

margen N° 71 - diciembre 2013

Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios

Por Ana Arias

Ana Arias. Trabajadora Social. Dra en Ciencias Sociales UBA. Profesora Universitaria UBA.

En la actualidad se entremezclan un conjunto de cuestiones cuando pensamos la relación entre la territorialidad y políticas sociales. Empezaremos diciendo que lo territorial no es simplemente un ámbito de implementación de políticas, sino también una forma de la política y las políticas y que su apelación como adjetivo (políticas territoriales, actores territoriales, etc.) no sólo hace mención a una escala o a una referencia geográfica sino también política. Lo territorial es también una lógica, un conjunto de intereses, una manera de pensar la acción, etc., ya que estrictamente todas las instituciones u organizaciones tienen una referencia geográfica y sin embargo, no todas portan el adjetivo territorial.

Lo territorial no existe a partir de la década del 90, aunque recién allí empieza a ser nombrado de esta manera, sino que la disputa por la política y por las políticas y la relación con los actores y las construcciones referenciadas geográficamente ha ocupado un lugar medular en muchos momentos de la historia argentina. Identificaremos algunas características que ha tenido este vínculo en términos históricos para luego abocarnos a la lectura de algunos procesos actuales.

El carácter social de los territorios es tan inmanente como lo es el carácter cultural y político de los mismos. En principio diremos que explicitar este carácter es sumamente relevante para pensar el tema de las políticas sociales.

Si pensamos en el registro de las políticas sociales, la aparición de las políticas territoriales recién reconoce antecedentes en la década del 60 con las propuestas de desarrollo de la comunidad, pero si nos centramos en otras referencias políticas o culturales para reconocer las disputas de integración o participación territorial podemos identificar desde las guerras de independencia el problema de la integración nacional de los territorios.

Nos interesará rastrear cómo las formas de relación de los territorios con las políticas sociales puede representarse de diferentes modos de acuerdo a cómo se caracterice la singularidad de “lo territorial”, y esta singularidad no puede esconder su dimensión política y cultural.

¿Qué es el territorio?

Un primer eje a develar es a qué llamamos territorialidad y qué connotaciones políticas antes que geográficas tiene el término.

Así como los límites de los territorios son construcciones sociales, también lo es lo considerado propio de lo territorial. En general, el hablar de “territorios” hace surgir dos asociaciones. La

primera tiene que ver con el territorio en términos espaciales, el territorio como una geografía, con sus características específicas, sus reglas internas y sus límites. La segunda asociación –correlato de la primera– nos lleva al territorio como espacio habitado, como lugar donde se desarrollan relaciones sociales. En esta perspectiva “social”, el territorio es el escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, del despliegue de la vida misma.

Desde esta lógica, definir un territorio es definir al mismo tiempo el afuera del mismo. Por más que un territorio (geográfico o social) se defina por sus características internas, siempre supone un “afuera”, una instancia más allá de sus límites con las que el territorio necesariamente se relaciona.

¿Cuál sería este lugar exterior, pero íntimamente ligado, a los territorios?, ¿cuáles serían los aspectos no territoriales de las políticas?

Partiremos de algunos dilemas que en términos históricos han estado presentes en la idea de territorio (y por ende de lo no territorial) y realizaremos algunos posicionamientos que a nuestro entender es necesario tener en claro para pensar hoy la relación entre territorios y políticas sociales.

Territorio y política. Antecedente imprescindible de la relación entre poder territorial y formas de integración nacionales o latinoamericanas.

La tensión entre autonomía y crecimiento de poder de los territorios se presenta como dilema frente a la construcción de políticas nacionales. Si rastreamos este tema encontraremos que recorre desde los orígenes de nuestro país.

Nunca se recuerda, porque es una etapa negada de nuestra historia, a las montoneras federales y a las luchas de distintas regiones/provincias en las cuales la referencia geográfica era a la vez política. ¿Qué era lo territorial en esta disputa? La defensa de intereses económicos de los que dependía el interés de la región. La defensa de una cultura. La disputa por las formas de integración nacional y latinoamericana. En fin, todo un proyecto político popular.

Lo federal era una forma de organización que daba a la cuestión del territorio una importancia enorme. ¿Qué era el territorio? Los pobladores, su cultura, sus líderes, intereses y formas de participación. Sin embargo, no eran intereses o demandas exclusivamente locales o exclusivamente limitados a las demandas de ese espacio concreto, sino que lo que se encontraba en disputa era la forma de constitución del estado nación y qué intereses planteaba. La defensa de la incipiente producción de artesanos y pequeños emprendimientos, por ejemplo, versus la producción de materias primas para la exportación. La defensa de lo nacional y latinoamericano en contraposición a otras formas de integración subordinada o directamente coloniales se implicaba con la defensa de los territorios que serían integrados de una forma sumamente desventajosa al Estado Centralista.

Es importante señalar que poder territorial no es sinónimo de desagregación o balcanización o autonomización. Muchos de los caudillos incluso tuvieron un planteo superador de la idea de los países que se iban conformando. Particular interés a este respecto tiene el caso de Artigas pensando en la Patria Grande.

Mención jerarquizada merece Felipe Varela, considerado el último caudillo federal, en la defensa de la Patria Grande. Este caudillo denunció a la Guerra de la Triple Alianza a la que llama guerra de la “triple infamia”. La idea de que cuando cayera el Paraguay que había logrado un desarrollo autónomo de sus industrias, que llegó a tener astilleros, por ejemplo, implicaba que se caía la posibilidad de las provincias del norte de pensar otra forma de desarrollo y por ende de vida para sus pobladores reconoce una matriz de pensamiento más que lúcida sobre la importancia de la

integración latinoamericana.

Cómo se integraba el país, y no cómo se autonomizaban los territorios, era el problema a resolver. En el cómo se definía qué lugar iban a tener las provincias.

A partir de 1880, la consolidación del estado nacional va a imprimir otras formas de organización a los territorios, Buenos Aires como “centro” y el “centro” como lo que conecta con el exterior colocará en el lugar de “interior” a lo que no sea Buenos Aires.

Interesante rastrear este lugar de “interior” ya que estamos en estas metáforas geográficas. Jugando con las palabras podemos ver cómo la referencia demuestra qué intereses son centrales y cuáles se convierten en periféricos luego de la victoria de los unitarios sobre los federales.

Los territorios “del interior” serán derrotados y empobrecidos y su población dotará al litoral y a la industria azucarera, al obraje y luego al algodón. Estos cambios alterarán las formas de organización familiar, las formas de producción artesanal, etc. Lo social de los territorios tendrá una marca de origen determinante con este proceso político.

El lugar de lo territorial como social-no político tendrá que ver con que la política quedará en el centro, se resolverá en el centro y se podrán abordar de manera territorial las cuestiones residuales. La educación será un tema que el centro derramará sobre los territorios, al igual que las prestaciones de salud, pero no sólo por una cuestión de dependencia institucional sino principalmente por la forma de integración política y su consecuente integración económica que logra imponer el triunfo unitario.

El territorio y cultura. El territorio es la barbarie. Las referencias culturales populares vs las formas de desarrollar el atraso.

Hay muchísimas, pero tomemos nada más que dos referencias del Facundo -la gran obra literaria de Sarmiento- que son representativas del tema que nos ocupa:

“El mal que aqueja a la República Argentina es la extensión”

“Pero las provincias se vengaron, mandándole con Rosas, mucho y demasiado de la barbarie que a ellos les sobra”

El mal asociado a la extensión del territorio y la idea de la barbarie como parte de las provincias son dos referencias que connotan dos de los temas centrales de “los problemas” de los “territorios”.

Las características de los referentes populares federales serán a partir de la enumeración de las características de la barbarie. No se incluye ahí capacidad de propuesta en la orientación de la política, sino sólo características de atraso, de la brutalidad que las extensiones territoriales tienen y que pueden incluso poner en jaque a las ciudades.

La identificación de las disputas en torno a los proyectos presentados como deficiencias culturales es una de las cuestiones que planteará inicialmente Sarmiento, pero que serán parte de un supuesto de las intervenciones sobre los territorios. La idea de que tiene que llegar la civilización a los territorios atrasados cobrará mayor empuje para las propuestas de intervención social durante el desarrollismo en la década del 60 bajo la propuesta del desarrollo de la comunidad. La barbarie convertida en marginalidad será el problema de intervención del desarrollismo.

Pero ante estas cuestiones cabe una pregunta: ¿por qué en el territorio se mantiene la barbarie,

por qué los territorios son los lugares del atraso? ¿El mal de la extensión como puede expresarse hoy en día?

Quizá una de las respuestas tenga que ver con que los sectores que no son “el centro” despliegan formas de vida en lo cotidiano que expresan rebeldía a modos de integración desventajosos. Por ahí también pueden leerse expresiones culturales que dicen más cosas que problemas sociales. Esto, por supuesto, no quiere decir que no se expresen problemas sociales, pero quiere decir que quizá no sólo se manifiesten problemas sociales sino también proyectos o disputas sociales por el sentido de cómo se quiere organizar la vida propia y la común.

Los territorios como el espacio de lo social

A partir de la década del 40 del siglo XX se imprimirá otro lugar a la organización popular -I- mucho más determinado por el sindicato que por el espacio geográfico. La centralidad que ocupó el trabajo asalariado como organizador de un conjunto de dinámicas sociales se reflejará en las modificaciones de los formatos organizativos populares. Y se modificará la cara de este centro. Buenos Aires y otros centros urbanos se llenarán de “cabecitas negras”. Llegarán los territorios o los de los territorios del interior al centro.

La forma de organización de la política social también responderá a esta centralidad y el sistema previsional y una parte significativa del sistema de salud se atarán a la condición laboral, con excepción del sistema educativo y las políticas sociales asistenciales mantendrán, especialmente a partir de la década del 60, el carácter comunitario-territorial, claramente ocupando un lugar residual.

Esto también incidirá en que las políticas “del centro” tendrán centro en los ministerios de Buenos Aires, mientras que las políticas territoriales se abordarán a niveles en los cuales la comunidad o el barrio cobrarán relativo protagonismo. El carácter relativo que planteamos se debe a que muchas veces éste ha sido un protagonismo preprogramado como formato de políticas también desde las oficinas centrales donde se planteaba -como requisito para “bajar” algún recurso- la incorporación de trabajo voluntario de organizaciones territoriales.

En esta perspectiva “social”, el territorio es el escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, de local” o “lo doméstico”. Estos ámbitos cobran sentido pleno desde o en contraposición a otras instancias: lo político, lo nacional, lo extradoméstico, lo público. Desde estas nociones, los territorios (y a lo territorial como lógica, como conjunto de prácticas y dinámicas singulares) como pertenecientes centralmente a la esfera de la reproducción social, entendiendo así un espacio separado de los ámbitos donde se realiza la producción y, en consecuencia, de los ámbitos donde se realiza la política.

Este esquema se explica si lo ponemos en el contexto histórico correspondiente: la producción -económica- se daba en la fábrica como espacio privilegiado y, genéricamente, en los espacios de trabajo. Y “lo social” se ordenaba y constituía como un ámbito complementario, donde la fuerza de trabajo realizaba su reproducción. Espacio de producción -trabajo- y espacio de reproducción -no trabajo, descanso- estaban bien diferenciados (como podía verse, por ejemplo, en la constitución del espacio urbano: desde el desarrollo de barrios residenciales a los barrios-dormitorio para sectores obreros, o la creación de zonas industriales en la periferia de las ciudades, etc.).

La política como posibilidad estaba también claramente recortada por fuera de la cotidianeidad. La política es percibida como perteneciente a relaciones “públicas”, separadas muy claramente de los ámbitos “privados” de lo cotidiano. Incluso, cuando las prácticas políticas rebasaron esas

instancias, volcándose al conjunto de la sociedad, impulsando nuevas reivindicaciones e inventando formas de lucha, esto se pensaba casi siempre como algo transitorio o secundario.

Durante las últimas décadas, las transformaciones que a nivel económico, político y social hemos experimentado y atravesado, obligan a repensar las relaciones entre producción y reproducción, entre lo social, lo cultural y lo político y, por ello, la propia función de lo territorial.

Territorio e instituciones

El discurso neoliberal presentó al Estado como un Estado “opresor” de las expresiones locales. Estas posiciones se difundieron con fuerza a partir de la década del 80 y con mayor impacto en la década del 90.

La descentralización fue presentada como una forma de ruptura de la institucionalidad preexistente, que habilitaría mayor decisión de los actores territoriales y acercaría las decisiones a los destinatarios de las acciones. Se planteaba como un recurso para aumentar la democracia y mejorar los niveles de eficacia de la acción, encontrando respuestas adaptadas a las necesidades.

Más allá de los discursos, la propuesta de descentralización formó parte de la estrategia de achicamiento del Estado que se desplegó durante la década del 90. En este esquema de pensamiento, la apuesta a los territorios y al protagonismo de éstos era una forma de desarme del sistema institucional del Estado de Bienestar. Lejos de generar una institucionalidad alternativa, deterioró los dispositivos institucionales preexistentes, muchas veces sin generar nuevas instituciones y trasladando a los territorios las responsabilidades sin los respaldos necesarios.

La incorporación de organizaciones como efectoras de políticas representó de distinta forma una privatización encubierta (Britos: 2006).

Sin embargo, esto no quiere decir que el aumento del poder de los territorios de por sí implique deterioro de los sistemas institucionales. Si bien esto fue lo que sucedió durante la década del 90, ello fue la consecuencia de un modelo de política y no la responsabilidad del aumento del territorio. Muy por el contrario, las demandas de los actores territoriales con los que interactuamos suelen ser por la consolidación de las instituciones estatales en las cuales reclaman protagonismo y formas de apertura para las realidades que se presentan en los territorios.

Asimismo, sería iluso negar que en la actualidad el crecimiento de la participación de las organizaciones territoriales y de las formas políticas territoriales, incluso de los niveles gubernamentales municipales, son un dato que parece no retroceder a pesar de que han aumentado los niveles de centralidad estatal, especialmente en los niveles nacionales.

Hoy el despliegue de intervenciones estatales sobre los territorios no responde necesariamente a una organización institucional homogénea ni escalonada. Para ser más exactos, hoy operan sobre los territorios una enorme cantidad de acciones de los niveles nacionales, provinciales o municipales con diferentes llegadas a recursos y continuidades en el tiempo. Sin embargo, muchas veces estas intervenciones no fortalecen las instituciones sino que operan como programas superpuestos.

El territorio como lugar de llegada o de bajada es reconocido e incorporado a los discursos de la política, pero sin mucha claridad de cuál es el despliegue reconocido o esperado de la institucionalidad del territorio. ¿Son sólo las organizaciones sociales?, ¿qué lugar ocupan los dispositivos institucionales tradicionales (escuelas, centros de salud, servicios sociales) en los

territorios?

Las investigaciones que llevamos adelante en provincia de Buenos Aires demuestran que gran parte de las organizaciones territoriales que a finales de la década del 90 se encontraban realizando tareas asociadas a la asistencia alimentaria, si bien han seguido -aunque en menor medida y con menor intensidad- realizando asistencia alimentaria, mayoritariamente se han volcado a actividades de asistencia infantil, generando o bien jardines comunitarios o participando del plan FINES u organizando actividades recreativas o deportivas con niños.

El conjunto de instituciones reclaman con claridad la necesidad de intervención estatal sobre los problemas que identifican en sus barrios. Principalmente la demanda de intervención sobre los consumos problemáticos de drogas, de violencia familiar, etc. Reclaman activamente, se comprometen en la respuesta, pero de ninguna manera se plantean como alternativa a la intervención estatal, muy por el contrario, denuncian cuando cubren servicios que deberían brindar las instituciones frente a estos temas.

Lo anterior nos permite inferir que las organizaciones territoriales se encuentran en una etapa de interpelación con las instituciones tradicionales de la política social “del centro”. Esto puede implicar una sustitución de baja calidad o, por el contrario, una articulación que potencie, signifique, culturice, las instituciones.

Comentarios finales

Como señalamos al iniciar este artículo, la definición de lo territorial no es unívoca y su asociación como ámbito natural de lo social es sólo una forma posible y limitada de entender lo territorial.

Si la participación en el marco de los territorios se centra exclusivamente en lo social, sin reconocer las dimensiones culturales y políticas, se corre el riesgo de reconstruir el territorio como un lugar de expresión exclusivamente del margen o de gestión de lo no incluido.

Esto no quiere decir que el conjunto de los problemas puedan resolverse exclusivamente desde la gestión territorial. Como lo han demostrado en demasía la cantidad de experiencias fallidas que intentaban resolver el conjunto de los problemas a nivel territorial, especialmente los asociados al desempleo o a la pobreza, si no hay articulación con las transformaciones nacionales es muy limitado lo que puede resolverse. Esto no quita potencialidad a los territorios, muy por el contrario, invita a dejar abierta la posibilidad de comprender lo territorial en sus múltiples manifestaciones y a la intervención desde una comprensión integral (e integrada nacionalmente) de la etapa descubriendo las posibilidades de trabajo pero evitando expectativas ingenuas.

La autonomía de lo territorial no es un valor en sí mismo, eso lo demuestran los territorios “descolgados” del Estado. Si lo es el reconocimiento de los distintos niveles el crecimiento de instancias de poder lo que debe generar es mayor participación, reconocimiento de mayor pluralidad, culturización de las intervenciones. No autonomización y sí una integración que reconozca protagonismo.

Hay un dilema a ser resuelto en términos de la institucionalidad de las intervenciones a niveles territoriales en la cual las lógicas paracaídas son mejores a la nada, pero no son lo que deberían ser en momentos de avance popular. “Bajar” al territorio tiene que empezar a ser leído como un problema de mala concepción de la implementación de políticas y no una descripción de implementación.

Notas

-I- Siguiendo a Vilas podemos decir que la conjunción de opresión política, explotación económica y pobreza conforman lo popular, “implica por lo tanto algún tipo de oposición al poder establecido y, ante todo, a las instituciones y organizaciones que representan y articulan la explotación y la dominación” (Vilas, 1996: 132).

Este artículo fue previamente publicado en la revista A-inter-venir N°7 ISSN 1850-1907. Universidad Nacional de Catamarca.

Bibliografía

Britos, N (2006) *Ambito profesional y mundo del trabajo : políticas sociales y trabajo social en los noventa*. Buenos Aires: Espacio Editorial

VILAS, C.: ”Sujetos, actores, Movimientos: ¿Dónde quedaron las Clases?”. *Revista de Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes) N°4*, 1996.