

Formas de participación en procesos democráticos recientes. Sociedad civil en San Carlos de Bariloche

PAULA NÚÑEZ – RICARDO FUENTES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COMAHUE, ASOCIACIÓN CIVIL NÚCLEO PATAGÓNICO, ARGENTINA

Resumen

Este trabajo explora los factores que inciden en los procesos sociales participativos, a partir de experiencias de los sectores vulnerables en San Carlos de Bariloche, Argentina. Los detalles de las formas participativas locales se enmarcan en el proceso de democratización nacional. El mismo ha enfrentado sucesivas crisis económicas y políticas, siendo particularmente relevante el quiebre del año 2001. La recuperación de la gobernabilidad fue de la mano de discursos oficiales que reivindican la participación social en el diseño de políticas públicas.

Exploraremos si las vías institucionales que se inauguran resuelven el ocultamiento proyectado sobre los sectores populares. Pondremos a la luz que, al privilegiar la idea de ciudadanía sobre la de sociedad civil, los prejuicios permanecen y se cristaliza el silencio de las voces populares.

Palabras clave: participación, democracia, sectores populares, sociedad civil, ocultamiento.

Abstract

This paper explores the factors that affect social participatory processes, based on experiences of vulnerable groups in San Carlos de Bariloche. Details of local forms of participation are part of the Argentinian democratization process. The same has faced successive economic and political crises, being particularly significant the breakthrough of the year 2001. The recovery of capacity of governance is connected with the official argue claiming social participation in the design of public policies. We will explore if institutional initiatives solve the concealment projected over popular sectors. We will point out the fact that, when prioritising citizenship over civil society, prejudices remain and the silence of social voices crystallises.

Key words: participation, democracy, popular sectors, civil society, concealment.

1. Introducció

Este trabajo explora los factores que inciden en los procesos sociales participativos, a partir de experiencias de los sectores más vulnerables de una localidad del sur argentino: San Carlos de Bariloche. Los detalles de las formas participativas locales se enmarcan en el proceso de democratización nacional reiniciado en 1983. Desde este año a la fecha, Argentina ha enfrentado sucesivas crisis económicas y políticas, siendo particularmente relevante el quiebre del año 2001. La recuperación de la gobernabilidad a partir de esta fecha fue de la mano con discursos oficiales que reivindican la participación social en el diseño de políticas públicas.

En las páginas que siguen exploraremos, a partir de una localidad en particular, si las vías institucionales que se inauguran resuelven los silencios y ocultamientos que se han proyectado sobre los sectores más vulnerables de la sociedad. Para ello indagamos en la construcción histórica de este ocultamiento, la percepción del mismo por parte de los diferentes actores involucrados y las formas participativas que se proponen.

Debemos aclarar que entendemos *participación* en un sentido social y no individual. Es decir, revisamos formas grupales de participación, explorando en detalle los modos y estrategias adoptados por los sectores sociales que más dificultades encuentran para ser reconocidos desde su particularidad: los sectores populares, que son los ámbitos más vulnerables por la precariedad de su integración económica, las necesidades básicas insatisfechas y la falta de servicios. En este sentido entendemos que no debemos asumir una forma a priori en los vínculos que se establecen, y aquí nos remitimos al debate entre el concepto de ciudadanía y sociedad civil presentado por Marta Ocham (2007). En el mismo la autora señala que, si bien ambos conceptos describen la relación entre los individuos y las instituciones, la *ciudadanía* asume una forma vertical mientras que la idea de sociedad civil apela a una consideración horizontal en los vínculos que se establecen en el espacio público.

En el tema que nos ocupa, interpretar a los sectores populares desde la categoría de ciudadanía naturalizaría una relación vertical respecto del Estado, lo cual lleva a reproducir las formas opresivas establecidas históricamente. Es por eso que, al tomar como concepto *sectores populares*, nos referimos a un recorte dentro de la categoría de sociedad civil. Las formas participativas que exploraremos no se inscriben en los modos descriptos en los debates teóricos, sino que se establecen desde dinanismos autónomos, cuyas formas resultan invisibles si no se parte de la importancia de indagar desde las particularidades antes que desde los modelos establecidos.

San Carlos de Bariloche

La ciudad que elegimos como centro de nuestras reflexiones es una localidad de montaña, situada en el sur de la cordillera de los andes, sobre la margen sur del lago Nahuel Huapi, al oeste de la provincia de Río Negro, en la Patagonia argentina, cerca del límite territorial con la República de Chile. Una ciudad conocida fundamentalmente como destino turístico por la exuberancia de su paisaje y su centro de esquí.

En este rincón cordillerano los sectores populares se incorporan con dinanismos tales que, podemos pensar, que han sido tomados como *ajenos* al paisaje. El relato histórico oficial de creación y desarrollo no los reconoce, además, la heterogeneidad de los mismos se eclipsa bajo la denominación *sectores del alto* (Fuentes y Núñez: 2007). Consideramos que la participación de estos sectores no es independiente del modo de entender la historia, porque las representaciones del pasado atraviesan la interpretación del presente y son la base del diseño de políticas hacia el futuro.

Desde sus inicios a fines del siglo XIX, el paraje de San Carlos de Bariloche presentó características propias de una modernidad periférica, que permanecen a lo largo de su historia, esto es, según Casullo (1989: 62):

[...] irracionalidad exasperante entre discurso y realidad, descentrada, que agolpó en un mismo espacio y tiempo erupciones industrialistas y testimonios de mundos indígenas, saqueos de poderes extranjeros, desacoples culturales, apariencias de desarrollo sobre contextos infrahumanizados.

La actual Patagonia argentina, territorio indígena hasta fines del siglo XIX, fue incorporada al proyecto nacional en el proceso conocido como *conquista del desierto*. Esta conquista estuvo dirigida por una élite oligárquica conservadora, que impuso su sello fundacional sobre los nuevos espacios. Se dio inicio así a una conflictiva relación entre una realidad que avanzaba más rápido que las planificaciones que intentaban diseñarlas. En la región de Bariloche estas contradicciones se plasman a través de la metáfora que se toma como destino manifiesto de la aldea: Bariloche como la «Suiza Argentina», no sólo por el paisaje, sino (y sobre todo) por el tipo de población que se supone como *natural*. Esta idea se fortalece a partir de la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi, en 1934.

La urbanización de Bariloche era concebida como una necesidad estética e higiénica ya que representaba la entrada al Parque y sería la prime-

ra impresión del turista (Bustillo, 1972, 1988). Se pretendía que Bariloche fuera una ciudad representativa de la pujanza económica del país, de su cultura y hasta de su propia nacionalidad, es decir, como citan Berjman y Gutiérrez (1988: 22):

[...] se pensaba hacer una ciudad central de fronteras y atraer una corriente demográfica que neutralizara la de Chile; embellecerla y darle todo el confort que necesitaba para albergar un turismo internacional y a la clase burguesa adinerada de Buenos Aires.

En esta imagen los sectores marginados fueron investidos con un carácter de precariedad que no se reconocía como propio de la sociedad local. Visualizados como ajenos al escenario turístico que se buscaba edificar, los mismos han luchado por su visibilidad, que no se concretó desde la simple permanencia.

No debemos perder de vista que las representaciones de nuestra ciudad se fueron consolidando durante períodos signados por el autoritarismo. De esta manera no debería sorprender la fuerza de la ruptura centro-sectores populares si consideramos que, durante la última dictadura militar (1976-1983), se impuso un discurso que presentó a los sectores sociales más vulnerables como ajenos a la ciudad. Eternos recién llegados, sin derechos, susceptibles de ser afectados por desarraigos que estuvieron muy lejos de responder a situaciones de riesgo concretos y expulsados de sus casas con justificativos arbitrarios.

El retorno de la democracia permitió la revisión de muchas de estas tendencias y en este contexto se potenciaron organizaciones barriales, pero desde los sucesivos gobiernos no se llegó a revisar en profundidad la discriminación y desigualdad imperante en el período anterior. No hubo actos de reparación, sólo silencio y ejercicios para mejorar situaciones de emergencia, pero que sin embargo sirvieron para naturalizar una división simbólica que se profundizó en el contexto neoliberal de la última década del siglo xx. Al respecto valen algunas aclaraciones, en los 90 se observa una situación de fragmentación social singular. Si bien tienden a diluirse las acciones colectivas de reclamo y protesta, paradójicamente surgen numerosas organizaciones caracterizadas por aglutinar por separado a pocas personas.

Ante la crisis socio-político-económica de los últimos años, la fragmentación social también constituye una manifestación por alcanzar cierta autonomía frente a las tendencias centralizadoras de las políticas estatales referentes a la participación y al reclamo.

Los sectores populares

Consideramos que, lejos de ser un recorte preciso, homogéneo y constante, el concepto *sectores populares* nos sirve para identificar en forma provisoria un sector de la realidad social y nos permite marcar una diversidad de identidades cambiantes, de límites variables y con dinamismo propio; un área de la sociedad donde se constituyen sujetos y cuya existencia es el resultado de un conjunto de procesos, objetivos y subjetivos, que confluyen en una cierta identidad, en una coyuntura determinada (Romero y Gutiérrez, 1995).

En los sectores populares existen profundas diferencias ideológicas, de poder, prestigio, riqueza y diversidad ocupacional que en ocasiones pueden dar lugar a diferenciaciones o ser fuente de enfrentamientos que profundicen mecanismos de dominación. Pero, por otra parte, surgen tendencias unificadoras a partir de experiencias colectivas, en las condiciones de hacinamiento, en el ser parte de minorías étnicas o de colectividades, en la participación en acciones de lucha, en las vivencias de las mismas condiciones laborales, entre otras.

Los sectores populares de Bariloche están distribuidos a lo largo del vasto ejido municipal y cada barrio contiene características difíciles de generalizar, que se fundan en la historia particular de cada sector. Entre los aspectos a tener en cuenta se debe considerar el modo en que se constituyeron, la estructura edilicia que se fue desarrollando, la distribución espacial, el tipo de poblamiento, los servicios a los que tiene acceso, la situación de la tenencia de tierras, etc.

Esta variedad se eclipsa cuando todos estos ámbitos quedan designados como *sector del alto*, una denominación que deja fuera otros sectores populares que al estar insertos en el espacio residencial de *los kilómetros* o en pleno centro, suelen omitirse en las reflexiones generales.

Los estereotipos sociales unificadores en torno a los sectores populares se multiplican en la mayor parte de las referencias públicas y son la base de gran parte de la política social que se diseña, entre las cuales se cuenta el diseño de espacios participativos. Este dilema se liga a las formas concretas que adquiere el ejercicio de la memoria social en Bariloche, porque los sectores populares habitualmente quedan fuera de la historia oficial en cualquier ciudad, ya sea por el propio velo que impone la memoria hegemónica o por el escaso estatus que adquieren los relatos personales. Las experiencias de vida de sus protagonistas generalmente son reducidas a curiosidades folclóricas propias del ámbito privado y con ello se pierde una fuente imprescindible para comprender e incidir en el dinamismo global de la ciudad.

En Bariloche un nuevo escenario se abre a principios del siglo XXI. Como consecuencia de las políticas económicas llevadas adelante por el gobierno nacional a fines del siglo XX, caracterizadas por provocar el deterioro generalizado de las condiciones de vida a partir de procesos infla e hiperinflacionarios que obligaron a la mayoría de la población a limitar sus demandas y expectativas. Las políticas de ajuste desembocaron a principios del siglo XXI en un nivel de desocupación sin precedentes.

El conjunto de estos procesos ha llevado a la sociedad argentina hacia una fragmentación que se manifiesta en una multiplicidad de situaciones de marginalidad, de heterogeneidad de grupos vulnerables, que conforman una variedad de grados de pauperización.

Este proceso de precarización no se limitó a afectar a los sectores populares. Amplias esferas de los sectores medios se vieron afectados, sobre todo en la crisis del 2001, que impactó profundamente en la confianza popular hacia sus gobernantes. Desde este escenario la recuperación de la gobernabilidad se ligó a la búsqueda de legitimación de las políticas a través del afianzamiento de canales participativos que se suponen establecidos hacia la sociedad como conjunto.

En contra de este supuesto, creemos que las vías de participación que observamos en Bariloche (y que no son ajenas a las del resto de la Argentina), repiten formas de participación que silencian los sectores populares.

Actores y vías de participación

A partir del año 2001 el actor que se presenta como referencia en el diseño de estructuras que fomentan la participación es el Estado Municipal. Más allá de la emisión del sufragio en las jornadas eleccionarias, el municipio establece formas de participación que operan en el ámbito ejecutivo, legislativo, y las dependencias administrativas situadas en los múltiples barrios de la ciudad.

La principal herramienta tendiente a asegurar la participación es la Carta Orgánica, sancionada en el 2007, que entre las funciones municipales reconoce:

Artículo 29) son Funciones y Competencias Municipales [...]

2. promover y garantizar la participación de los vecinos en los asuntos públicos como idea central del régimen democrático participativo, creando los institutos y organizaciones necesarios que posibiliten el ejercicio de ese derecho, facilitando el libre acceso a las fuentes de información y asegurando la publicidad de los actos de gobierno [...]

Ahora bien, en la práctica estas referencias que, se supone, implican la participación informada de la diversidad del conjunto de la población, reproducen las estrategias discriminatorias históricas dado que no contemplan dos aspectos: *a)* estructuras materiales que permitan cumplir las intenciones expresadas y *b)* el reconocimiento a las formas participativas que se han ideado desde las estrategias de supervivencia de los sectores populares.

Estructuras materiales de la participación

Uno de los primeros aspectos que se observan en la dimensión material implícita, es la falta de consideración al acceso desigual a transportes y tiempos, que caracterizan a los distintos sectores sociales.

Por otro lado, la formalización de los espacios de participación está atravesada por conductas burocráticas que dificultan la implementación de la participación. Así por ejemplo, aun cuando la Carta Orgánica Municipal señale en su artículo 165 que:

La Municipalidad reconoce y fomenta la creación de las juntas vecinales que tengan por objeto la satisfacción de necesidades comunes, mediante toda modalidad de participación comunitaria [...] Las autoridades de las juntas vecinales deben ser invitadas a participar, con derecho a voz, en las sesiones del Concejo en que se traten asuntos de su incumbencia o que pudieran tener impacto en su ámbito territorial. La opinión de las autoridades de las juntas vecinales, será siempre requerida por los organismos o funcionarios que traten cuestiones que pudieran afectar las características de su jurisdicción territorial.

En el ejercicio cotidiano los pedidos de opinión se restringen a escasas situaciones puntuales. En general resulta difícil imaginar decisiones sobre lo local que no incidan o afecten los espacios barriales. Pero el reclamo vecinal por ser tenidos en cuenta en las decisiones, se rebate señalando que el *asambleísmo* permanente dificulta las acciones de gobierno. El resultado es, entonces, la minimización del derecho participativo de las juntas vecinales.

En general no existen formas instituidas para tomar las voces y las opiniones, sino que las mismas son consideradas de acuerdo a la capacidad de los barrios para ejercer presión, una diferencia que reproduce las jerarquías sociales establecidas.

Cabe agregar que el lenguaje reconocido como válido en el diálogo participativo también recorta posibilidades, porque las opiniones sobre

ciertos aspectos, como por ejemplo la edificación de presupuestos participativos, se desarrolla en términos tales que implican opiniones técnicas, ajenas a muchas de las formas comunicativas propias de los sectores populares. El acceso a la información no contempla la presentación en lenguajes accesibles a la pluralidad de habitantes.

Los tiempos y los lugares, en el sentido del cronograma, también reproducen las diferencias. Porque, lejos de responder a jornadas consensuadas, se realizan mayormente en el Centro Cívico de la ciudad, y con un calendario prediseñado desde el poder ejecutivo.

Esta pervivencia de formas desiguales descansa en supuestos paternalistas, que no sólo emergen en el diseño participativo establecido desde el municipio, sino que resultan comunes a múltiples organizaciones intermedias. Estos prejuicios, que suponen la inacción de los sectores populares, que se presentan como pasivos, atados a lógicas clientelares que determinan sus acciones (Iwanow, 2008), están vinculados a la interpretación de las formas participativas desde un único modo.

Desde las diferentes convocatorias se asume que la participación debe involucrar reuniones, debates, voto, y otros mecanismos *burgueses* formales. En este sentido entendemos que la emancipación que se propone desde estas formas es una *emancipación por imitación*, ya que responde a los parámetros de uno de los sectores de la ciudad.

Tanto desde el Municipio como desde las organizaciones intermedias, parece interpretarse que la participación *sine die* nos transforma en sujetos de derecho equivalentes. Que por buena voluntad, se diluyen los prejuicios y las diferencias materiales y simbólicas sobre las que se han edificado formas participativas diferenciadas.

Es por esto que entendemos que estos marcos participativos, en contra de los fundamentos sobre los cuales se han constituido, aún resultan formas de naturalizar prejuicios. La convocatoria, al darse como amplia, supone que participación es amplia, lo legal se diluye con lo legítimo. Así las referencias que se escuchan al indagar sobre las participaciones parciales y repetidas son: «El que no viene es porque no quiere».

Como la participación en los espacios de toma de decisión ha sido ocupada históricamente por sectores minoritarios, la repetición de las formas de convocatoria genera una *ilusión participativa* que lleva a desconocer o deslegitimar otras formas. En contra de esta visión creemos que es en las *otras formas* donde se mantienen actividades de resistencia, que a pesar de ser invisibles a los ojos oficiales llenan de sentido la cotidianeidad que se construye en el día a día de los sectores populares. Estos espacios son fundamentales para impedir la revisión a fondo de las estrategias partici-

pativas que, a la luz de las contradicciones planteadas, no pueden omitir el enfrentamiento de visiones, que lleva de manera ineludible a un debate sobre privilegios que se han naturalizado en el dinamismo social actualmente existente.

Formas populares de participación

Para comprender las acciones desplegadas en los sectores populares de nuestra ciudad hay que entender la historia de las tierras, que tienen que ver con la edificación de la pertenencia. Bariloche tiene una historia de urbanización desordenada. La arbitrariedad en la entrega de terrenos puede rastrearse en la errática distribución de habitantes de principios de siglo, pasando por la voluble administración y caprichosa entrega de tierras realizada por la Dirección de Parques Nacionales en las décadas del 30 y 40 y los gobiernos municipales que han realizado importantes gastos en evaluaciones sobre el desarrollo espacial de la ciudad sin terminar de diseñar una política de crecimiento urbano que se sostenga en el tiempo y sea independiente de los cambios de gobierno.

En todo este proceso los sectores populares fueron víctimas, porque su derecho a la tierra ha sido vulnerado por gobiernos de distinta índole. El ejemplo más extremo se dio a fines de los años 70, con la erradicación forzada –con justificativos político-estéticos– de los barrios situados en la costa sudeste del lago Nahuel Huapi hacia terrenos que, en muchos casos, seguían siendo ocupaciones de espacios que adolecían de servicios esenciales.

En este contexto, el devenir de estos colectivos debe considerarse a partir de las condiciones adversas específicas que les tocó superar. En contra de la visión institucional reconocemos a los barrios desde su caudal de experiencias asociativas y estrategias de incorporación y resistencia al sistema político, existiendo de esta manera una apropiación y producción de la ciudad por parte de los mismos que se distingue de los relatos oficiales.

Los barrios, desde su diversidad, son espacios abiertos a la ciudad, protagonistas permanentemente inmersos en una arena social conflictiva donde se expresan a diario tendencias opresivas tales como las derivadas de la crítica situación económica y social, los jalneos del poder político, las intrigas partidarias y las disputas internas de pobres contra pobres.

Las estrategias de cada colectivo social se definen en parte de acuerdo al grado de compromiso que hayan tenido con el Estado en el pasado y la experiencia constitutiva previa de cada uno. La relación no es homogénea ni lineal, se caracterizan por la coexistencia de tendencias opuestas,

en estado de tensión permanente y están atravesadas esencialmente por la permanencia de reivindicaciones a lo largo del tiempo, en contextos de *marginalidad* –entendida en función de vivir en los márgenes– de *vulnerabilidad*, como expresión de los problemas de integración social, de fragilidad de lazos solidarios y de *inestabilidad* permanente.

La participación en los sectores populares está vinculada a la densidad material de las prácticas incorporadas en la vida cotidiana de los barrios. Por densidad entendemos el entramado de una cultura formada por una serie de narrativas, relaciones y experiencias sólidas, vividas y detalladamente entrelazadas en esa cultura de los sectores populares. La densidad de la vida de estos barrios está continuamente permeada por las duras y visibles condiciones de opresión, pero aun así deja espacio para ser investida por la creatividad y la lucha popular en una cultura diferente. El ahogo de las condiciones de vida diaria, el conseguir leña durante horas para la calefacción, el fatigoso recorrido por las reparticiones públicas, la búsqueda de trabajo en combinación con la pobreza de sus familias, es sin dudas, demoledora. Sin embargo, usando esos pequeños espacios organizativos intensivamente, intercambiando ideas, utilizándolos defensivamente como estrategia de vida, sin contar con los recursos para expandir esa experiencia o transformarla en escala mayor, las familias logran inventar las formas de hacer esa densidad tolerable, y desde aquí responden a las convocatorias.

Las prácticas de estos sectores populares no sólo reproducen normas culturales y sociales, sino que intentan quebrantarlas en interés de lo que podría ser. Más allá de una presunta uniformidad, presenciamos un mundo social escindido en piezas de perspectivas cambiantes y de posibilidades abiertas. En los sectores populares se vive en los intersticios o en los márgenes que ofrecen las instituciones como espacios pulmones que toman significado claro y concreto: significa que existen vasos comunicantes entre el barrio y el resto de la ciudad cuando se interpela a esta como lugar de derechos a adquirir. Algunos de ellos surgen buscando diferenciarse de las estigmatizaciones y en esa búsqueda hay un sentimiento de arraigo, de pertenencia, de orgullo, que expresan el deseo y la voluntad de participar en la construcción de la ciudad y en la vida social.

Es preciso trabajar desde conceptos como *identidad*, *realidad cotidiana*, *sectores populares*, *experiencia*, *imaginarios*, *representaciones colectivas*; básicos y polémicos, pues «[...] para llegar a ver y a decir un poco del mundo tal cual es, hay que aceptar estar siempre en lo complicado, lo confuso, lo impuro, lo vago e ir de este modo contra la idea común del rigor intelectual» (Bourdieu, 1998: 64).

Las formas participativas de los sectores populares raramente tienen formas de reuniones en círculo, con mediadores que otorgan la palabra y sistematizadores que toman nota. Se trata más bien de fiestas y conmemoraciones en las cuales se hacen presentes múltiples pobladores. Estos espacios de distensión, cargados de humor, son jornadas de encuentro que se toman de referencia para el relato interno y las temporalidades que se señalan en los relatos.

En contra de estas prácticas de encuentro, en los sectores populares se generaliza la participación política –que desde las convocatorias se reconoce participación– cuando consideran que hay un beneficio concreto que da sentido a su compromiso. Ante las convocatorias usuales, diseñadas desde ámbitos investidos de compromisos políticos, hay siempre una dosis de desconfianza y generalmente se delegan responsabilidades por experiencias frustrantes al no haber encontrado los mecanismos decisorios. Por lo general la experiencia participativa (política) es exitosa cuando se promueve institucionalmente y con recursos.

Entre las tensiones que se manifiestan en la relación municipio-barrios se cuenta que en la orientación de algunas políticas públicas predomina un criterio fiscalista e impositivo como lo demuestran los testimonios sobre que todos deben pagar algo para recibir algo a cambio. La estrategia consiste en considerar a *individuos clientes* en su capacidad de adquirir más bienes y servicios que nuevos derechos sociales y políticos; la idea es que las respuestas a estos reclamos dependan de la *virtud* del individuo devenido en ciudadano-usuario y no del sistema, al que se pone al resguardo de la responsabilidad que le corresponde.

En esta localidad la lógica política de la negociación fue dejando lugar a la lógica económica para solucionar los problemas sociales. Esto genera que se produzca un alejamiento de la categoría *vecino* como sujeto activo y social, partícipe de la invención o diagramación de las políticas públicas, un vecino-ciudadano que, como tal, discute el significado de sus demandas englobadas en lo político institucional desde una lógica vertical, y se visualiza dentro de la restringida concepción de vecino como cliente de un negocio.

Es notable observar como la concepción política que encierran los argumentos de algunos representantes políticos entrevistados se aloja en una larga tradición nacional. Al respecto, Guillermo O'Donnell (1992) afirma que, en el contexto político de la década de los 90, las crisis económico-sociales reforzaron ciertas prácticas y concepciones sobre el ejercicio de autoridad política. O'Donnell utiliza el concepto *democracia delegativa* para caracterizar la situación en la cual, quien ejerce el mando no tiene

responsabilidad horizontal, espera que los votantes se constituyen en una audiencia pasiva y complaciente, las políticas de gobierno no necesitan parecerse a las promesas de campaña, las instituciones son una traba para el ejercicio de la autoridad total, etc.

Otro autor, Marcos Novarro (1996), señala que la fragmentación por abajo combinada con la concentración de poder político por arriba en la década de los noventa, contribuyó a generar nuevos estilos de representación que reemplazaron al sistema caudillista y clientelar. Desde su perspectiva, las nuevas identidades políticas se corresponden al buen vecino, al buen ciudadano (que responde al modelo establecido institucionalmente) y el referente es el *bien común*. Refiriéndose al mismo tema, José Nun (1994) dice, en cambio, que las diferencias no radican en el estilo de representación como en el contexto histórico específico en el que este estilo se inserta y conforme al cual encuentra mayores o menores límites o restricciones. Estos liderazgos de los 90 tienen demasiado grado de independencia con respecto a sus representados, existiendo lo que denomina *propensión cesarista* en la historia política argentina.

En cuanto a la demanda vecinal, tradicionalmente las protestas sociales se constituyeron a partir de un eje conflictivo: el reclamo por derechos no atendidos por el Estado local, aún en términos de lo que era un reclamo barrial. Por el contrario, la demanda actual tiene otro componente, su punto de partida es que el Estado es un prestador de servicios. Justamente los desacoples aparecen sobre la falta de asistencia sobre dichos servicios con lo cual surge la cultura de la queja que es habitual escuchar en los medios: «soy un ciudadano que paga sus impuestos y a cambio quiero esto».

La lógica estado-contribuyente también se aplica sobre los servicios públicos y sobre las políticas sociales. Los municipios en general, y el de San Carlos de Bariloche en particular, intentan reformular sus burocracias para aparecer como más eficientes o ágiles, como en el ejemplo barilochense de dividir la ciudad en áreas administrativas. El poder facilita estos canales de participación descentralizando el conflicto. Las políticas tendientes a fomentar la participación se ofrecen siempre y cuando no se disponga efectivamente sobre las condiciones materiales de vida.

El tema de la participación social nos conduce a explorar las formas que se presentan en cada situación particular, quiénes participan, cómo, con qué mecanismos, con qué resultados, ya que la participación incluye a las relaciones de subordinación o de igualdad y distribución de la riqueza, entre otras. El siguiente testimonio (Julia) es ilustrativo para identificar una de las formas que adquiere esa participación:

Una vez vino el (funcionario) de Acción Social de la provincia, para que mandáramos un delegado a Viedma, para una reunión política. Nos dijo que se hacía como un plan de proyectos con la participación de todos, desde huertas hasta ladrillos iban a hacer. Salió en el diario y todo, los nombres de los barrios beneficiados. A nosotros nos vino un paquete de semillitas de zapallo y arvejas en Julio, justo con la peor helada [...] le preguntamos al delegado y nos dijo que ese proyecto era para otra ciudad [...]. Me imaginaba yo, con un terrenito de morondanga plantando zapallos en una capa de hielo.

Tanto en las relaciones intrabarriales como en los vínculos establecidos entre barrio y Estado, coexisten diversas formas de participación. María Teresa Sirvent (1999), al estudiar los barrios bonaerenses, se refiere a dos de ellas: la *participación simbólica* (aquella participación falsa o que genera en individuos y grupos una ilusión de poder inexistente) y la *participación real*. Un ejemplo de participación simbólica lo observamos cuando los vecinos afirman que desde las organizaciones y juntas vecinales se los convoca cuando hay que *colaborar*, en el sentido de hacer los trabajos más pesados, o cuando hay que ir a presenciar una charla de técnicos y funcionarios gubernamentales. La *participación real*, por el contrario, es aquella que implica ejercer el poder real en la toma de decisiones de la política a seguir, la implementación de las decisiones y la evaluación de sus resultados. La primera se relaciona con el concepto de cooptación y política simbólica, y quizás se identifica más fácilmente de los testimonios de los funcionarios y de la acción desplegada por el Estado en sus diferentes niveles. Resulta necesario recordar que el uso más eficaz del poder consiste en evitar que los conflictos se manifiesten o se tornen visibles, conformando percepciones, conocimientos y preferencias generalizadas.

En los casos estudiados, presenciamos que el reclamo toma una dirección que interpela fuertemente al resto de la sociedad a través de las Organizaciones No Gubernamentales, convirtiéndose en un pedido simbólico a toda la ciudad. Las diferencias de opiniones ponen al descubierto que, más que una división ideológica, la movilización dentro de un barrio implica formas de mostrarse ante la sociedad, de definirse a sí mismos y eso significa poner de manifiesto un conjunto de conflictos internos. De esta manera, se pone en funcionamiento lo que Robert Castel (1997) denomina el *sopORTE relacional*. El barrio se inscribiría en esta forma de inserción relacional con un especial condimento afectivo de la proximidad, uno de los soportes que sostiene a los individuos y contribuye a crear lazo social.

La incongruencia neoliberal, al presuponer una fuerte intervención del Estado con el acento de la eficacia económica, redimensiona su papel en algunas áreas que se ven sometidas a los efectos de las políticas económi-

cas de tierra arrasada. Los sectores populares atravesados por las incertezas y el desamparo, valorizan la estabilidad y reclaman protección ante la violencia y el desempleo. Por lo tanto, la acción de estas organizaciones está encaminada a conseguir soluciones a sus demandas de carácter material y simbólico. En su base hay una fuerte solicitud de intervención política.

Algunas formas de participación en ocasiones parecen interpelar al poder, pero no por haberse ideado en este sentido sino que derivan en eso a partir de asumir la libertad implícita (y declamada) en el proceso participativo. De hecho, muchas de las organizaciones nacen y se desarrollan en cercanías estatales. Pero como no existe una «planificación» de participación, y la apertura de espacios participativos no responde a un interés oficial por revisar las desigualdades, con el incremento de los reclamos de autonomía, las organizaciones corren el riesgo de ser evaluadas como molestas por la dinámica que cobran. Las contradicciones a las que se enfrentan las organizaciones de sectores populares que una vez que descubren la forma de demandar derechos, chocan con la imprevisión en el tema, en parte por falta de tradición en la apertura de canales, y en parte por no responder de forma acrítica a los designios oficiales.

Participación «clientelar»: aspectos que tener en cuenta

El concepto de clientelismo –entendido como manipulación política a la que se somete a las pasivas víctimas de la pobreza– no explica la complejidad de las prácticas cotidianas barriales y del ejercicio participativo. Las prácticas colectivas tienen un carácter estratégico y se organizan en el marco de contradicciones y permanentes conflictos con el poder político. La visión de la participación de los sectores populares reducida a formas de demandas pasivas, sintetizado en la frase: «esa gente no reclama sino que espera» (Iwanow, 2008), desconoce las formas participativas propias y las trabas que se han edificado en los reducidos y privados ámbitos autónomos. Las pocas actividades que oficialmente se reconocen tienen que ver con movilizaciones por reclamos, pero las desgastantes horas en las dependencias municipales, que en principio son las formas institucionales de gestión, se ignoran. Este desconocimiento descansa muchas veces en la falta de eficiencia que suele caracterizar a los ámbitos oficiales, y que se carga como responsabilidad de los sectores populares.

Es interesante que la falta de eficiencia en las gestiones se presente como ineficiencia y desinterés de los sectores populares antes que como impedimento oficial a las acciones generadas desde los sectores popula-

res. La evaluación de la participación popular como inexistente parece ignorar que el sitio de participación es un ámbito de disputas. Las trabas descriptas, ligadas al privilegio de una forma de participación sobre otras, no son ingenuas sino que están vinculadas a las formas de dominio y control existentes. Un punto que nos remite a la impugnación que Iris Young (2005) realiza a las políticas no discriminatorias –como es el caso de la carta orgánica Barilochense–, por considerarlas insuficientes. Esta autora nos recuerda que ningún grupo materialmente excluido de los beneficios de la igualdad la obtuvo por *graciosa concesión*, sino tras movilizaciones y luchas significativas (Femeninas, 2007:126).

En Bariloche hay tres dimensiones fundamentales desde las cuales evaluar las formas participativas y la eficiencia de las convocatorias que se diseñan:

La raíz histórica: desde las cuales debemos considerar la desmovilización en sociedades recientemente democratizadas, como la barilochense, como consecuencia de una base de desestabilización política o de interrupciones militares. A la ruptura institucional que atravesó el país de 1976 a 1983 (tristemente célebre por las formas autoritarias, el centralismo, los abusos de poder y el incremento de las discriminaciones), se agregaron las crisis económicas de 1989, el proceso neoliberal de la década de los 90 que operó debilitando las estructuras sociales solidarias (Fuentes 2004), y la mencionada crisis político-económica del 2001 donde las estructuras oficiales de contención social se debilitaron.

En este período en los sectores populares se generan formas organizativas alternativas, pero no desde un ejercicio de reflexión sistemático, sino a partir de la experimentación ligada a la *supervivencia*. El valor del día a día se destaca porque las experiencias cotidianas son el marco de referencia desde el cual la mayor parte de los entrevistados explican e interpretan la situación presente. De hecho, un rasgo característico de las entrevistas realizadas en las poblaciones estudiadas es la referencia recurrente a las vivencias anteriores como herramienta a la que se apela y permite afrontar diversas situaciones en el presente. Así, cuando se les preguntaba en un taller sobre cómo habían hecho para hacer frente a la grave situación de los años 90, aparecían elementos como los siguientes:

La verdad que para mí no fue tan terrible la cosa, porque yo siempre fui pobre y siempre lo voy a ser. Aparte antes siempre tenía otros problemas, uno tenía que aguantarse otras injusticias, la casa te la prestaban los jefes, no tenías nada [...] me costó quince años comprarme un pedazo de tierra en montones de cuotas, así que la cosa siempre fue ajustarse el cinturón [...], uno termina sabiendo que la política nunca te va a dar cosas verdaderas. La vida te va enseñando a ingeniártelas y a saber en quien confiar y en quien no.

Es como dice el dicho: el que se quema con leche, después ve una vaca y llora. Nosotros también, cuando te ponés a pensar ¡treinta años para tener tu rancho! ¿sabés lo que es estar con los chicos en una pieza amontonados y esperando que vangan las máquinas a tirarnos todos, como nos pasó a nosotros antes? ¡el desalojo! Todos decían. Pero al fin y al cabo te vas acostumbrando al miedo, porque si no es el desalojo, es el allanamiento, es la patota ¡o no tener para comer! [...] qué le vas a hacer: ¡así es la vida del pobre gaucha!

Esto nos lleva hacia el segundo aspecto a tener en cuenta en la evaluación de las formas participativas:

La raíz identitaria de lugares *jóvenes*: en este caso se trata de la honda fragmentación social y las estrategias oficiales de ruptura de lazos comunitarios que afectan a las comunidades barriales (Fuentes y Núñez, 2007). El clientelismo no opera tanto como desmovilizador, en el sentido de impedir actividades participativas originales, pero sí en el debilitamiento de las solidaridades y, en este sentido, traba el ejercicio en relación con las formas participativas oficialmente establecidas.

Siguiendo a Schutz, las reservas de experiencias comunes son conocimientos disponibles que funcionan como esquemas de referencias para interpretar y afrontar una nueva situación (Velásquez, 1998). Las experiencias cotidianas en los sectores populares se han edificado desde erradicaciones forzadas, ausencia de reconocimiento, permanentes migraciones y falencias institucionales. Las identidades locales no terminaron de estructurarse cuando se vieron sometidas a la movilización y cambio relacional. Aquí resulta relevante tener en cuenta que los sectores populares, entre la fragmentación y la polarización, al decir de Marcial (1998: 77):

No constituyen una objetivación, sino que son una construcción histórica de tipo relacional, es decir, que son identificables provisoriamente como componentes de un sistema de relaciones de poder, en un ámbito determinado.

Tenemos sujetos sociales que cambian y permanecen, son lo que son y lo que han sido. Así, un sujeto social, que es un presente, tiene metido dentro de sí el pasado y el futuro. Ninguna definición estática puede dar cuenta de lo transitorio, del carácter dinámico y cambiante de su ser.

Desde el enfoque de Edward Thompson (1979, 1982; Anderson, 1985), uno de los caminos que nos remite a la constitución y características de estos sectores es el área de la experiencia. Por un lado, la experiencia individual en camino a convertirse en experiencia social, con sus recuerdos, transmisiones, decantamientos y olvidos; y por otro, la suma de las experiencias individuales con destino al torrente del impulso de los demás, es

decir, la recepción colectiva de esas experiencias, sus rechazos, aceptaciones y cambios de sentido. Esto nos lleva hacia la tercera dimensión a considerar:

Las dinámicas internas de la marginalidad: desde estos ámbitos la participación política tiene una representación casi equiparable a un trabajo. Las formas clientelares han impactado contra la edificación de formas participativas oficialmente evaluadas como legítimas, porque la respuesta a las convocatorias tiene sentido si tiene como consecuencia el impacto casi inmediato en formas de ascenso social (Fuentes y Núñez, 2007). En este sentido las convocatorias oficiales que inauguran mesas participativas resultan ligadas a las estructuras políticas establecidas.

En general las formas que se diseñan siguen acotando la participación a un lugar de opinión, alejado de las formas de gestión eficientes, de las decisiones que afectan al sitio en el cual viven y con una permanencia en riesgo por la propia historia habitacional. Las organizaciones populares son ajenas al control de su propio desarrollo. Esto no sólo se debe al paternalismo edificado desde las políticas públicas, sino que se reproduce en las mediaciones propuestas por organizaciones no gubernamentales. Alejandro Agüero (2007: 46)¹ nos acerca uno de los ejemplos más claros en este sentido al reflexionar que

[...] en las organizaciones sociales «alguien debe hacer los trámites burocráticos y a su vez ejercer la personería jurídica; para responder a esa necesidad se crea la Fundación Gente Nueva» (Graciela B). De más está decir que la gente sencilla del barrio está excluida del mundo de las oficinas y los sellos, ese fue el motivo por el cual quienes conformaron y gerenciaron /la Fundación/ «Gente Nueva» fueron los colaboradores de Currulef /de sectores medios/ antes que los vecinos /de sectores populares/.

Los sectores populares se consideran excluidos *del mundo de las oficinas y sellos*, esto es desde los ámbitos de control y diseño establecidos, de la elaboración y control de balances. Tanto el Estado como muchas de las organizaciones intermedias reproducen este alejamiento, naturalizando la exclusión y fortaleciendo supuestos de dependencia.

Las formas participativas específicas de los sectores populares se desconocen desde esta mirada, y las diseñadas reproducen la dependencia que se busca impugnar desde las más sutiles actividades cotidianas.

1 Sin resaltar en el original.

Reflexiones finales

En sociedades con procesos democráticos recientes, sujetas a recurrentes crisis de inestabilidad política y fragmentación social, las vías institucionales edificadas para favorecer la participación, continúan limitando la autonomía de las organizaciones de sectores populares.

Al no considerar que la participación debe estar ligada a la resolución de las necesidades básicas, el apoyo estatal se evalúa como un *favor*. El reconocimiento y acompañamiento se vive ligado al humor o a la intervención errática. El Estado se presenta, entonces, como un ajeno que viene y otorga –incluso– mesas de diálogo. El rol patriarcal no se desconstruye desde las formas legalmente instituidas, porque el fondo de las dificultades no se termina de remover.

En este sentido las formas participativas diseñadas deben cruzarse con las intenciones estatales para edificar espacios participativos, porque difícilmente se logre quebrar la inercia de desmovilización clásica en los sectores populares si en la intención no se encuentra la revisión de las desigualdades. Sea como fuere, los motivos que se encuentran en gobierno para instituir espacios participativos son:

- La obligación de rendir cuentas después del proceso de los 90, donde la sociedad como conjunto se vio excluida de las decisiones y, sobre todo, a partir de la crisis del 2001.
- Abrir la participación para legitimar políticas prediseñadas.

Así las formas de participación oficiales omiten el problema de reconocimiento de los sectores que se evalúan como no participativos. En esta falta de visualización se diluye la responsabilidad por el cambio y en la permanencia del ocultamiento se naturalizan los límites a las voces.

A esto se agrega un ejercicio de violencia simbólica presente en las formas desde las cuales el Estado abre espacios participativos, porque convoca con términos casi inaccesibles para gran parte de la población. Como mencionamos la información pública se diseña en términos técnicos y sin considerar estrategias de apropiación general.

En este contexto, desde las convocatorias oficiales, los sectores populares se presentan con participaciones intermitentes. En esta forma se participa en la medida que exista un sentido concreto para participar en el espacio público de la ciudad. Pero esto no implica que no se participe, sino que no se responde a las formas oficialmente instituidas ni a los espacios oficialmente reconocidos (como el Centro Cívico). Las formas coti-

dianas de acción, las fiestas internas del barrio, la permanente reparación de lazos solidarios que se ligan a estrategias casi cotidianas e internas, no se toman en cuenta como referencia. Existe un deslizamiento, donde una mesa de diálogo en un sitio céntrico se confunde con posibilidad efectiva de participación, que cristaliza la desigualdad y oculta la injusticia.

En estos barrios populares conviven una tendencia caracterizada por la debilidad de la integración social, de vínculos institucionales colectivos, y otra que se define a partir de formas organizativas y de movilización dispersas, fragmentarias, ambas llevadas adelante desde posiciones de vulnerabilidad e inestabilidad y que apelan a anclajes identitarios particulares.

Hay un sesgo de destino inapelable, que se forja en el día a día y se presenta como ineludible y que vacía de sentido las formas oficiales de participación en estos espacios marginales. A partir de experiencias de participación política, el origen social, el nivel de instrucción, forjan variadas formas de percibir el mundo y representarse a sí mismos dentro de él y esto origina disposiciones a la acción, a la reflexión y a la demanda.

Sin duda alguna la experiencia está simplemente dada y la misma se estructura a través del lenguaje o el discurso: la experiencia no *habla* por sí misma, es decir, no hay un fondo prístino, no mediado, de experiencia, a partir del cual actuar. La experiencia no proporciona un acceso transparente a la realidad ya que las voces y las experiencias de los sectores populares han sido configuradas por factores diversos. Como indica Bourdieu (1999) la representación de la realidad y las prácticas de las personas son también, y sobre todo, una empresa colectiva. En este espacio, lo material, lo simbólico y lo histórico no son categorías separadas sino líneas interactivas de fuerza cuyas operaciones estructuran el orden macrosocial, las prácticas de aquellos que habitan diferentes posiciones y momentos de él, y sus gustos culturales, maneras de pensar, *disposiciones*. Podemos pensar, siguiendo a Williams, que existen *elementos residuales*, que han sido formados efectivamente en el pasado, pero todavía se hallan en actividad dentro del proceso cultural. No sólo como un elemento del pasado, sino como un efectivo elemento del presente. Por lo tanto, ciertas experiencias, significados y valores que no pueden ser expresados o sustancialmente verificados en términos de la cultura dominante, son, no obstante, vividos y practicados sobre la base de un remanente –cultural tanto como social– de alguna formación o institución social y cultural anterior.

En contra de estas reflexiones, las formas participativas oficialmente establecidas toman como referencia un pasado ideal cristalizado, ajeno a los sectores populares, que sirve de fundamento para corporizar la hegemo-

nía en la vida cotidiana, porque desconoce el ejercicio de desigualdades desde los cuales se ha trabado la participación de los barrios marginados.

En este sentido se ha cambiado la forma pero no se ha tocado el fondo desde el cual se sostiene la desigualdad. Se ignora (y con ello se impide) que una de las consecuencias de invitar a formar parte de una red a actores sociales históricamente excluidos, es que el espacio de diálogo se edifica como un ámbito para revisar hegemonías. Este ejercicio de hegemonía ha sido históricamente edificado desde el conjunto de las políticas oficiales, ha privilegiado a los sectores cuyas voces no se discuten, ha silenciado las particularidades de los sectores populares expulsándolos de la propia historia oficial local. Las mesas participativas pobladas por los sectores medios simplemente reproducen una desigualdad que no se revisa. La ausencia de sectores populares justifica, incluso, los supuestos de dependencia.

Llamar la atención sobre estas contradicciones nos permitirá pensar en estrategias participativas más eficientes, a las que llegaremos a partir de echar luz sobre desarrollos desiguales que no pueden ignorarse si efectivamente se propone fomentar la participación.

Bibliografía

- AGÜERO, A. (2007): «Virgen Misionera: “somos de acá”», en FUENTES, R. y P. NÚÑEZ (ed.) (2007): *Sectores populares: identidad cultural e historia en Bariloche*, Argentina, Núcleo Patagónico.
- ANDERSON, P. (1985): *Teoría, política e historia. Un debate con E.P. Thompson*, Madrid, Siglo XXI.
- BERJMAN, S. y R. GUTIÉRREZ, (1988): *La arquitectura en los Parques nacionales*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo.
- BORÓN, A. (1995): «El experimento neoliberal de Carlos Saul Menem», en BORÓN, A. (1995): *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Buenos Aires, El cielo por asalto.
- BOURDIEU, P. (1998): *Capital cultural, escuela y espacio social*, México, Siglo XXI.
- BUSTILLO, E. (1988): *El despertar de Bariloche*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1972): *Huellas de un largo quehacer*, Buenos Aires, Depalma.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- CASULLO, N. (1989): «Modernidad, biografía del ensueño y la crisis», en su *El debate modernidad-posmodernidad*, Argentina, Eudeba.

- FEMENINAS, M. L. (2007): *El género del multiculturalismo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- FUENTES, R. (2004): *Fragmentación social e identidad barrial. Los Barrios Pilar 1 y 2 de Abril de San Carlos de Bariloche (1995-1999)*, tesis de Licenciatura en Historia. Universidad Nacional del Comahue, sin editar.
- FUENTES, R. y P. NÚÑEZ, (eds.) (2007): *Sectores Populares: identidad cultural e historia en San Carlos de Bariloche*, Argentina, Núcleo Patagónico.
- IWANOW, V. (2008): «Otra oportunidad con escasas probabilidades de cambio», *Diario Río Negro*, 11 de mayo del 2008.
- MARCIAL, E. (1998): *Los sectores populares urbanos. Problemas teóricos de su enfoque*, El Salvador, Universitas.
- NOVARRO, M. (1996): *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*, Buenos Aires, Letra Buena.
- NUM, J. (1994): *Populismo, representación y menemismo*, Buenos Aires, Conicet-Clade, Instituto Universitario Patricios.
- OCHAM, M. (2004): «Sociedad civil y participación ciudadana», *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 9. n° 27.
- O'DONNELL, G. (1992): «¿Democracia delegativa?», *Cuadernos del CLAEH*, N° 61.
- ROMERO, L., y L. GUTIÉRREZ, (1995): *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Sudamericana.
- SIRVENT, M. T. (1999): *Cultura Popular y Participación Social, Una Investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires)*, Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila.
- THOMPSON, E. (1982): *Tradición, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*, Barcelona, Crítica.
- (1979): *La formación histórica de la clase obrera en Inglaterra. 1780-1832*, Barcelona, Laia.
- VELÁSQUEZ, M. (1998): «Schutz: Universo cotidiano y prácticas sociales», *Revista Proposiciones*, n° 27.
- YOUNG, I. (2005): «Structural Injustice and the Politics of Difference», en YOUNG, I. y N. FRASER, (ed.) (2005): *Les dones i les transformacions de la justícia*, Barcelona, CUIMPB.