasó de un modelo universalista y basado en derechos, hacia programas asistencialistas, focalizados en los ámbitos de pobreza extrema, también operó para jerarquizar a los gobiernos y a las redes de participación social local. Si bien el grueso de los

programas asistenciales de la época era de diseño y financiamiento nacional – o de los organismos internacionales de crédito-, su ejecución en el territorio no podía eludir a las instancias de dirección política local: los gobiernos municipales. A la vez, el diseño de las intervenciones requería alguna forma de participación de la comunidad local, lo que también impulsó el desarrollo de redes de articulación entre los municipios y organizaciones sociales en los territorios.

La adopción del modelo de focalización territorial para la implementación de los programas sociales constituye un factor de especial relevancia en la historia de las relaciones entre Estado y sociedad en los ámbitos locales del GBA. La gestión de los programas en el nivel municipal descansaba, principalmente, en la tarea de organizaciones sociales de base territorial. Estas redes operaban como instrumentos de vehiculización de las prestaciones sociales entre la dirección de los programas – mayormente unidades ejecutoras conformadas ad hoc para esta tarea-, y los destinatarios locales de los mismos. La colaboración de las organizaciones sociales de base comunitaria se instala como una pieza esencial de la gestión de los programas sociales, puesto que aseguraba la llegada a los lugares donde habitaba la población más vulnerable, meta dificultosa para el aparato burocrático estatal. De este modo, el criterio territorial de estructuración de las políticas sociales llevó a cristalizar la inscripción territorial de los actores sociales, y a fortalecer los entramados territoriales de vinculación entre el Estado y la sociedad local.

Este fenómeno tiene también implicancias políticas, ya que enmarca un proceso que saldrá a la luz de la escena pública al finalizar esta década, con la crisis del 2001. La tradición comunitaria de gestión de las necesidades encarna en la trama de organizaciones de base territorial, basadas en relaciones de proximidad antes que lugar de trabajo, que pasó sí a ocupar un lugar central en la articulación de las demandas de los sectores populares, desplazando a los sindicatos de ese espacio.

La lógica de territorialización de la política social trae consigo, además, un paso significativo de institucionalización de entramados comunitarios preexistentes, que, en décadas anteriores, bajo el formato de Sociedades de Fomento, habían tenido un rol muy importante en el desarrollo de la infraestructura y los servicios urbanos en las localidades del Gran Buenos Aires. Junto a esas instituciones, las agrupaciones comunitarias que surgen en los 90 se involucran activamente en los procesos de gestión de recursos y servicios sociales para sus propias comunidades. Desde la política pública, y con fuerte influencia de los organismos multilaterales que financiaban esas intervenciones sociales, se promueve también el desarrollo de capacidades de gestión en estos espacios, lo que conduce también a una paulatina profesionalización de la participación social.

En síntesis: la reforma de las políticas sociales hacia el modelo de descentralización y focalización territorial de programas asistenciales potenció, de alguna manera, las capacidades y las articulaciones de los actores locales en el GBA. Los entramados territoriales de gestión de la asistencia se vieron fortalecidos, con

gobiernos municipales a cargo de nuevos roles y organizaciones sociales comunitarias más institucionalizadas y profesionalizadas.

4. Los años de la crisis

Para fines de 2001 la recesión económica era cada vez más acuciante. La respuesta social no tardó en llegar, de modo diverso, de acuerdo a los sectores afectados. Mientras las organizaciones de trabajadores desocupados incrementaron su actividad a través de cortes de ruta, manifestaciones callejeras y reclamos de alimentos, los sectores medios se manifestaron a través de “cacerolazos” y concentraciones frente a las puertas de los bancos, a quienes reclamaban poder retirar sus ahorros. Finalmente, en distintas ciudades del país los sectores más desprotegidos comenzaron a producir saqueos a comercios e hipermercados.

En las últimas semanas del año 2001 se incrementaron las protestas y los saqueos, lo que dio lugar a una profunda crisis político institucional. La respuesta del gobierno fue la declaración de “estado de sitio” y, la represión consiguiente encendió aún más la protesta, que se convirtió rápidamente en rebelión popular en las principales ciudades del país. En consecuencia, luego de fracasar en su intento de sumar al peronismo en un gobierno de coalición, el 20 de diciembre, el presidente De la Rúa renunció a su cargo.

La crisis política y social de 2001 abrió un escenario de oportunidad política para el crecimiento y consolidación de las organizaciones populares, en la medida en que pasaron a ser reconocidas como la expresión originaria de la lucha contra el

modelo neoliberal que había arrasado con los vínculos sociales elementales que sustentaban la integración social.

Se generaba así una crisis de legitimidad del régimen político de características inéditas. Este acontecimiento se constituyó, indudablemente, en un punto de inflexión en la historia más reciente de la Argentina. Por un lado, los acontecimientos del 2001 condensaron un período previo de cuestionamiento al sistema político por parte de diversos actores políticos, ya que al menos desde mediados de los años 90 las protestas iban en aumento. Por otro lado, la respuesta represora de carácter brutal dada por el gobierno de De la Rúa a la movilización, impactó fuertemente sobre las instituciones y la credibilidad de la clase política lo cual terminó provocando una situación de extrema inestabilidad política e institucional.

Como señalan distintos autores esta crisis hegemónica se expresó como crisis ideológico-cultural, que apareció insinuada en la deslegitimación de algunos aspectos de la concepción del mundo imperante promovida por las usinas de pensamiento neoliberal. Las crisis de estos pilares individualistas y promercado de la concepción neoliberal se expresaron en las exigencias de una mayor presencia del Estado y de cambios en las funciones del mismo. También dio aliento a distintas formas de participación popular, contrastantes con el patrón individualista de no involucramiento en la vida pública, dando lugar a múltiples experiencias de acción colectiva tales como asambleas, movilizaciones, piquetes y ollas populares, así como en el proceso de recuperación de empresas por parte de los trabajadores.

La crisis de 2001 aglutinó a las organizaciones en torno a un enemigo que era en ese momento el Estado Neoliberal. Frente a ese Estado que se había consolidado como proveedor de políticas sociales focalizadas y como instancia de represión de las acciones de protesta, la confluencia de la actividad de las organizaciones sociales fue un resultado claramente comprensible.

Ese marco dio la entrada definitiva a las organizaciones sociales populares en la escena política nacional, a través de los diferentes alineamientos políticos que fueron cristalizándose a partir de esos acontecimientos, y su relación con los gobiernos de turno. Los movimientos populares fueron un actor social de peso. La intensa movilización social, que incluía la ocupación de rutas y espacios públicos como metodología generalizada de lucha tuvo la rápida institucionalización de una respuesta por parte del Estado, a través de políticas de transferencia de ingresos.

El gobierno que asume en los últimos días de ese año, a cargo del presidente Duhalde, encuentra a la Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever: el 32% de las personas vivían bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación ascendía al 18,4% [2]. La pérdida de poder adquisitivo por las circunstancias generadas debido al colapso del modelo económico, en un contexto de activo conflicto social, llevó al gobierno de Duhalde a poner en marcha un programa de transferencias de ingresos condicionadas a una escala nunca registrada.

A comienzos de 2002 y para contener los efectos de la pobreza el gobierno nacional implementa el plan Plan Jefes y Jefas de Hogar

Desocupados, que otorgaba un subsidio para aquellos hogares sin ingresos.

Sin embargo, las organizaciones sociales territoriales que articulaban las demandas de los sectores desocupados exigían no solo asistencia inmediata a la emergencia, sino también una mayor intervención en la gestión de programas asistenciales y de promoción del autoempleo. Es decir, si bien los movimientos de desocupados nacieron en un marco de confrontación con las políticas estatales, fueron paulatinamente traduciendo sus demandas más concretas en términos de acceso a las prestaciones de los programas sociales y de empleo, como forma de obtener recursos, que las propias organizaciones sociales luego distribuían entre sus miembros o destinaban al desarrollo de emprendimientos productivos. La expansión de la distribución de subsidios asistenciales o de desempleo a través de las organizaciones de desocupados fue entonces reforzando la vinculación de buena parte de estas agrupaciones con el Estado en todos sus niveles de gobierno, en el marco de la gestión de las políticas sociales. Se fue configurando así una estructura de interacción entre Estado y sociedad que colocaba a los movimientos populares dentro del proceso de implementación de las políticas estatales.

Así, esta crisis trajo consigo la emergencia de un nuevo universo de actores sociales del campo popular que combinaron la acción reivindicativa en torno a un abanico creciente de demandas, con la generación de soluciones autogestionadas al problema del desempleo. En el Gran Buenos Aires se multiplicaron los

“microemprendimientos” productivos, basados en la disponibilidad de fuerza de trabajo desocupada y en el apoyo de las políticas públicas socio productivas, como el programa “Manos a la Obra”, entre otros. (Rofman y Foglia, 2015)

Esta estrategia de reducción de la pobreza recupera algunas tradiciones del período anterior, como el enfoque e instrumental del desarrollo local y la estructura participativa de gestión de los programas sociales, a la vez que da origen a configuraciones novedosas para la historia de las políticas sociales argentinas.

Por un lado, puesto que los recursos necesarios para sostener la tarea asistencial y productiva provenían mayormente de las políticas sociales del Estado, y, más particularmente de los programas asistenciales y socio productivos de diseño participativo, el resultado fue un creciente involucramiento de las organizaciones de base en el proceso de gestión de las políticas públicas. Esta configuración institucional de procesamiento de políticas sociales, que articula en un mismo entramado a diversos niveles de gobierno y organizaciones sociales, se consolida en estos momentos de crisis, y seguirá presente en periodo posteriores

Por el otro, en estas experiencias se incorporan prácticas innovadoras para el mundo comunitario, como las experiencias autogestivas de producción y de intercambio que generan fuentes de trabajo autosostenidas, actividades que venían de la tradición del cooperativismo y la economía social.

En síntesis, la crisis de fin de siglo instala en el centro de la relación entre el Estado y la sociedad un movimiento social de fuerte inscripción territorial, tanto en lo referente a sus bases sociales, como también en el plano de sus repertorios de acción colectiva. Se trata de una movilización que se inicia como protesta frente a la situación socioeconómica, pero que a la vez propone acciones concretas para superarla: la participación de las organizaciones en el entramado de implementación local de los programas sociales y socio productivos. De esta forma, se establece el punto de partida de dos fenómenos que se sostienen en el tiempo: la intervención del universo asociativo popular en los entramados institucionales de gestión de las políticas sociales, consistente fundamentalmente en ofrecer su inscripción territorial como estructura para la llegada de los servicios a sus destinatarios; y la incorporación creciente de actividades económicas, de producción y/o comercialización, mayormente de escala local o barrial, en el abanico de acciones de las organizaciones de la sociedad civil de base popular. En ambas configuraciones la dimensión territorial constituye un factor clave, lo que contribuye a fortalecer las redes institucionales y público sociales en el Gran Buenos Aires

Respecto de la crisis política, el gobierno impulsó una estrategia de contención. La masificación de los planes sociales fue la principal acción del componente de contención en el marco del estallido de los índices de desocupación, pobreza e indigencia. A partir de ese momento poco a poco el sistema político fue recomponiéndose, siempre dentro del marco institucional: si bien el año 2002 mostró una nueva fase de movilización y radicalización en los modos de protestas e impugnación, ese ciclo

fue dando paso a un proceso de recomposición gradual de la autoridad estatal, de “pacificación” del conflicto a partir de la estabilización económica, la asistencia social implementada a través de algunas políticas de transferencia de ingresos –como el Plan Jefas y Jefes- y la solución progresiva del problema con los sectores medios a partir de la devolución de los depósitos bancarios.

No obstante las medidas económicas tomadas y las negociaciones iniciadas con la oposición y algunos movimientos sociales, el gobierno de Duhalde no logró contener la protesta social, la cual terminó en episodios, nuevamente, de violencia. El 26 de junio de 2002 en Puente Pueyrredón fueron asesinados, a causa de la represión policial, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán dos jóvenes militantes. Ese día, en la estación Avellaneda, efectivos bonaerenses acribillaron a Santillán mientras asistía a Kosteki, quien había sido herido a pocos metros. Las dos muertes terminaron de desestabilizar al gobierno de Duhalde que debió adelantar el llamado a elecciones presidenciales.

En definitiva, la crisis política de 2001 significó una ruptura del modelo neoliberal y la reconfiguración del escenario político. En ese marco, también el Estado comenzó a intervenir de manera diferente a la década anterior, orientándose hacia un modelo de políticas sociales de transferencia condicionada de ingresos con una fuerte ampliación de cobertura y que buscó dar respuesta al empobrecimiento y el desempleo de aquellos años, junto con la expansión de instancias de articulación con las organizaciones

populares para la gestión de programas sociales y de economía social.

La crisis que se va agudizando a lo largo del año 2001 coloca a los municipios del Gran Buenos Aires en una posición clave, a la vez que fuertemente tensionada por la enorme distancia entre las demandas de la ciudadanía y las capacidades existentes para resolverlas.

Como resultado del ya relatado proceso de jerarquización de los espacios e instituciones locales, los gobiernos municipales habían ido ganando centralidad política y presencia institucional en sus territorios, en buena medida gracias al creciente rol de mediador de los programas provenientes del gobierno nacional o provincial. Sin embargo, su intervención efectiva en el proceso de gestión de las políticas públicas, y más especialmente en el campo socio asistencial, continuaba reducida a la instancia de ejecución de las acciones y distribución de las prestaciones, ya que tanto el diseño como el financiamiento de los programas seguía preponderantemente en manos del Estado nacional o provincial. (Rofman, Gonzalez Carvajal y Anzoategui, 2010).

Esta posición fue sumando tensiones a medida que se incrementaba la desocupación y el empobrecimiento de los sectores populares y la demanda de asistencia social se hacía más dramática, ya que los gobiernos municipales oficiaban de primer dique de contención a las imperativas demandas asistenciales de ese momento (Clemente, 2006).

La movilización directa de grupos de sectores populares perjudicados por las políticas de ajuste emerge en el ámbito público como movimiento de desocupados –o “piquetero” –, aparece como el principal espacio articulación social y política de estos sectores, apoyada sobre una fuerte inscripción territorial, particularmente en los barrios populares del Gran Buenos Aires. La estructura organizativa, los canales de reclutamiento de activistas y las formas de acción colectiva se sostenían, fundamentalmente, en base a los vínculos de proximidad, en el territorio. Por lo tanto, si bien se dirigía a todos los niveles de gobierno, convocaba particularmente a los municipios, dada su expresión local.

En este contexto de creciente conflictividad, la respuesta de algunos de los municipios se alineó con la reacción institucional de otros niveles de gobierno, consistente en la creación de “consejos consultivos” u otras instancias similares de articulación multiactoral, para procesar de manera menos disruptiva los reclamos de las organizaciones sociales. Como señalan Clemente y Del Valle (2005) cabe encontrar ciertas continuidades entre las nuevas instancias multiactorales y las experiencias previas de desarrollo comunitario, propias de los programas asistencialistas de la década de 1990, mecanismos que fueron retomados por algunos municipios para encauzar las acciones de emergencia.

En síntesis, los escenarios locales de participación en torno a las políticas sociales y de promoción socio productiva se convirtieron en ámbitos centrales de respuesta a la crisis económica y a la intensa movilización de los actores de base popular. Se generó, así,

un modelo de interacción entre el Estado nacional y provincial, los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares que mantuvo su vigencia hacia adelante, por mucho tiempo.

5. La larga década kirchnerista

El período abierto en 2003 con la asunción de Néstor Kirchner y la implementación de su trama transversal que incluye a algunas organizaciones sociales en sus filas marca importantes mutaciones en las acciones de protesta y en los alineamientos y configuraciones identitarias de varias organizaciones. El cambio del escenario político generó en efecto una importante modificación en el modo de vinculación entre Estado y organizaciones de desocupados. La estrategia que desarrolló el gobierno de Kirchner fue incorporar a su proyecto político a algunas de esas organizaciones, lo que a su vez potenció, reactualizó y resignificó la posibilidad de que ellas se articulen en torno a una identidad “nacional-popular” (Schuttenberg, 2014).

Kirchner llegó al Gobierno en medio de un proceso de fragmentación política, de crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos “tradicionales” que habían estructurado un sistema bipartidario durante gran parte del siglo XX. El desafío que afrontaba era el de atenuar el antagonismo que había surgido del pueblo contra la clase política ¿Cómo romper con ese antagonismo para desplazarlo, transformarlo y articularlo en beneficio de la construcción política propia? En ese marco, los actores sociales surgidos o potenciados a partir de las jornadas de diciembre de 2001 habían tenido en común una alta preocupación por la autonomía frente al Estado, las patronales y los partidos

políticos tradicionales. Esa preocupación se enarbolaba a menudo como bandera, vinculándola con el rechazo generalizado a la dirigencia política, que en su versión más simplista se expresaba como “antipolítica”.

En los primeros pasos de la gestión el nuevo gobierno comenzó a absorber demandas circulantes en el entramado social. De esta manera, su política de control de las corporaciones y las empresas de servicios públicos privatizados, el impulso a los juicios a los militares acusados de crímenes en la última dictadura, la renovación de la Corte Suprema de Justicia y la defensa de los intereses nacionales frente al FMI fueron construyendo un consenso en torno a un conjunto de elementos que la sociedad había exigido históricamente. El gobierno construyó rápidamente su legitimidad de ejercicio en oposición al modelo neoliberal a través de políticas intervencionistas que recuperaban buena parte de las demandas que habían permitido la articulación de la protesta.

Mientras Duhalde se había apoyado en la dirigencia tradicional, Kirchner comenzó un acercamiento con distintas corrientes del movimiento piquetero y otros sectores sociales que habían participado de la resistencia al modelo neoliberal, como un modo de ampliar las bases de sustentación de la gestión presidencial. En efecto, el gobierno se mostraba decidido a construir alianzas con parte de los nuevos actores, a condición de que moderaran la modalidad y frecuencia de sus protestas, y asumieran un grado de compromiso con la gestión pública. De esta forma, la expansión de la oferta oficial de recursos a través de múltiples programas

sociales incentivaba la búsqueda de vinculación con las nuevas autoridades, sobre la base de entendimientos políticos y lealtades. Esto contribuyó no sólo a reducir el caudal disruptivo del accionar de estas organizaciones sino también a que dichas organizaciones aumentaran de manera muy importante sus recursos organizativos, su capacidad de reclutamiento y su tamaño. Esto dio como resultado que, a los variados ejes de debate ya existentes entre las organizaciones populares, y al interior de cada una de ellas, vino a sumarse el articulado en torno a qué actitud tomar frente al gobierno y sus medidas: de un lado quedaron los movimientos que se sumaron de manera entusiasta a apoyar al nuevo gobierno y del otro un arco opositor. Como fuere, todos estos cambios configuraron un nuevo contexto para la organización y la acción colectiva. Del mismo modo, entre 2002 y 2007 los cortes de ruta, por ejemplo, fueron progresivamente reemplazados por las marchas, los acampes, etc., lo cual evidenciaba también la emergencia de otras formas de protesta.

La crisis de la convertibilidad en 2001 dio lugar a una nueva etapa en el desarrollo capitalista a la que muchos analistas caracterizan como pos neoliberal, en tanto se monta sobre los resultados del proceso político anterior y constituye una nueva forma de desarrollo. La principal diferencia respecto del neoliberalismo es la consolidación de un gobierno cuya impronta ideológica se sitúa en las posiciones desarrollistas mercadointernistas. Durante esos años los principales problemas estuvieron vinculados a cómo reconstruir una legitimidad política en un escenario de fragmentación producto de la crisis del modelo neoliberal en 2001. Asimismo, el rol del Estado volvió a ser el centro de los

debates en cuanto a la posibilidad de regular los distintos espacios económicos y políticos, cuestión nodal en la regeneración del tejido social fuertemente dañado por las políticas económicas seguidas desde la dictadura. En este sentido se menciona, en contraposición con el neoliberalismo, el reconocimiento de las organizaciones sociales como interlocutores válidos del Estado.

A partir de 2003 se advierte una nueva dinámica política de los movimientos sociales caracterizada por la mutación en las formas de acción con la asunción de Kirchner y la implementación de su trama transversal. La nueva etapa tuvo como característica saliente la inserción de algunas organizaciones piqueteras en lo que se denominó “la transversalidad”.

Este proceso de inserción implicó una reconfiguración de la acción colectiva. El Estado neoliberal que anteriormente se identificaba como cooptado por el enemigo político pasaría a ser un territorio en disputa. Por lo tanto, una parte importante de las organizaciones populares comenzaron el proceso de institucionalización que trajo consigo múltiples desafíos. Este proceso de institucionalización, cambia la relación entre Estado y los movimientos a partir de la disponibilidad de recursos con la oferta de programas sociales. Esto generó la incorporación de cuadros políticos y técnicos de las organizaciones a las distintas áreas del gobierno nacional.

Asimismo, en el año 2011- bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner- diversas organizaciones sociales articuladas en torno a actividades laborales precarizadas, no reconocidas y/o con lógicas productivas de corte cooperativo/ comunitario,

confluyeron en la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), a partir de la lectura de la necesidad de contar con una nueva herramienta para lograr la unidad de la clase trabajadora ante un escenario de fragmentación y división del campo popular. Estas organizaciones, con diferentes trayectorias y experiencias, acordaban en la necesidad de consolidar una herramienta organizativa asentada en una lógica gremial, que se constituya como forma de vehiculizar el acceso a derechos de los sectores populares, en el marco de una fragmentación de la clase trabajadora tanto en el plano de sus condiciones laborales como del movimiento obrero organizado.

En el campo de las políticas sociales el retorno del Estado operó en dos escenarios que marcarían las dinámicas y el perfil de las políticas de combate contra la pobreza. Por un lado, un conjunto de políticas económicas centradas en la recomposición del mercado de trabajo como relación social capaz de producir y distribuir recursos. Por otro lado, la política social mediante transferencias directas, pensiones no-contributivas y cobertura previsional (Trujillo y Retamozo, 2019). El cambio más significativo en las estrategias para combatir la pobreza se produjo a finales del año 2009 con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Esta política fue diseñada como una transferencia de ingresos monetaria destinada a los hijos e hijas de los trabajadores y las trabajadoras que no percibían asignaciones familiares. Esta política se caracterizó por una universalización, bancarización y condicionalidad de baja intensidad expresada en

los requisitos de cumplimiento del calendario de vacunación y escolaridad.

Más adelante, en la presidencia de Cristina Fernández, la dificultad estructural para su inclusión de los sectores más postergados en un modelo de mercado laboral “clásico” motivó el reposicionamiento de políticas orientadas. Entre ellas se destacan el Programa Ingreso Social con Trabajo. “Argentina Trabaja” - como es conocido- fue diseñado con el objetivo de atender a una población vulnerable, sin acceso a otros planes sociales (exceptuando la AUH), consistente en fomentar la creación de “cooperativas” para el sostenimiento de trabajos en el ámbito local.

En definitiva, la larga década de gobiernos kirchneristas estuvo marcada, en el ámbito que nos ocupa, por la paulatina, a la vez que sostenida, expansión de políticas sociales con enfoque de derechos, tendientes a la universalización de la cobertura. Este esquema, claramente contrapuesto a la lógica de asistencia focalizada propia de la intervención estatal de la década del 90, fue ganando terreno a medida que la situación social y económica mostraba signos evidentes de recuperación y mejora sostenida. La política emblema de este período, la Asignación Universal por Hijo, expresaba la recuperación por parte del gobierno nacional de algunos instrumentos clave de la promoción y asistencia social.

En paralelo a esta dinámica de recentralización de la intervención social estatal, la agenda de los municipios continúa con la dinámica de expansión que se había iniciado en los años 90, y, con ello, el despliegue institucional de áreas de gestión y de

mecanismos de participación, que necesariamente acompañan a la ampliación de campos de intervención.

Como se relató previamente, la agenda tradicional de los municipios del Gran Buenos Aires estaba acotada a pocos ámbitos: mantenimiento de la infraestructura y gestión de los servicios urbanos básicos y la asistencia social directa para situaciones de emergencia. La necesidad de hacer frente a las demandas sociales de la crisis del 2001 obligó a incorporar nuevas funciones, en el marco de programas de asistencia social y promoción socioeconómica. En los años siguientes, ese proceso de ampliación de áreas de intervención se profundiza, y los municipios generan, de manera autónoma o en el marco de políticas interjurisdiccionales, intervenciones sociales más complejas y direccionadas a problemáticas específicas, acciones de promoción económica local, seguridad ciudadana, protección ambiental, entre otras.

La incorporación de funciones estatales, impacta en el plano institucional en varios sentidos. Por un lado, se crean nuevos organismos en el aparato estatal local del GBA, complejizándose así el organigrama municipal. Y a la vez, acompañando esta tendencia, se multiplican las instancias participativas que vehiculizan la intervención de las organizaciones sociales y la ciudadanía local en varias de estas políticas. Este despliegue se apoya en procesos anteriores, como la trayectoria previa de adopción de mecanismos participativos para la gestión de las políticas sociales; la persistencia de la organización popular de base territorial que había irrumpido en los años de la crisis y fue

ocupando espacios crecientes en la ejecución de los programas socio productivos y asistenciales durante los años de mayor bienestar; y el enfoque territorializado de las políticas socio-económicas, que requerían de mediadores sociales de base territorial para asegurar el acceso de la población a las prestaciones sociales (Rofman, 2014).

En consecuencia, en estos años se crean numerosos instrumentos de participación ciudadana y articulación multiactoral de diverso formato institucional, especialmente en el ámbito de las políticas sociales. El abanico de mecanismos que se despliegan en este periodo, además, se inscriben en entramados interjuridiccionales diferentes. Algunas acciones y desarrollos institucionales forman parte de políticas de origen provincial y nacional, que interviene sobre estos ámbitos articulando con el gobierno municipal y con las organizaciones sociales de base local. Pero también cabe identificar algunas iniciativas propiamente municipales, que dan cuenta de la proactividad creciente de un conjunto de gobiernos locales. Si bien se trata de un panorama sumamente heterogéneo, donde los diferentes municipios exhiben recorridos bien distintos, en términos generales se puede afirmar que el Estado local pasa a formar parte activa del entramado multiactoral de gestión de esas políticas y, además, es protagonista en algunas de las iniciativas.

Las fuentes disponibles sobre ese momento presentan un panorama de mecanismos de participación ciudadana sumamente diversificado: un relevamiento del 2008, señalaba que entre los instrumentos más frecuentes desplegados por los gobiernos

municipales se encontraban los consejos consultivos, las juntas de vecinos, los foros, mesas de diálogo, presupuesto participativo, entre otros. (CIPPEC, 2008). Otro estudio incluye en el catálogo a los instrumentos de democracia directa -consulta popular, referéndum, etc.- vigentes normativamente pero poco utilizados, junto con el Presupuesto Participativo, los espacios de articulación multiactoral -consejos asesores, agencias de desarrollo local, planificación estratégica, entre otros. (Cravacuore, 2009) Estas enumeraciones, además de dar cuenta de la expansión de los mecanismos participativos locales, ponen en evidencia la creciente institucionalización de los mismos durante la primera década del siglo XXI, lo que indica un avance en relación a las experiencias más informales de gestión compartida de los programas asistenciales, que habían proliferado en las décadas previas (Rofman, 2018).

Una lectura panorámica del desarrollo de instrumentos participativos locales presentes en los municipios del Gran Buenos Aires en la primera década de este siglo, llevaría a identificar tres grandes categorías:

a) Mecanismos participativos de gestión de políticas sociales, en especial los consejos locales asesores. Son espacios de interacción multiactoral sistemática, con reuniones periódicas y un campo de intervención definido, lo que asegura un piso básico de institucionalidad, prácticas de deliberación y la generación de redes relativamente consolidadas de vinculación entre los actores involucrados. Los participantes son mayormente organizaciones sociales, en general encarnadas en representantes de espacios

colectivos. En su mayoría, estos organismos se constituyen en torno a sectores específicos de las políticas sociales, y se sostienen, en general, sobre la historia previa de involucramiento de las organizaciones comunitarias en el trabajo sobre esos ámbitos, a lo largo del desarrollo del Gran Buenos Aires (Rofman, 2014).

Los órganos participativos con mayor grado de consolidación institucional en estos años eran los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, mecanismos que fueron paulatinamente extendiéndose durante este período, apoyados en el esquema normativo e institucional nacional y provincial. En el 2014, 10 municipios habían creado un CLNyA. Además, en los últimos años del gobierno kirchnerista comienzan a impulsarse, desde el gobierno provincial, otros mecanismos participativos, en dos campos propios de la agenda emergente de esos tiempos. Por un lado, en relación a la política habitacional, se sanciona en 2014 la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que crea el Consejo Provincial de Habitat, e insta a los municipios a replicar esta estructura en el nivel local. En el mismo sentido, en el 2015 se recupera una normativa ya aprobada, que creaba la Mesa Intersectorial Provincial de Género, y con ello se inicia una política más activa de desarrollo de instancias similares en los ámbitos municipales (Rofman y Foglia, 2020).

b) Presupuestos Participativos: se trata de un mecanismo de democracia directa, que viabiliza la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, y permite así sortear las clásicas mediaciones de los sistemas representativos. Tuvo una acelerada expansión durante la primera década del siglo, en buena medida

gracias a su metodología pre modelada, lo que facilitaba la implementación por parte de los gobiernos locales. Además, puesto que la participación es mayormente individual, resulta un instrumento muy dúctil, que se adapta relativamente bien a contextos políticos y sociales muy variados. La propuesta llega pronto al Gran Buenos Aires, ya que la primer experiencia data del año 2006; y se expande aceleradamente en los años siguientes, llegando a contar con 11 experiencias en el año 2015. Si bien los PP son habitualmente iniciativas autónomas del gobierno municipal, este despliegue fue consistentemente apoyado en esos años por el Programa Nacional de Presupuesto Participativo, una instancia de apoyo de nivel nacional, vigente hasta el 2015 (Rofman y Foglia, 2020).

c) Instancias multiactorales de gestión de programas socio productivos, donde confluía un conjunto de programas y medidas de apoyo de amplia cobertura territorial, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década: el Programa Manos a la Obra en el 2004, el Programa Nacional de Microcrédito, en el 2006 y, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”, puesto en marcha en 2009. La expansión de la política de economía social que caracterizó al gobierno kirchnerista involucraba activamente a organizaciones de la sociedad civil de implante territorial, que ocupaban así un papel importante como mediadoras en la gestión de la política. La intervención de los municipios en la gestión de estas políticas de origen nacional era muy variable, dependiendo en parte de la relación política con el gobierno nacional, pero también de las propias capacidades del gobierno local para extender su agenda y

poner en marcha acciones de efectiva intervención en las condiciones sociales y económicas del territorio. Así, para finales del 2015, 10 municipios del GBA contaban con algún organismo municipal dedicado especialmente a este eje de políticas, una tarea que consistía, principalmente, en la implementación local de programas financiados por el nivel nacional (Foglia y Rofman, 2019).

En síntesis, durante esta década se expande sustantivamente la oferta participativa municipal en el GBA, puesto que se multiplicaron las instancias institucionalizadas de participación de las organizaciones sociales en la gestión de las políticas sociales a nivel local. Este despliegue institucional estaba sustentado, en cierta medida, en políticas de origen provincial o nacional, que establecían o promovían la creación de este tipo de mecanismos en los entramados de procesamiento de las acciones. Pero esta consideración acerca del impulso extra jurisdiccional de la participación no debería llevar a minimizar el compromiso de la mayoría de los gobiernos municipales del GBA en este campo, expresado tanto por la adopción de las propuestas impulsadas desde otros niveles de gobierno, como también en experiencias autónomas de creación de instancias municipales de articulación multiactoral.

La dinámica de acción colectiva de las organizaciones sociales también atraviesa procesos de expansión y consolidación durante los años del gobierno kirchnerista. En el contexto de mejoramiento paulatino de las condiciones de vida, fortalecimiento del papel del Estado, y desarrollo de un sistema de

instancias de participación en las políticas de intervención social, la sociedad civil popular del GBA se fortalece, a la vez que diversifica sus modalidades de acción colectiva. El asociativismo de base popular sigue activo en este escenario de reactivación económica y fortalecimiento de las instituciones públicas, pero puesto que la urgencia por la sobrevivencia cotidiana ya pierde peso, la participación social de base popular puede dejar de lado las protestas y la atención de la emergencia, para diversificar su agenda, fortalecer las actividades productivas y dotar de mayor institucionalidad a sus organizaciones y proyectos. En un contexto social y económico más estable, y sostenido en un creciente apoyo estatal, la trama organizativa popular gana fortaleza institucional, representatividad social y capacidad de intervención sobre la dinámica socioeconómica local.

Un cambio de especial significación alude a la ampliación de la agenda del mundo de las organizaciones sociales de base popular, que no sólo incorpora cuestiones complejas e innovadoras a su universo de problemas, sino que además adopta la perspectiva de derechos que se impulsa desde la narrativa gubernamental. La agenda que se va construyendo en estos años, entonces, supera a los argumentos referidos a la asistencia y la solidaridad, que habían marcado las décadas anteriores, para pasar a inscribir sus demandas en el enfoque los derechos sociales.

En consecuencia, en este período la sociedad civil organizada del GBA va incorporando a su agenda, un abanico creciente de cuestiones y campos de acción. Se destaca, en especial, el progresivo compromiso de las organizaciones con la cuestión de

género, que se suma a la redefinición de la mirada sobre la problemática infantil en clave de derechos, a la incorporación de enfoques sobre la seguridad alimentaria y la problemática ambiental, retomando y expandiendo de este modo la noción de derechos humanos instalada por el movimiento social durante las décadas anteriores.

Además, dentro del abanico de diversificación de ámbitos de intervención, y en espejo con el desarrollo de las políticas públicas de promoción de la economía social, la incorporación de actividades económicas en la agenda de las organizaciones constituye otra de las transformaciones más significativas del mundo asociativo popular en estos años. Esta reorientación no solo impacta en la definición de la agenda y de los repertorios de acción, sino también en las modalidades de articulación con el Estado. La multiplicación de proyectos productivos y de servicios de asistencia y promoción social financiados por la política social, llevó a reconfigurar la relación de estos grupos con la institucionalidad estatal, en ambos sentidos de la relación.

6. Crisis y pandemia

En 2015 el candidato del partido de centroderecha, Mauricio Macri, ganó las elecciones presidenciales e inauguró un nuevo ciclo político caracterizado por el retorno de las concepciones neoliberales al poder. En sus primeras acciones gubernamentales los principales beneficiarios de sus decisiones fueron los productores agropecuarios, grandes grupos económicos, grandes conglomerados de la comunicación, los denominados Fondos Buitres, mineras, etc. La devaluación, liberación de compra de

dólares, supresión aranceles para importar y exportar, baja de retenciones, recorte de subsidios y reinserción en los mercados financieros internacionales a través del endeudamiento. El ex presidente Macri vetó la ley que doblaba la indemnización a los despidos.

En esa línea rápidamente el gobierno avanzó sobre el salario real de los trabajadores a partir de la devaluación, se aumentó la desocupación vía despidos de empleados públicos y por vía de la apertura económica y cierre de pequeñas empresas. A su vez volvieron a instalar en el espacio público el debate en torno a la flexibilización laboral y la necesidad de impulsar esos cambios con vistas a un nuevo alineamiento del país en el escenario internacional.

Esta avanzada neoliberal tuvo su consenso social en los primeros años en donde se logró instalar la idea de “meritocracia” de que el Estado no debía intervenir en lo económico y que las personas debían esforzarse individualmente para obtener el progreso económico, cada cual según sus capacidades. A su vez, el gobierno de Macri contó con el apoyo de los grandes medios de comunicación que participaron activamente en la construcción de ese ideario y en la demonización de toda mirada crítica al nuevo orden. En ese marco las organizaciones populares tuvieron una estrategia defensiva frente a las políticas de ajuste implementadas por el gobierno.

La asunción de un gobierno de orientación neoliberal en los ámbitos nacional y provincial en el 2015 hacía esperar una ruptura importante en el proceso de desarrollo de este universo, dada la

centralidad que habían asumido de las políticas sociales estatales en ese crecimiento. Así, la llegada al gobierno de figuras políticas que habían accedido a esos puestos cuestionando fuertemente los programas sociales cogestionados con organizaciones – los denominados “planes sociales”-, y que traían una propuesta de orientación neoliberal para el rediseño de las políticas sociales, hacía prever también un giro importante en la vinculación del universo asociativo popular con el Estado. Sin embargo, el sistema de política social que se puso en marcha desde el gobierno nacional en el 2016 no modificó sustantivamente la estructura de oferta armada en períodos anteriores, en buena medida porque la resistencia activa de las organizaciones sociales populares lo obligaron a adoptar un ritmo “gradualista” para la prometida reforma de la intervención estatal. Ello se advierte de manera bien evidente en dos políticas centrales del nuevo gobierno nacional destinadas a este sector: el derrotero del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, y la creación del Registro Nacional de Barrios Populares.

El Programa “Argentina Trabaja”, creado en 2009 y postulado como un instrumento de la política de promoción de economía social, apoyaba la creación de cooperativas de trabajo de trabajadores/as desocupados o informales. Las organizaciones sociales jugaban un papel importante en su implementación, puesto que estaban mayormente a cargo de promover y/o gestionar esas cooperativas. El programa se mantuvo en marcha en los primeros años del nuevo gobierno, lo que implicaba también la continuidad de la estructura de gestión local, apoyada en un sistema de entes ejecutores, en parte municipales y en parte

a cargo de organizaciones sociales de base popular. Más adelante, en 2018, un rediseño del programa introdujo algunas modificaciones de importancia, orientándolo más hacia destinatarios individuales, pero sin desarmar completamente el entramado preexistente.

La segunda iniciativa, de notoria trascendencia en la participación de los espacios populares en la política pública, fue el Registro Nacional de Barrios Populares para la Integración Sociourbana (RENABAP). Este programa tenía por objeto contribuir a mejorar y regularizar todos los barrios informales, para lo cual se iniciaba con un relevamiento de la situación vigente, en todas las localidades del país. La implementación del registro se apoyó en una estructura de relevamiento cogestionada con un conjunto de espacios de articulación política y social de la mayoría de las agrupaciones populares del momento (justamente los “movimientos sociales”) que lideraban las frecuentes movilizaciones públicas contestatarias al gobierno nacional.

En este sentido, resulta interesante señalar que, de alguna manera, en este periodo se mantienen los rasgos básicos del escenario participativo heredados del período anterior: protagonismo de los actores organizados del mundo popular, una agenda centrada en el apoyo de la economía social, y un modelo de relacionamiento que combina colaboración con confrontación. Podrían proponerse varias explicaciones posibles para entender las razones de esta continuidad, entre las que interesa destacar la fortaleza de las organizaciones sociales de base popular, cimentada en la confluencia de trayectorias de larga data (Rofman, 2019).

Un factor de relevancia que explica esta fortaleza radica en su capacidad para instalar una agenda actualizada para este sector social, que articula las problemáticas sociales y económicas que enfrentan la población empobrecida, en torno a perspectivas novedosas para la tradición de la demanda social popular en Argentina: la valorización de la economía popular, la problemática ambiental y la agenda de género, entre otras. El programa de la economía social, que, como vimos, venía incorporándose en la actividad de las organizaciones sociales desde el inicio de los gobiernos kirchneristas, expresa una visión sobre el trabajo y la ocupación que resignifica la histórica asociación del trabajo con el empleo formal, y abre un horizonte de reconocimiento para una propuesta de combate a la desocupación a través de iniciativas de autoempleo, individuales o colectivas. También cabría ubicar en este espectro más diversificado, la preocupación por la cuestión ambiental, que se expresa en los espacios urbanos a través de la jerarquización de los recuperadores de residuos, como también en el mundo rural, que pone en discusión temas de soberanía alimentaria. La agenda de género también venía creciendo desde hacía varias décadas, pero muy relacionada con problemáticas de mujeres de clase media, se difunde con rapidez en estos sectores de clase baja, inicialmente como un reclamo frente a la violencia de género, pero poco a poco incluyen temas más amplios. El “feminismo popular”, una novedad en el escenario público argentino, articula, de esta manera, demandas claramente económico sociales – como la cuestión de los cuidados en familias que no pueden resolverlo vía mercado-, hasta problemáticas más propias de la identidad y subjetividad. Una mirada más detallada encontraría muchos otros

temas: cultura, comunicación, derechos humanos, etc. En síntesis, la agenda de cuestiones que constituyen el programa de acción de las organizaciones sociales populares se ha complejizado notablemente durante el siglo XXI, si se la compara con las demandas de asistencia a la pobreza que predominaban en los años 90.

A fines del 2019 vuelve a cambiar el panorama político, ya que triunfa en las elecciones el Frente de Todos. Pero inmediatamente, a comienzos de 2020, irrumpe la pandemia de COVID-19, un nuevo acontecimiento que reconfiguró todo el escenario político. En este marco, se reabrió la polémica pública en torno a la economía, rol del Estado, libertad, economía, salud, etc.

Durante las primeras semanas de pandemia primó la idea de que la irrupción de eventos críticos y conmocionantes para toda la sociedad podría favorecer la unidad nacional para enfrentar un enemigo externo (Schuttenberg y Castrelo, 2022). Así en un primer momento podemos advertir que el discurso mediático tendió a concentrarse contra la lucha del COVID-19, no obstante, pronto empezaron a plantear nuevos desafíos que fueron corriendo el discurso. Desde un comienzo de esta etapa para los sectores opositores el gran problema identificado fue el avance del Estado en los términos de regulación de la vida social y económica, cuestión que fue tomando cada vez más centralidad. Este escenario político abierto en 2020 y radicalizado en 2021 es complementado de alguna forma en el plano socio económico por los impactos socio económicos de la pandemia de covid-19 que

profundizó las preocupaciones sobre los problemas vinculados a la pobreza, la marginalidad y las desigualdades sociales.

En el caso argentino, ante el crecimiento de la pobreza y la crisis económica, el gobierno centró sus esfuerzos en una batería de políticas de transferencia de ingresos que buscaron compensar las pérdidas de bienestar de los grupos más vulnerables y las unidades productivas más débiles. En este sentido, se creó un nuevo programa temporario: el Ingreso Familiar de Emergencia consistente en el pago de una suma fija dirigido a personas desocupadas, ocupadas en empleos informales y de menores ingresos. Al inicio, se inscribieron cerca de 11 millones de personas y en un primer momento se otorgaron casi 8 millones de beneficios. Luego se fueron incorporando más beneficiarios y el pago del beneficio, anunciado por única vez, se fue renovando. En tanto, para la población trabajadora formal se prohibieron los despidos y se exigió a los empleadores continuar con el pago de salarios cuando las actividades en donde se desempeñan estuvieran paralizadas.

En definitiva, podemos caracterizar al período por su inestabilidad social, política y económica. En este último aspecto el empobrecimiento y la precarización de las formas de trabajo de amplios sectores sociales constituyeron las notas salientes del período. El gobierno del Frente de Todos rápidamente se encontró con algunos límites y problemas como lo fue el alto nivel de endeudamiento económico y luego la pandemia que tuvo efectos sumamente adversos sobre la economía y la vida social.

La llegada al gobierno, tanto nacional como de la Provincia de Buenos Aires, de representantes de una coalición política de centro derecha significó una ruptura importante con una trayectoria previa de casi dos décadas de gobiernos peronistas. En el plano local del Gran Buenos Aires, sin embargo, la realidad política era bien diferente. Los cambios en el nivel nacional y provincial no arrastraron a los gobiernos locales del Gran Buenos Aires, cuyos Intendentes municipales continuaron siendo predominantemente peronistas. En esas elecciones del 2015, solo cinco municipios del GBA cambiaron de signo político en el gobierno local: en tres casos las figuras de centro derecha reemplazaron a las autoridades peronistas, mientras que, en otros dos, el cambio fue en sentido contrario, y asumieron gobiernos alineados con el peronismo.

La continuidad política fue sin duda un factor relevante en el desarrollo institucional de los municipios, ya que ayudó a sostener el despliegue de instrumentos de gobernanza participativa que habían comenzado a desarrollarse en los años previos. Los procesos de ampliación de la agenda gubernamental local, y el consiguiente desarrollo de capacidades estatales para intervenir en este abanico ampliado de problemáticas, siguieron avanzando durante este periodo.

Así, una mirada panorámica sobre las estructuras de gobernanza municipal en el GBA, registrada en el año 2018, mostraba un despliegue significativo de progresos en la diversificación de canales institucionales de interacción con la ciudadanía local, que atendían una agenda ya muy ampliada.

Enfocando en la dimensión de la participación, de los desarrollos institucionales que tienen por objeto la relación con el mundo de las organizaciones sociales, en este periodo continúa en marcha la dinámica de generación de mecanismos participativos, en especial en el campo de la agenda social y urbana. Cabe mencionar algunos desarrollos en particular, como la persistente tendencia de creación de consejos asesores locales y la consolidación de los preexistentes, particularmente en torno a problemáticas que inciden fuertemente en las condiciones de vida de la población, como la niñez, el hábitat, la violencia de género, la discapacidad y el trabajo. En 2018, ya 13 municipios contaban con Consejo Local de Niñez y Adolescencia, 9 municipios habían creado Consejos Locales de Hábitat y Vivienda; había 7 distritos con espacios participativos sobre género y violencia y 6 con ámbito de participación sobre discapacidad; y 5 consejos multiactorales implicados en las políticas de economía social y solidaria. El proceso de institucionalización de la participación ciudadana local se expresó, también, en la formalización de las áreas de gobierno a cargo de estas políticas, fenómeno que se advierte en cinco municipios. Por otro lado, están las experiencias de Presupuesto Participativo, que, si bien siguen una trayectoria más fluctuante, estaban presentes en 10 municipios de la región.

Una novedad de este periodo, son los programas de Gobierno Abierto, que comienzan a ganar presencia en estos años. Se trata de un enfoque sobre la participación ciudadana que enfatiza la transparencia y el acceso a la información pública como resortes básicos para el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas. Impulsados en buena medida por programas de apoyo

nacional o internacional, 10 municipios contaban en esos años con secciones especiales de transparencia o de datos abiertos en sus sitios web (Foglia y Rofman, 2020).

En síntesis, en un contexto nacional marcado por una crisis socioeconómica creciente, generada, en buena medida, por las políticas de orientación neoliberal los escenarios locales en el Gran Buenos Aires siguieron recorriendo la trayectoria previa de institucionalización de instancias participativas de gobernanza local. Durante estos años se crean mecanismos de participación, a la vez que se fortalecen y consolidan los preexistentes.

La fortaleza de la gobernanza participativa local se hace evidente en la pandemia de Covid19, que se expandió en el territorio del Gran Buenos Aires pocos meses después del retorno del peronismo al gobierno nacional y provincial. Una epidemia obviamente global, y que trastocó radicalmente las condiciones de vida de toda la sociedad, pero con incidencia más aguda en las principales aglomeraciones urbanas. En el Gran Buenos Aires, además, fue tan severo el impacto sanitario como su efecto económico y social, puesto que buena parte de la población estaba ocupada en la economía informal, por lo que las restricciones a la movilidad significaban una brutal reducción en sus ingresos, y además su limitada conectividad digital dificultaba enormemente la continuidad educativa y el acceso a otros servicios públicos.

Frente a este panorama tan difícil como impensado, se activaron numerosos mecanismos de apoyo estatal, en todos los niveles. El papel de los gobiernos nacional y también provincial fue sin duda central, en la regulación de la movilidad, en el fortalecimiento del

sistema sanitario, en las medidas y subsidios compensatorios de los efectos económicos del confinamiento, y más adelante, en la política masiva de vacunación. En ese marco general, los gobiernos municipales del GBA asumieron la responsabilidad estatal que les correspondía, apoyados en buena medida en las capacidades desarrolladas en los años anteriores.

Fueron muchas y muy variadas las iniciativas municipales generadas en interacción con organizaciones sociales, en esos meses del 2020. Un eje de intervención fundamental consistió en la asistencia alimentaria, y los gobiernos locales, en articulación con las redes de organizaciones sociales de base territorial, activaron rápidamente circuitos de distribución de alimentos a las familias y a los comedores populares. Otro campo de especial relevancia en esos tiempos de confinamiento fue el relativo a la violencia de género, que los municipios mantuvieron en actividad durante toda la emergencia sanitaria, en buena medida gracias al apoyo de los organismos nacional y provincial dedicados a la problemática, y a la colaboración de las organizaciones de mujeres. La virtualización de los canales y procedimientos de gestión constituyó otro de los desafíos de los municipios frente a la restricción de las actividades presenciales, un eje ya en desarrollo previamente, pero que fue necesario acelerar para garantizar la continuidad de las actividades y la prestación de servicios en el contexto de confinamiento. Estas iniciativas – entre muchas otras que sería extenso detallar (Rofman, 2021) - se inscriben en un marco general de movilización de las capacidades municipales, generalmente potenciadas por la articulación con redes y actores de la sociedad civil local, y sostenidas en la

trayectoria precedente de desarrollo de las estructuras de gobernanza local.

En este panorama, merece detenerse en especial en la consideración acerca del impacto que tuvo la pandemia en el funcionamiento de los mecanismos participativos locales. Dentro del abanico de instancias locales de articulación con la sociedad civil organizada, que describimos más arriba, resulta de particular relevancia poner el foco en el proceso que vivieron los consejos locales, ya que en los años anteriores aparecían como los espacios de mayor grado de institucionalización. Su actuación durante la crisis pandémica dio buena cuenta de esta fortaleza institucional, puesto que, en su gran mayoría, los consejos continuaron en actividad durante esos largos meses.

Sostener estas instancias de articulación en contexto de confinamiento implicaba transformar una tradición de peso de encuentros presenciales hacia espacios de intercambio virtual, lo que supuso un esfuerzo de adaptación importante, dada la dinámica histórica de funcionamiento. Se sumaba a ello, la necesidad imperiosa de atender la demanda de alimentos y otros productos básicos, para una población que estaba enfrentando el cierre abrupto de sus fuentes de ingresos, lo que llevó a que buena parte de las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales reorienten sus esfuerzos hacia la asistencia alimentaria.

En este sentido, dos fenómenos paralelos de adecuación a las condiciones del contexto dan cuenta de la flexibilidad y capacidad de adaptación de estos espacios. Por un lado, destacar la tarea de algunos de los consejos, como los de niñez y de género, que

resultaba particularmente crítica en esos momentos, cuando las escuelas estaban cerradas y el riesgo de la violencia de género aumentaba. La mayoría de esos espacios siguió trabajando en pandemia, adaptándose a la dinámica virtual para dar respuesta a las situaciones emergentes. A la vez, varios de estos espacios, así como otros consejos – como los de hábitat, entre otros-, pudieron reorientar velozmente su trabajo a los requerimientos de la nueva situación, organizándose para atender a la demanda alimentaria (Rofman, Toscani, Ferrari Mango, 2024).

Se podría afirmar que la sostenibilidad, e incluso el fortalecimiento, de los mecanismos de gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires durante la crisis pandémica se explica, en buena medida, por el desarrollo histórico de estos dispositivos. Es decir, las condiciones con las que las instancias participativas enfrentaron los desafíos de la pandemia hablan de un proceso de consolidación institucional con varios años de antigüedad, sostenido por los gobiernos locales, y favorecido por una trama de sociedad civil organizada siempre comprometida con la gestión social de las emergencias en estos territorios.

De manera similar a la reacción de los gobiernos municipales, las organizaciones sociales se adaptaron muy velozmente a las necesidades del momento, en buena medida gracias a las capacidades de gestión y a la inserción territorial que habían construido en años anteriores.

La tarea más urgente, como en todas las crisis socioeconómicas precedentes, fue la asistencia alimentaria, por las razones mencionadas más arriba. La mayoría de las asociaciones se vieron

impulsadas a redefinir su agenda para poner en primer plano la asistencia alimentaria. Ello fue más claro en el caso de organizaciones tradicionalmente dedicadas a la labor asistencial, pero también se verificó en muchas otras que traían una trayectoria más política, en el campo de los derechos (Rosa, P., Lopez Mendez, E., Gradin, A. y Rofman, A., 2022).

Esta actividad se integraba generalmente en una estructura más amplia de sostén de los cuidados, que también asumió un papel crucial en esta situación de escuelas cerradas. La atención de la infancia se volvió más urgente aún, y numerosas organizaciones crearon o ampliaron los espacios de educación popular o de apoyo escolar, para ayudar a los/as niños/as que no podían sostener la continuidad escolar de manera virtual (Rosa, P. C., & Toscani, M., 2022; Campana, J., 2022).

Además, en un contexto de rápida digitalización de la circulación de información y de la gestión estatal, y de la marcada brecha digital que limitaba el acceso y la conectividad en los barrios populares, muchas redes comunitarias facilitaron las vías para acceder a la información y a trámites virtuales que podían resultar cruciales en la situación de esos días.

Así, este entramado ha ofrecido un sostén crucial para la sociedad del Gran Buenos Aires, y más especialmente de los sectores de menores ingresos, en un contexto caracterizado por el aumento de las restricciones económicas y en el cual las desigualdades sociales ya existentes se veían profundizadas. Las organizaciones sociales sostuvieron y readaptaron sus tareas: asumieron roles centrales vinculados a la alimentación, sostuvieron los espacios de

cuidado y educación, brindaron apoyo psicológico, mantuvieron las actividades culturales, facilitaron la conexión con los servicios sociales, aportaron recursos y acciones en aspectos sanitarios, etc. Su contribución fue clave para atravesar este complejo escenario social y sanitario. La inscripción territorial de las organizaciones se convirtió en un activo fundamental en las condiciones de restricción a la movilidad de esos meses, puesto que las organizaciones se convirtieron en uno de los principales puentes de contacto de la población del barrio con los servicios que provenían de entidades de mayor escala, como el Estado, los sistemas de compra electrónica, los bancos, etc. (Collela, et al, 2020)

En síntesis, en un contexto nacional marcado por la inestabilidad social, la emergencia de fenómenos impensados y devastadores como la pandemia, y una elevada conflictividad política, las dinámicas participativas locales en el Gran Buenos Aires mantuvieron una continuidad destacada. Los escenarios locales de interacción entre los gobiernos municipales y las organizaciones sociales populares siguieron en la pauta de fortalecimiento e institucionalización, haciendo frente a los contextos adversos del periodo.

7. Conclusiones

La reconstrucción de la historia de las interacciones entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares en el Gran Buenos Aires desde la recuperación de la democracia constituye un abordaje fundamental para pensar el desarrollo y transformación de la región.

El capítulo propone realizar una mirada de mediano plazo de las últimas décadas para pensar la relación entre los gobiernos locales y el universo de las organizaciones sociales populares del Gran Buenos Aires, más amplia que la que enfocaría en la coyuntura inmediata. La perspectiva histórica nos permite analizar las transformaciones y continuidades de esta relación y, a su vez, dar cuenta de cómo fueron impregnando los cambios sociales, económicos y políticos del contexto nacional a estas articulaciones locales.

Esta contribución nos invita a repensar luego de cuatro décadas de vigencia sostenida de la democracia algunos de los problemas de estos largos años. Los primeros años de la recuperación democrática estuvieron signados por la crisis económica y el neoliberalismo. Luego a partir de 2003 se vivió un proceso de reconstrucción del Estado y el desarrollo de un modelo productivo de inclusión, que volvió a entrar en crisis cerca del 2015. Una crisis que continuó presente en estos últimos años, marcados por el crecimiento de la pobreza y la precarización.

Visto desde la posición de nuestros días presente podemos encontrar distintas etapas en la historia social y política del país, con características bien claras. Las primeras décadas, caracterizadas por la hegemonía neoliberal, terminaron en las violentas jornadas de diciembre de 2001. A partir de allí se fue operando una reconfiguración de las distintas fuerzas políticas y actores en pugna que dio como resultado la reconstrucción de un modelo en donde el Estado retomó su rol interventor en la economía y donde comenzó a desandarse el largo camino

neoliberal. Ese proceso se vio interrumpido, en 2015, con el triunfo de una fuerza política de derecha que vino a reponer los postulados neoliberales, un intento poco exitoso, que dio lugar a que en 2019 las fuerzas nacional populares vuelvan a retomar el gobierno. En estos últimos años, las promesas de una mejora en las condiciones de vida se vieron postergadas en un primer momento por la aparición del COVID-19 y los problemas de la deuda externa, prolongando así la enorme inestabilidad.

Estos grandes cambios de orientación del Estado nacional y el modelo de desarrollo, sucedieron en una línea paralela con el proceso particular que tenía lugar en el ámbito de los gobiernos locales del Gran Buenos Aires. Ya desde la década del 80 se inicia en nuestro país una revalorización de la escala municipal a partir del proceso de reforma estatal con base en el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa. La importancia del proceso abierto en 1983 con la recuperación democrática y su “primavera” se vieron prontamente acechadas por nuevas problemáticas, fundamentalmente la consolidación en los años 90 del modelo económico neoliberal. Este proceso, que se acelera luego en los años 90 con las transformaciones neoliberales, impactó fuertemente en el plano local y en la lógica de acción colectiva de los actores sociales del territorio.

Este modelo económico, social y político modificó sustancialmente la sociedad argentina y se fueron conformando y transformando nuevos actores y sujetos sociales. En ese marco, cobraron una enorme centralidad las organizaciones sociales

populares, que, si bien tenían su historia previa, se consolidaron como actores centrales de la resistencia al neoliberalismo.

A lo largo del texto se puede apreciar cómo la reforma de las políticas sociales hacia el modelo de descentralización y focalización territorial de programas asistenciales de los años 90 potenció la participación de los actores locales en el GBA. Los entramados territoriales de gestión de la asistencia se vieron fortalecidos, con gobiernos municipales a cargo de nuevos roles y organizaciones sociales comunitarias más institucionalizadas y profesionalizadas. De esta forma, los escenarios locales de participación en torno a las políticas sociales se constituyeron en ámbitos centrales de respuesta a la crisis económica y a la intensa movilización de los actores de base popular. Se fue conformando un modelo de interacción entre el Estado nacional y provincial, los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares que mantuvo su vigencia hacia adelante, por mucho tiempo.

Los años posteriores a la crisis de fin de siglo marcaron una reconfiguración de las fuerzas políticas y una transformación del sentido de las políticas estatales. Esto lógicamente trajo nuevos desafíos para las organizaciones que tenían una marcada inscripción territorial. Las nuevas agendas de incorporación de derechos consolidaron el lugar de estos actores como partícipes de la gestión e implementación de las políticas sociales, a la vez que se avanzaba en la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana local.

La última década se ha caracterizado por la inestabilidad social y económica, por la alternancia de los gobiernos nacionales y la

irrupción de la pandemia. El escenario, sumamente conflictivo e incierto para los diferentes actores a nivel nacional, mostró una dinámica más estable en los escenarios locales, que permitió ampliar y fortalecer las articulaciones entre municipios y la sociedad civil de base popular. En especial, los entramados locales, tanto las redes informales como las instancias institucionalizadas de participación se activaron rápidamente frente a la emergencia pandémica.

Resumiendo, a lo largo de estas décadas los gobiernos locales debieron adecuar los modelos de gestión e intervención estatal a través de la modificación de sus estructuras, de la implementación de nuevos modos de organización e incorporación de nuevas tecnologías de gestión y generar nuevos canales de relación con la sociedad a través de la promoción de espacios de participación ciudadana. Esto trajo aparejado la transformación y reestructuración del ámbito local en relación con las organizaciones populares de la sociedad civil, que a su vez expandió su agenda, incorporando un abanico heterogéneo de nuevas problemáticas. De este modo, la reconstrucción de este recorrido pone en evidencia la dinámica de redefinición de los roles de las organizaciones sociales y también las del propio Estado.

Estas reflexiones ganan relevancia en el marco de la enorme incertidumbre y desmejora de las condiciones de vida que caracterizan el momento actual de nuestro país, con un nuevo gobierno de orientación de extrema derecha, que se propone reducir drásticamente todas las instancias públicas. En este

sentido, la mirada de mediano plazo nos permite pensar en los caminos y trayectorias de las articulaciones entre Estado y sociedad en los escenarios locales del Gran Buenos Aires como un proceso más estable que el que muestra el nivel nacional. En una mirada esperanzadora, cabría hipotetizar que esta característica es quizás la expresión institucional de la fortaleza de los entramados territoriales en esta región construida en la larga historia de desarrollo del Gran Buenos Aires. Reflexiones que dejan planteadas muchas preguntas, difíciles de responder en el marco de la coyuntura política y socioeconómica actual.

8. Bibliografía de referencia capítulo III

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010), Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Campana, J. (2022). Organizaciones sociales y comunitarias que proveen cuidados. Publicado en “Territorios en Acción” <http://territoriosenaccion.org/organizaciones-sociales-y-comunitarias-que-proveen-cuidados-3/>

CIPPEC (2008). “Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal, hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil”, documento de trabajo núm. 21, Buenos Aires, octubre de 2008.

Clemente, A. y Del Valle, J. (compiladoras). (2005). Pobreza, desarrollo y alianzas multiactorales. Balance y perspectivas. IIED, Buenos Aires.

Clemente, A., & Girolami, M. (2006). Territorio, emergencia e intervención social. Espacio Editorial.

Colella, V., & Jaime, M. R. E. y Catenazzi, A. (2020). Militancia barrial: el puente entre los municipios y la ciudad metropolitana. Observatorio del Conurbano Bonaerense. AMBA resiste: actores territoriales y políticas públicas, 2. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Colella-Jaime-Reese-Catenazzi.pdf>

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005)
Cravacuore, D., & Israel, R. (2007). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Buenos Aires: UNQ, Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana, 162-181.

Iturburu, M. (2012). Los municipios. Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (comps.). Manual de la nueva administración pública argentina. Buenos Aires: Ariel.

Foglia, Carolina y Rofman, Adriana. (2019). "Municipios del Conurbano: una gestión pública para el siglo XXI". En Observatorio del Conurbano. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10517>

Foglia, Carolina y ROFMAN, Adriana (2020). "Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios" en Revista Iberoamericana de Estudios

Municipales, RIEM, N°21, año XI, enero-julio 2020, ISSN 0719-1790, pp.113-145. Santiago de Chile.
<https://doi.org/10.32457/riem.vi21.307>

García Delgado, D. (1994). Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, Buenos Aires, Norma.

Iuliano, R. Pinedo, J. y Viguera, A. (2008) “Expectativas políticas, teorías y coyunturas en la conformación de un campo de estudios sobre la protesta” en CAMOU, Antonio, TORTTI, María Cristina y VIGUERA, Aníbal (coord.), La Argentina democrática: los años y los libros, Buenos Aires, Prometeo.

Jelin, E. (1994). “¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa”, Revista Mexicana de Sociología, n° 4, año LVI, México.

Merklen, D. (2005) Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003, Buenos Aires, Gorla.

Oszlak, O. (1998), El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas, en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 5, N° 11, Invierno 1998, Buenos Aires.

Rofman, Adriana (2014). “Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires”. En Revista Territorios, N° 31, Universidad del Rosario, julio / diciembre 2014.
<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/index>.
ISSN 0123- 8418. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/territ31.2014.02>

Rofman, Adriana (2018). “Políticas participativas en municipios del Gran Buenos Aires ¿Qué hay de nuevo?” en Revista Cuestión Urbana. Año 2 Nro. 3. Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2018/07/05_Rofman.pdf

Rofman, A. (2019). El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: huellas de la historia reciente y cambios emergentes. Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas, (4).

Rofman, Adriana (2021). “Gestionar en la emergencia. Respuestas de los gobiernos municipales frente a covid- 19” en Observatorio del Conurbano. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=14801>

Rofman, A., & Villar, A. (2006). Desarrollo Local: Una revisión crítica del debate. Ed. Espacio.

Rofman, A., González Carvajal, M. L., & Anzoategui, M. (2010). Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción. Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense, 153-216.

Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2015). “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización” Revista Estado y Políticas Públicas N° 5. Año 2015. Buenos Aires. ISSN 2310-550X pp. 41-61

Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2020). “Fluctuaciones de las políticas participativas locales en el Conurbano Bonaerense: el recorrido durante la última década” en Adriana Clemente ... [et al.]. El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre: 2016 – 2019. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. ISBN 978-987-3810-37-4.

Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2021). “Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿gobernanza inteligente de la pandemia?” en Revista Administración Pública y Sociedad. IIFAP- FCS-UNC .2524-9568 Nro 12, julio-diciembre 2021. Córdoba <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/35183/36276>

Rofman, A., Toscani, M. y Ferrari Mango, C. (2024) Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos. En Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder. Ediciones Complutense, Madrid. ISSN: 2172-3958 <https://dx.doi.org/10.5209/geop.93330>

Rosa, P. C., & de la Paz Toscani, M. (2022). “Con los pies en el territorio”. Organizaciones sociales y hábitat en tiempos de pandemia. Entramados y Perspectivas, 12(12), 234-258.

Rosa, Paula; Lopez Mendez, Emanuel; Gradin, Agustina y Rofman, Adriana (2022). "Territorios en acción. Construcción colaborativa de conocimiento sobre las organizaciones de la sociedad civil en Argentina". En *El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*; editado por Oriol Nel·lo; Ismael Blanco; Ricard Gomà. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona; Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, 2022. ISBN 978-987-813-190-0

Schuttenberg, M. (2014). Las identidades "nacional populares". De la resistencia noventista a los años kirchneristas. Córdoba: Editorial de la Universidad de Villa María.

Schuttenberg, M. y Castrelo, V. (2022). La prensa de derecha y el COVID-19. Una mirada comparada entre La Nación (Argentina) y El Mercurio (Chile) en los primeros meses de la pandemia, *Revista Sudamérica*, pp 56 – 86

Svampa M, y Pereyra, S. (2004). Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras, Buenos Aires, Biblos.

[1]El movimiento piquetero es en realidad un movimiento de movimientos de trabajadores desocupados de diversas tradiciones, ideologías y formatos organizativos (Svampa, 2004).

[2]Según datos del INDEC