

## PROYECTAR, GESTIONAR, HABITAR. EL ROL DEL ARQUITECTO EN EL ESTADO

**Sanmiguel, Damian** <sup>(1)</sup>;  
**D'Angeli, Liliana** <sup>(2)</sup>;  
**Rodriguez Lazzarino,**  
**Maria Victoria;**  
**Isingrini, Laura;**  
**Chudnovsky, Santiago**

Centro de Investigaciones del Habitar. Instituto de la Espacialidad Humana. SI – FADU – UBA  
<sup>(1)</sup> [damiansanmiguel2013@hotmail.com](mailto:damiansanmiguel2013@hotmail.com); <sup>(2)</sup> [ldangeli@yahoo.com.ar](mailto:ldangeli@yahoo.com.ar),

**PALABRAS CLAVE: URBANIZACIÓN, TERRITORIO, GESTIÓN, PROYECTO**

### INTRODUCCIÓN

Desde el 2003 en adelante es evidente la fuerte reactivación de la Obra Pública por la que está atravesando nuestro país. Indicadores de dicha reactivación son las obras realizadas en el territorio del área metropolitana de la Provincia Buenos Aires y del resto del País, obras de infraestructura, de equipamiento urbano, viviendas, mejoramientos de viviendas y obras complementarias para el mejoramiento del hábitat han sido y están siendo construidas intentando actuar en tejidos urbanos consolidados, en asentamientos precarios, en villas, en zonas semiurbanas o rurales<sup>1</sup>.

Uno de nuestros primeros trabajos indagatorios se centró en la urbanización de Villa Tranquila del Partido de Avellaneda. La misma se formó sobre terrenos inundables, de propiedad fiscal, promediando el año 1936.

Hemos recorrido todo su proceso de urbanización a través de mejoras de las viviendas existentes, la relocalización y construcción de viviendas nuevas.

Para ello nos hemos valido de datos cuantitativos y, fundamentalmente, de datos cualitativos resultantes de las entrevistas realizadas a profesionales de la disciplina abocados a la urbanización de villas.

En Villa Tranquila se puede observar una articulación de políticas de estado en las cuales confluyen intervenciones que son, generalmente, propuestas diseñadas por el organismo municipal, provincial y financiadas por el Estado Nacional y en particular por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Es la relación entre estas tres jurisdicciones del “Estado” lo que posibilita que estas obras se concreten. Y esa relación interjurisdiccional está basada en sus administraciones y estas, a su vez, asociadas a la noción de “burocracia”, vehículo ineludible para la gestión y concreción de cualquier emprendimiento.

Es aquí donde aparecen los interrogantes iniciales que motivaron esta investigación, ¿Cuál es la estructura de las distintas agencias burocráticas intervinientes? ¿Cómo se desarrolla la

---

<sup>1</sup> En el periodo 2006-2014 en todo el país se terminaron 431. 269 viviendas y 399.117 mejoramientos de viviendas, de las cuales 87.113 viviendas y 71.915 mejoramientos. Datos extraídos de la revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 44, de diciembre 2014.

actividad burocrática interpretada como un sistema operativo? ¿Hace del Estado un lento y pesado aparato que conspira contra la eficacia y la eficiencia? ¿Cuál es el impacto de la burocracia en los procesos necesarios para la ejecución de Planes y Programas? ¿Es la burocracia un capital simbólico del Estado, que amedrenta al ciudadano común? ¿La burocracia atenta contra las políticas sociales?

Cuando se piensa en un Estado eficaz, eficiente y efectivo aparece interpelada, entre otras cosas, la relación entre ese Estado y su aparato burocrático. Sin miedo a equivocarnos podemos afirmar que el éxito en la formulación y ejecución de Planes y Programas impulsados y financiados por el Estado Nacional depende en gran medida de la solidez administrativa del propio Estado. Y esta solidez administrativa hunde su nariz en esa tan vapuleada “burocracia estatal” que muchas veces es entendida como una barrera infranqueable para la comunidad, conspirando en los procesos de mejoramiento del hábitat e integración social.

Pensar en la burocracia nos lleva, inevitablemente, a recortar un aspecto del funcionamiento del Estado dónde es muy fácil encontrar fisuras, desidias, y todo tipo de defectos que de forma peyorativa se instalan en el imaginario social<sup>2</sup> actual.

Es paradójico contrastar esto, con lo que para Weber<sup>3</sup> era la burocracia:

*“una forma de dominación legal entre gobernantes y gobernados que legitimaba el poder de los primeros gracias a una determinada organización administrativa”. (Weber 2002: 179)*

Organización administrativa, que gracias a su precisión, velocidad, claridad, regularidad, exactitud y eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, (misión y funciones) de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones logra consolidar un “Poder” que se sabe permanente.

Esta noción de “poder” ya está presente en la etimología de la palabra burocracia, del diccionario etimológico RAE se extraen las siguientes definiciones:

**buero:** (Del fr. bureau). 1. m. Mueble para escribir,..... 2. m. En las antiguas organizaciones políticas comunistas, órgano colegiado de dirección.

**-cracia:** (Del gr. -κρατί α, de la raíz de κράτος, fuerza). 1. Indica dominio o poder. Bancocracia, fisiocracia.

¿Qué hace un arquitecto en este rol?, ¿Cómo se inserta un arquitecto en la estructura administrativa del Estado?

En el análisis de las prácticas aparecen zonas fronterizas entre el arquitecto y el burócrata, ¿dónde empieza y termina cada función cuando el mismo sujeto reviste este doble rol? ¿El campo disciplinar se pone en crisis?

Pareciera que seguir las reglas, desde el campo burocrático, según Bourdieu<sup>4</sup>, anula cualquier posibilidad de creación y aquí precisamente subyace uno de los mayores conflictos de nuestra disciplina al servicio del Estado.

---

<sup>2</sup> Se ha tomado la noción de imaginario social de Castoriadis: “hablamos de imaginario cuando queremos hablar de algo inventado, ya se trate de un invento absoluto o de un deslizamiento de sentido, en el que unos símbolos ya disponibles están investidos con otras significaciones que las suyas normales o canónicas. En los casos se da por sentado que lo imaginario se separa de lo real, ya sea que pretenda ponerse en su lugar o que no lo pretenda. Castoriadis, Cornelius, 2010 *La Institución imaginaria de la sociedad*, Buenos Aires, Tusquest, Pág. 204, 1ra. ed. 1975.

<sup>3</sup> Weber, Max, 2002 *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires/México, Fondo de Cultura Económica, 1ra. ed. 1922.

Pero además Bourdieu nos alerta al respecto del cuidado que debemos tener cuando pensamos al Estado con las estructuras ideológicas y categorías de pensamiento que el propio Estado produce,

*“...hacer perceptible el peligro que siempre corremos de ser pensados por un Estado que creemos pensar...”* (Bourdieu: 91)

Estas consideraciones son necesarias cuando es público y notorio la disfuncionalidad de muchas oficinas gubernamentales, tanto en el nivel nacional, como en el provincial y municipal. De donde el caso aquí analizado puede servir como ejemplo de algunas características generales del funcionamiento burocrático estatal y del rol particular que en muchos casos le toca actuar a los arquitectos.

### **MARCO TEÓRICO**

Los marcos teóricos aquí planteados encuadran las posiciones ideológicas y conceptuales que han servido para sustentar el recorte de la realidad que la investigación propone y al mismo tiempo los territorios contextuales donde decide instalarse.

Los tópicos abordados serán:

- a) Burocracia y Estado
- b) Administración del Estado y Reforma Gerencial
- c) Capital Social y Capital Simbólico
- d) Planificación y Gobierno
- e) Política y Poder

#### **a) Burocracia y Estado**

Para adentrarnos en el complejo universo de la burocracia del Estado debemos abordar inicialmente las definiciones teóricas de pensadores que han delimitado con relativa precisión los alcances de la administración del Estado, un Estado que comenzaba a perfilarse como moderno a fines del siglo XIX. Para ello Mouzelis<sup>5</sup> propone abordar distintas fuentes de procedencia, en la literatura clásica sobre la burocracia, la de Marx<sup>6</sup> y la de Weber<sup>7</sup>.

Repasemos estas posiciones clásicas acerca de las nociones de burocracia. Weber ha basado sus desarrollos sobre la obra de Marx. A su vez Marx se ha sostenido en la Filosofía del Estado de Hegel. Sin embargo debemos entender su aproximación a la problemática de la burocracia desde su teoría de la lucha de clases y la crisis del capitalismo.

Hegel concebía la administración pública como puente entre el Estado y la sociedad. (Mouzelis: 14) Uno, representando el interés general, el otro, los diversos intereses particulares. Marx reconoce esta estructuración tripartita pero cambia radicalmente su contenido. Para él, el Estado no representa el interés general sino el interés de las clases dominantes y lleva esto al punto de creer que en definitiva la burocracia es el instrumento por el cual la clase dominante ejerce su hegemonía. Por lo tanto la finalidad de la burocracia es enmascarar los mecanismos

---

<sup>4</sup> Bourdieu, Pierre, 1997 *Espíritus de Estado, sobre la teoría de la acción, Génesis y estructura del campo burocrático*, Barcelona, Editorial Anagrama.

<sup>5</sup> Mouzelis, Nicos P., 1973 *Organización y Burocracia*, Barcelona, ediciones península, 1º ed. 1967.

<sup>6</sup> Marx, Karl, 2010 *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Madrid, Editorial Nueva Biblioteca, 1º ed. 1864.

<sup>7</sup> Weber, Max, 2002 *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires/México, Fondo de Cultura Económica, 1ra. ed. 1922.

de dominación y al no estar asociada a los mecanismos de producción su existencia es temporal y parasitaria.

*“La burocracia es el formalismo del Estado de la sociedad burguesa; es la conciencia del Estado, la voluntad del Estado, el poder del Estado como una corporación”.* (Marx: 65)

Otro desarrollo de Marx asociado a la burocracia es el de alienación. (Mouzelis: 42) Aun hoy permanece vigente en el imaginario de la sociedad muchos de los aspectos definidos por Marx al respecto de cómo la burocracia se transforma en una fuerza opresiva, con existencia independiente, misteriosa y distante pero que sin embargo determina la vida de las personas como una divinidad frente a la cual uno se siente desvalido y azorado. En ella, el burócrata también adquiere un protagonismo trascendente convirtiéndose en un celoso guardián de secretos y prerrogativas más cercano a ser un miembro de una casta que a un servidor. Lo realmente grave es que el burócrata cree que su tarea es imprescindible y fundamental, que se le va la vida en ella y por ende la veneración a la autoridad es total. Marx acentúa su crítica sosteniendo que el burócrata es incompetente, falta de imaginación e iniciativa y con un profundo temor a cualquier tipo de responsabilidad. (Marx: 66)

La segunda vertiente conceptual desde la tradición clásica es la de Weber. Para ello es necesario encuadrar sus definiciones de burocracia desde su teoría de la dominación.

Para Weber el poder es la facultad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de otras en función de determinadas relaciones que él llama de dominación.

Aquí, gobernante y gobernados asumen sus comportamientos creyendo que para los primeros son por derecho y para los segundos por deber. Cuando la dominación se ejerce sobre un número extenso de personas surge la organización administrativa para poder ejecutar las ordenes y para que sirva de puente, entre gobernantes y gobernados.

Para que esto suceda es fundamental la legitimidad del poder. Weber la llama “dominación legal”. Esto sucede cuando el pueblo obedece las leyes no porque provengan de un líder carismático o tradicional (las otras dos maneras de legitimidad presentes en estados pre modernos) sino porque existen gracias a un procedimiento consensuado entre el gobernante y sus gobernados.

En estos términos la mencionada organización administrativa es la burocracia, convertida ahora en un tipo de dominación legal.

En este esquema, el burócrata se encuentra a mitad de camino entre el gobernante y los gobernados. Sus derechos, deberes y obligaciones son impersonales trazando de manera racional los niveles jerárquicos hacia dentro de la organización. (Weber 2002: 1076) Esto hace del burócrata un funcionario imparcial, con conocimiento profesional y obediencia a los superiores. (Weber 2002: 669)

A esta figura suele contrarrestársela con la del dirigente político que, constantemente, se pone a prueba en un vasto campo de inseguridades e imprevisiones. Sin embargo lo que a simple vista parece tener tono peyorativo, su razón de existir, la del burócrata, termina convirtiéndose en una encerrona para el dirigente político que suele no conocer las complejidades administrativas en contextos cada vez más complejos de administración estatal, quedando a merced de la información y de cómo se instrumentan sus ordenes.

## **b) Administración del Estado y Reforma Gerencial**

Hace aproximadamente catorce años que la reforma del Estado se ha convertido en un tema recurrente en las agendas políticas mundiales. Esto se debió a que los países desarrollados capitalistas de postguerra entraron en crisis hacia fines de 1970. La primera respuesta a esa

crisis, como sabemos, fue la neoliberal-conservadora que fomentó el achicamiento o reducción del tamaño del Estado y la hegemonía del mercado.

El Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo<sup>8</sup> (CLAD) asegura que la solución no estaba en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción.

Además de cumplir con los contratos económicos, el Estado debería asegurar los derechos sociales y ser competitivo en el escenario mundial. De este modo aparece la necesidad de buscar una tercera alternativa que supere el antiguo modelo social-burocrático y remedie lo destrozado por el modelo neoliberal y su versión criolla de la teoría del derrame.

Los cambios estructurales han estado orientados hacia tres problemas específicos, la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Pilares, estos tres, de la integración social.

En este sentido Krieger<sup>9</sup> sostiene que la reconstrucción del Estado y su capacidad de gestión se encuentran en el centro de atención.

Esta tercera alternativa puede encontrarse en el llamado modelo gerencial, (Krieger: 397) inspirado en la iniciativa privada ha tenido que adecuarse a los diferentes contextos políticos de los países. En su ámbito de origen, el modelo gerencial consistió en modificar la forma burocrática-piramidal de administración promoviendo la flexibilización de la gestión, la disminución de los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de los “gerentes”.

De esta manera se pasó de una estructura regida por normas centralizadas a otra estructura más horizontal, apoyada en los resultados de los niveles intermedios de decisión.

Con la Reforma Gerencial se pretende superar el modelo weberiano. Este había dotado a la burocracia de profesionalismo y meritocracia. Ahora, la intención es darle al Estado la posibilidad de contar con herramientas más eficaces para garantizar el desarrollo y la integración social.

Para ello, el Estado debería tender a ser, siguiendo a Kliksberg, (2008), activo y estar asociado estrechamente con la sociedad civil, ser potenciador de la acción productiva de las empresas, ser descentralizado, procurando fortalecer las decisiones regionales y locales. Ser totalmente transparente y rendidor de cuentas con una alta eficiencia gerencial apoyada en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito.

### **c) Capital Social y Capital Simbólico**

Desde la perspectiva de las Ciencias del Desarrollo, Bernardo Kliksberg<sup>10</sup> también contribuye al conocimiento, análisis y reflexión de las acciones del Estado en contextos de marginalidad y pobreza donde el rol del funcionario público (para esta investigación el funcionario público además es arquitecto) se convierte en una pieza clave. Luego de las promesas encauzadas a partir de la “Reforma del Estado”, que prometían una transformación en virtud de un “achicamiento”, ha vuelto a ponerse en consideración la misión del Estado y de sus cuadros políticos-técnicos. Hoy las acciones del estado demandan un máximo de actividad asociada con

---

<sup>8</sup> Carta Iberoamericana de la Función Pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana, de Jefes de Estado y de Gobierno, (Resolución Nº 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y NU (DESA) Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

<sup>9</sup> Krieger, Mario. 2003 *Reforma del Estado y Fortalecimiento de los roles de formulación y ejecución de Políticas Públicas* en Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

<sup>10</sup> Kliksberg, Bernardo, 2009 *más ética, más desarrollo*, Buenos aires, Editorial Temas.

la sociedad civil, centralizado en lo social y descentralizado en gran parte de sus acciones a nivel regional y local, transparente y rendidor de cuentas.

Siguiendo un análisis realizado por el Banco Mundial, hasta la década del 90 existían tres clases de capital: el natural, el construido y el humano. (Kliksberg: 33)

El capital natural, constituido por los recursos naturales con los que cuenta un país o región o comunidad; el capital construido, aquel que ha sido generado por el hombre. En esta clase de capital pueden incluirse los bienes comerciales, financieros, las infraestructuras, las tecnologías, las urbanizaciones, etc. y el capital humano, incluyendo todo aquello determinado por los grados de salud, educación y nutrición de los pobladores.

Algo que ha posibilitado, garantizado y fortalecido la participación ciudadana y su consecuente integración, en los procesos de desarrollo social han sido la aplicación de acciones asociadas a la aparición del concepto de "capital social".

Este nuevo hallazgo de las ciencias del desarrollo realizado a comienzos de 1990 puede explicarse a partir de cuatro dimensiones.

La primera de ellas consiste en identificar los valores éticos dominantes en una sociedad. En segundo lugar, su capacidad de asociatividad. La tercera dimensión, sería el grado de confianza entre sus miembros y por último la conciencia cívica.

En la actualidad la demanda de comportamientos éticos en los niveles de decisión del Estado se ha transformado en una realidad irrefutable. En temas tan cruciales como el diseño de políticas públicas, y sus consecuentes instrumentaciones, se ha vuelto imprescindible contar con profesionales preparados a fondo en sus responsabilidades éticas. (Kliksberg: 23)

La capacidad de asociatividad es una dimensión del capital social que ha demostrado tener la fuerza de transformar valores aparentemente enquistados en una sociedad desmoralizada, paralizada y resignada. Un buen ejemplo de estos cambios ha sido el impulso en la formación, capacitación y funcionamiento de cooperativas de trabajo para diseñar y ejecutar viviendas. Los miembros de estas cooperativas venían del plan trabajar y de la desocupación, arrastrando las deformaciones de políticas efímeras y desarticuladas con los medios de producción.

La tercera dimensión del capital social se visualiza por los niveles de confianza entre los miembros de un grupo o los sectores de sociedad.

Llevado esto a acciones concretas relacionadas con el diseño de desarrollos urbanos puede mencionarse el caso de relaciones conjuntas entre asociaciones civiles y gobiernos locales para planificar urbanizaciones.

Aquí, funcionarios, profesionales y vecinos han tenido que sostener sus posiciones y al mismo tiempo contemplar y aceptar las miradas de los otros para obtener un bien común. Un buen ejemplo de ello es la urbanización de Villa Tranquila, partido de Avellaneda en el Gran Buenos Aires.

Por último, la conciencia cívica es la cuarta dimensión con la que podemos prefigurar el espesor conceptual del capital social. Esa conciencia cívica en países como el nuestro ha estado bastante golpeada. Las exacerbaciones del bienestar individual por sobre el bien común que en décadas pasadas han resquebrajado los vínculos de solidaridad, hoy parecen ceder frente al impulso de acciones, por ejemplo de voluntariado, que se han instalado desde los ámbitos universitarios. Indicador de ello es la copiosa cantidad de proyectos de voluntariado que recibe financiamiento de la Universidad de Buenos Aires. Apuntalando lo que Bourdieu<sup>11</sup> llama el capital simbólico.

Consistente a través de una serie de propiedades intangibles inherentes al sujeto que únicamente pueden existir en medida que sean reconocidas por los demás. Éste solo se puede

---

<sup>11</sup> Bourdieu, Pierre, 2007 *Razones prácticas, Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama. 1ª edic. 1994.

logra reunir después de la adquisición de los otros capitales. Es el prestigio acumulado o poder adquirido por medio del reconocimiento de los agentes del campo. (Bourdieu: 172)

Desde las ciencias políticas Oszlak<sup>12</sup> aporta otra mirada confluyente a la problemática que nos ocupa. Oszlak desarrolla la noción del “derecho al espacio urbano” de los sectores vulnerables de la sociedad y pone atención en las distintas formas jurídicas de posesión. Destaca además la presencia, ejercicio y vigencia de una concepción autoritaria del espacio urbano, sustentada en la convergencia de posturas ideológicas, estratégicas y ecológicas que definen la ciudad como el lugar de residencia de la “gente decente”, donde se reafirman “valores”<sup>13</sup> como bienestar, equidad, orden, pulcritud y ausencia de pobreza, marginalidad y deterioro.

#### **d) Planificación y Gobierno**

La relación entre gobernar y planificar se vuelve materia de análisis a la hora de pensar en Políticas Públicas. En su trabajo, Matus<sup>14</sup> arroja indicios que para esta ponencia son oportunos, poniendo el acento en la dimensión política y la dimensión técnica de toda acción de gobierno. Estas dos dimensiones son la cara y contracara de la gestión pública.

A la hora de enfrentar problemas, el gobernante debe saber evaluar el desgaste y su consecuente pérdida de capital político hasta llevar al límite “mínimo de gobernabilidad” (Matus: 36)

La peor gestión política es aquella que sucumbe por el incumplimiento de objetivos y resultados ocasionados por un mal manejo técnico.

La peor gestión técnica es aquella que fracasa habiendo consumido el capital político que la respaldaba.

Planificar y gobernar queda subsumido en lo que Matus llama “el triángulo de gobierno”, (Matus: 51) cuyos vértices lo constituyen, en la base, la gobernabilidad por un lado y la capacidad de gobierno por el otro, y el tercero por el proyecto de gobierno.

El proyecto incluirá el tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, etc.

La gobernabilidad estará determinada por el “poder” necesario para llevar y sostener el Proyecto de gobierno.

La capacidad de gobierno estará expresada en las capacidades de planificación, conducción, dirección, gerencia, administración y control.

Aquí se evidencian tres sistemas de naturaleza distinta, el sistema propositivo de acciones que se vincula con el proyecto de gobierno, el sistema social que se emparenta con la gobernabilidad del sistema y el sistema de dirección y planificación que constituye la capacidad de gobierno. (Matus: 52)

Aquí aparece, de forma explícita, el mayor aporte de Matus, que consiste en definir el soporte “político-técnico” capaz de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada.

*...podemos afirmar que la creación de equipos político-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de los dirigentes políticos y de la acción política práctica. (Matus: 235)*

---

<sup>12</sup> Oszlak, Oscar, 1991 *Merecer la Ciudad, Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*. Buenos Aires, Ed. Humanitas – Cedes

<sup>13</sup> Negrita mía en favor de destacar la recurrente necesidad de establecer una carga valorativa en el abordaje de estas problemáticas.

<sup>14</sup> Matus, Carlos, 1987 *Adiós, señor Presidente*, Caracas, Editorial Pomaire.

### e) Política y Poder

¡No soy político!, soy técnico. Con esta categórica afirmación, que lleva por supuesto una inicial negación<sup>15</sup>, los arquitectos a cargo de evaluar o gestionar proyectos suelen responder a los problemas que requieren una solución más compleja de la que la "disciplina", en su versión tecnocrática, no puede resolver.

¿La evaluación de los proyectos, la búsquedas de consensos para alcanzar soluciones donde los interés son variados y a veces contrapuestos, recomendaciones que se hacen desde posiciones de privilegio o de poder, pueden entenderse como acciones "políticas"?

¿Hacemos política en una reunión de trabajo donde discutimos el plan de trabajo, el armado de una licitación, la reformulación de un proyecto, la urbanización de un asentamiento?

Vilas<sup>16</sup> nos dice que cuando decimos que una cuestión es "política" quiere decirse que es "contenciosa" (Vilas: 11), o sea que no posee una única solución sino que muy por el contrario surge como resultado de debates, intereses comunes y contrarios, consensos, y hasta del choque de posiciones adversarias.

Vilas plantea la necesidad de "recuperar la política", la política entendida como herramienta de construcción y transformación social en detrimento de lo que en estos últimos treinta años se dio a conocer como asuntos técnicos o económicos provistos de cierta pátina científica valorativamente neutra y objetiva.

Barniz que en realidad echaba un velo a una manera particular de organizar y ejercer el poder político, no su neutralidad, muy por el contrario, fundaba su estrategia y su replicabilidad.

Recuperar la política es poner en el centro de la escena la cuestión del "poder" y los conflictos que entorno suyo se manifiestan.

Habrà que preguntarse quienes lo detentan y qué fines persiguen.

*"el poder establecido se mantiene controlando las preguntas más que las respuestas a ellas" (Vilas: 12)*

Si nos interesa el mejoramiento de la sociedad y en particular el de los que menos tienen, eso puede llevarnos a revisar los criterios de legitimidad del ordenamiento político y a pensar en cambiarlo o modificarlo, entonces debemos hacerles preguntas al "poder".

Cuáles son los papeles de lo vocacional y lo profesional en el ejercicio de la política en clave disciplinar, y cómo se insertan en lo conocido como "realismo político".

¿Qué relaciones existen entre la política y el poder? El ejercicio del poder tiene condiciones, modos y fines y cuando ellas están dispuestas en torno a determinada acción política se vuelve un factor determinante. Un análisis crítico del poder político devela rápidamente la existencia de contrapoderes, es decir de competiciones y resistencias. (Vilas: 17)

Habrà oposiciones, conflictos, antagonismo y luchas en relación a su ejercicio cuando se activen las acciones para modificar el "status quo" de una situación. ¿Qué es el poder?

Es esa "particular relación social en cuya virtud una persona o un grupo de personas obligan o inducen a otra u otras a ejecutar determinadas acciones o a abstenerse de ellas" (Vilas: 18) casi siempre bajo amenaza de alguna sanción.

---

<sup>15</sup> ¿Es posible ser apolítico?, o lo que está queriendo decir es que no es oficialista, o lo que quiere demostrar es que no es vulnerable a los condicionamientos de las coyunturas políticas y se resguarda en un hipotético lugar seguro que le ofrece una visión muy restringida de su ejercicio disciplinar.

<sup>16</sup> Vilas, Carlos M., 2013 *El poder y la Política, el contrapunto entre razón y pasiones*, Buenos Aires, Editorial Biblos.



Esto devela otra cuestión, la existencia de una asimetría entre las relaciones sociales y por consiguiente una desigualdad.

Quien detenta el poder debe sintetizar una unidad de concepción y de ejecución. Debe ser una estructura tal que permita articular y coordinar diferentes niveles y grados de decisión.

Algo de esto se vislumbra en las relaciones entre técnicos de "Nación" y técnicos municipales o provinciales cuando se trabaja en conjunto. La palabra de los primeros suele tener una carga simbólica de la cual no se tiene plena conciencia y muchas veces resuenan como sentencias o imposiciones provocando reacciones de sumisión o de rechazo.

Sin esa unidad las acciones se dispersan, se superponen o entran en conflictos y cualquier negociación puede disolverse en la puja de actores que compiten entre sí.

*"toda relación de poder presenta dos características básicas, intencionalidad y eficacia y generan un efecto de dominación". (Vilas: 20)*

Cuando el poder es efectivo, es decir, que logra el acatamiento independientemente de los motivos subjetivos de quienes ordenan y obedecen, estamos en presencia del poder institucional. En esta escala se emiten órdenes, se formulan mandatos y se ejercen funciones de fiscalización y control.

Lo opuesto a este ejercicio del poder podría resumirse en la expresión "dejar hacer" que como sabemos ha sido el slogan de toda la corriente neoliberal en la economía y que los Estados latinoamericanos han ejercido con suprema obediencia manteniendo y sosteniendo al "mercado" como regulador "natural" de las condiciones económicas y sociales.

La aparente no decisión o no intervención en realidad aparece como acción positiva del Estado que contribuye a reproducir las estructuras de dominación.

De acuerdo a la manera en que se efectiviza el poder, estamos en presencia de acciones directas o indirectas. En el primer caso las personas físicas o jurídicas son las afectadas en relación al acatamiento de normas o reglamentaciones.

Pero las acciones pueden ser indirectas cuando afectan a los contextos donde se manifiestan las condiciones materiales, institucionales y simbólicas de la vida en comunidad.

Esto diferencia al poder infraestructural del coactivo. (Vilas: 27) puesto que penetra a la sociedad y a la materialidad donde se asienta. (civitas-urbs)

Poder infraestructural es poder "con" la sociedad y será medido a partir de la eficacia de coordinación entre las instituciones del Estado y la vida social.

*"El poder organiza la sociedad y, al hacerlo, establece los códigos que enmarcan las conductas individuales y grupales y les otorgan significado." (Vilas: 28)*

Según los medios movilizados para obtener la obediencia se pueden distinguir tres clases de poder: el económico, el ideológico y el político.

Cuando asistimos a la poca o casi nula disponibilidad de suelo urbano para desarrollar procesos de relocalización de villas o asentamientos precarios en el área metropolitana de Buenos Aires, producto de la especulación inmobiliaria, asistimos a las consecuencias del despliegue del poder económico.

Cuando un municipio propone ejecutar las viviendas de un proyecto de urbanización, asociado a etapas de esponjamiento, con cooperativas en lugar de con empresas constructoras, estamos en presencia de una manifestación del poder ideológico.

"Las ideologías ofrecen interpretaciones del mundo, lo tornan comprensible y manejable u ofrecen recomendaciones y perspectivas para hacerlo comprensible y manejable." (Vilas: 30)

Ideas y negocios suelen proponerse perdurar y expandirse y para ello deben "rutinizar acciones, disciplinar conductas, recaudar y administrar recursos, definir jerarquías, codificar mensajes." (Vilas: 33)

Pero sus alcances tienen como techo, los miembros de sus grupos. Para que las organizaciones económicas o ideológicas puedan aspirar a traspasar sus cotos deben recurrir al poder político.

Es el poder político el que puede aplicar, con fuerza coercitiva bajo la forma de leyes o decretos, la obediencia a sus mandatos. Estos mandatos, que en las demás organizaciones son de carácter imperativo, el poder político los transforma en derecho y su desobediencia está regulada y convalidada socialmente a través de las cárceles, los tribunales y la policía.

Puede detectarse en el ejercicio del poder tensión entre lo factivo y lo institucional. La expresión "el poder detrás del trono" (Vilas: 54) demuestra la existencia de un poder real por detrás o por encima del poder formal. A veces esta figura ha estado encarnada en personajes o grupos corporativos organizados que han sido muy influyentes en las definiciones de las políticas de algunos Estados. La definición de Programas "enlatados" por organismos multilaterales como ser el Banco Mundial o el Banco Internacional de Desarrollo (BID) en países latinoamericanos o "emergentes" muestra cómo se implantan y condicionan políticas de "desarrollo".

Siguiendo a Vilas, Georges Balandier<sup>17</sup> introduce el concepto de entropía en una definición sistémica de la política, entendiendo la política como el resultado de las acciones necesarias en una sociedad para evitar la "entropía" que la somete a un profundo desorden y puede hacerla desaparecer. Es clara la alusión del concepto de entropía desprendido de la "teoría de sistemas".

A su vez Vilas agrega, "política es la actividad desarrollada para resolver conflictos producto del ejercicio del poder". (Vilas: 57)

## CONCLUSIONES

El conflicto es inherente a la política<sup>18</sup>, puesto que la pluralidad social presenta diversidad de objetivos, medios y modos llevados a delante por grupos sociales.

Contraposición y composición son dos momentos fundamentales en la construcción política que se presentan como pilares del "mejor resultado posible".

La política puede ser vista como el conjunto de acciones de enfrentamiento y acuerdo entre distintos actores sociales para la instalación de una determinada concepción de lo que es bueno y justo para el conjunto social y su implementación es un ordenamiento de poder que se efectiviza en instituciones, símbolos y conductas individuales y colectivas, transformando los intereses en derechos y obligaciones.

Hacemos política, y no nos damos cuenta, cuando "nos reunimos", (equipos técnicos municipales, provinciales, del Programa) para resolver la posible urbanización de un sector urbano comprometido ambientalmente.

Vilas suma otra dimensión o aspecto de la política y dice que debe ser contenciosa, o sea puede dar más de una respuesta a un conflicto.

Pero estos conflictos, confrontaciones y luchas deben estar contenidos bajo normas consensuadas y compartidas, lo que habitualmente se conoce como "las reglas del juego".

---

<sup>17</sup> Balandier, Georges, 1969 *Antropología política*, Barcelona, Ediciones Península.

<sup>18</sup> Rancière, Jacques, 2010 *Momentos políticos*; Buenos Aires, editorial Capital intelectual.

El concepto de "descentramiento de la política" (Vilas: 59) explica la aparición de organismos u organizaciones no estatales o no gubernamentales en las mesas de concertación para resolver las problemáticas de "los que menos tienen" y la búsqueda del bien común o bienestar general. La idea de justicia atraviesa estos conceptos y tanto ellos como la noción de "lo justo" van cambiando según los contextos sociales y culturales. En definitiva la idea de bienestar es una construcción histórica que se sustenta en el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, la difusión de los progresos científicos y su aplicación a la producción de bienes y servicios, el mayor nivel intelectual de las clases populares y la eficacia reivindicativa y política de sus organizaciones. (Vilas: 65)

Podría decirse que "el fin" de la política es la búsqueda de lo justo en provecho de la comunidad, aunque muchas veces se sostenga que el poder es el fin, solo lo es en un primer momento, inmediatamente alcanzado se convierte en operativo e instrumental para lograr mayores fines.