



Auge y decaimiento de la acción colectiva: un análisis desde la experiencia de las asambleas barriales de la ciudad de Buenos Aires

Sumario

Breve descripción de la historia argentina reciente. Un enfoque sobre el nacimiento de las asambleas. Diciembre de 2001, una explosión anunciada. Eclipse asambleario. Articulando escenarios: alternativas para la consolidación de la acción. El papel de los organismos descentralizados. Las asambleas y los CGPs.

Resumen

Se discuten las alternativas que se les presentan a las asambleas porteñas nacidas de los acontecimientos de diciembre de 2001 en Argentina. Se inicia con un enfoque analítico que permite entender las formas de acción colectiva adoptadas, para luego desarrollar los motivos que condujeron a una declinación de la iniciativa asamblearia. Con base en éstas se discute la relación que las asambleas mantienen con las instancias oficiales de gobierno y, por ende, los caminos alternativos que estos sectores movilizados de la sociedad poseen para transformarse en actores de política. Adoptando una perspectiva favorable a la participación social en tanto elemento esencial de la democratización, la proposición más fuerte del trabajo considera que las situaciones en el ámbito nacional que dieron nacimiento a las asambleas son claramente diferentes a aquellas de los ámbitos subnacionales, en particular las verificadas en Buenos Aires. Por ende, las estrategias en uno y otro nivel debieran ser diferentes.

Palabras clave: Acción colectiva, participación política, institucionalización.

Abstract

This article interrogates the alternatives that were presented to the assemblies of Buenos Aires, which were given birth by the argentinian december 2001 facts. It begins with an analytical approach that allows to understand the kind of collective actions carried on, and then it develops the reasons that drove to assemblies fall. Based on those topics, the relationship between assemblies and official instances are discussed, and therefore the alternative ways that these social mobilized sectors could move on in order to become political actors. Adopting a favorable perspective to the social participation as democratization esencial element, the most powerful statement considers that the situations in the national stage are clearly different from those of subnational stage, especially in Buenos Aires. Therefore, strategies in these levels should be differents.

Key words: Collective action, political participation, institucionalización.

Artículo: recibido: 3 de febrero de 2003; aprobado: 3 de abril de 2003

Maximiliano Rey: Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Candidato a Magíster en Administración y Políticas Públicas-Universidad de San Andrés. Candidato a Magíster en Ciencia Política-Universidad Internacional de Andalucía. Profesor Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: maxirey@hotmail.com

Auge y decaimiento de la acción colectiva: un análisis desde la experiencia de las asambleas barriales de la ciudad de Buenos Aires

Maximiliano Rey

*- Usted asumió con el “que se vayan todos”.
Pasó un año y no se fue nadie.
-Es una consigna ridícula [...]
Es una consigna vacía que sólo expresa la bronca.
Dr. Eduardo Duhalde*

¡Qué se vayan todos! Tal fue la consigna enarbolada omnipresente los multitudinarios encuentros y movilizaciones de *caceroleros*¹ durante diciembre de 2001 y meses posteriores, que sacudieron a la Argentina como hacía mucho tiempo no sucedía, transformando de raíz el tablero político nacional.

Varios de los grupos de clase media urbana -en especial en la Ciudad de Buenos Aires- surgidos espontáneamente durante las últimas horas del gobierno de De la Rúa, intentaron mantenerse unidos, pretendiendo avanzar en un proceso de consolidación de su existencia, bajo el formato de Asamblea Barrial. En ellos se condensa la decepción frente a los fracasos políticos y económicos que abruman al país, dando comienzo a un proceso en el cual alguna gente pareciera convencerse de que debe tomar la política en sus propias manos.

Dentro de las asambleas barriales conformadas pareciera primar -o cuando menos tener un peso importante- el esquema conceptual en que se funda la frase del inicio: no hay recambio posible dentro de la clase política actual, e incluso posturas más extremas propician una refundación de la institucionalidad política misma, en un sentido de democracia radical.

Dada la potencia de la irrupción de estos grupos -es un hecho aceptado que su presencia formó parte de las causas de la caída del gobierno- y su cuestionamiento frontal a las prácticas políticas sobre las que se deposita la culpa de la gravísima situación del país, las asambleas se han constituido en una experiencia ineludible a la hora de pensar las formas y contenidos que pueden adoptar los sectores postergados de la sociedad civil en sus esfuerzos de acción conjunta.

¹ Esta es la forma en que se han designado a los participantes de las protestas, debido a que éstas se realizan golpeando el tradicional elemento de cocina -las cacerolas-, lo cual les confiere un ruido característico y distintivo.

Sin embargo, esa fortaleza inicial fue menguando con el paso del tiempo. El epígrafe de este artículo constituye una respuesta dada por el actual Presidente de la República en un reportaje publicado el 29 de diciembre de 2002 en el diario Clarín, el de mayor tirada del país². Estas palabras marcan claramente el poder relativo que hoy poseen las asambleas, más aún si se las compara con las frecuentes declaraciones de funcionarios, que a principios de ese mismo año y durante algún tiempo, postulaban la necesidad de una reforma que incluya a la sociedad -puntualmente al formato asamblea barrial- en los mecanismos de representación.

En estos términos, en orden a hacer inteligible el proceso vivido y especular sobre las razones del decaimiento verificado -para luego sacar algunas conclusiones acerca de las mejores maneras de darle continuidad a la implicación ciudadana-, surge un conjunto de preguntas que pueden ser genéricamente agrupadas en las siguientes: ¿qué clase de circunstancias favorecieron la repentina y vital aparición de este tipo de manifestación social?, ¿cuáles conspiraron contra su consolidación y contra la consecución de sus metas? y ¿qué tipo de desempeño social puede posicionar a las asambleas como factor de poder?, a lo cual va inextricablemente unido el interrogante acerca de la capacidad de mantener y fortalecer la acción colectiva de las Asambleas.

Intentaremos responder a estas cuestiones observando el contexto en el que nacieron, las modalidades de relacionamiento y las acciones que emprenden las Asambleas. En este sentido, el objeto de este trabajo es realizar un análisis del surgimiento y posterior desarrollo del movimiento asambleario de la Ciudad de Buenos Aires, apuntando a identificar sus puntos más promisorios, y las deficiencias que conspiran contra la promoción de sus objetivos. Con tal meta, se ha optado indagar en la relación entre la institucionalidad descentralizada que está en proceso de construcción en la Ciudad de Buenos Aires y las asambleas, en términos

de la estructura de oportunidades políticas que la actual situación les provee a aquellas, y apelando a algunas consideraciones del análisis neoinstitucionalista.

Frente a las posturas de los sectores más conservadores que desconfían -y en su grado más extremo, tienen profundo temor- de la movilización popular, adoptamos una visión que entiende a la participación como elemento esencial de la democratización de la vida política de los países. Sin embargo, se discuten -y se alerta el callejón sin salida al que conducen- las posiciones maximalistas, que presas de mayúscula ingenuidad creen ver en los días de fines de 2001 el nacimiento de una nueva subjetividad social y de la construcción de un orden político enteramente diferente.

En este sentido, la proposición más fuerte del trabajo considera que las situaciones en el ámbito nacional que dieron nacimiento al movimiento cambiaron posteriormente, lo cual junto a la propia naturaleza de la participación de personas sin *expertise* militante, coadyuvaron al decline de la movilización. En contraposición a este escenario, las condiciones en el nivel subnacional son diametralmente diferentes, dando lugar a que en éste se encuentren posibilidades para consolidar aquellos primeros pasos.

Por ende, las estrategias en uno y otro nivel debieran ser diferentes. Muy por el contrario, sostenemos que algunas asambleas no distinguen esta diferencia y en consecuencia se privan de un escenario que les podría ser ampliamente favorable. De tal forma, en lugar de ampliar las oportunidades políticas que el excepcional momento del país les entregó, con su propio accionar las Asambleas profundizan los problemas de acción colectiva que enfrentan los grupos sociales, con el consiguiente peligro para su propia existencia.

Breve descripción de la historia argentina reciente

Las transformaciones sociales y políticas operadas a nivel mundial en las últimas

² De todas formas, si bien se puede afirmar que la cantidad de gente que participa activamente de las asambleas ha ido decayendo a medida que corre el tiempo, no es menos cierto que las asambleas se han erigido -en gran parte de los casos- en un referente barrial importante. Vale decir, aunque no constituyen una base formal ni sistemáticamente informal, muchos ciudadanos responden gustosamente a las actividades de las asambleas.



décadas del siglo pasado han derivado, entre otras cosas, en el trastocamiento de las relaciones sociedad civil-Estado, y por ende, de las características de este último. Condensando varios procesos de distinta índole y magnitud, hacia fines de los sesenta se hace evidente “el agotamiento del modelo de crecimiento de la postguerra”, y en consecuencia tiene inicio “el declive del *compromiso social keynesiano*” (Kritz, 199, p. 212). El referido agotamiento del patrón de desarrollo de la segunda posguerra llevó aparejado en el ámbito de las ideas -y consecuentemente de la práctica de gobierno- la primacía de las posturas que cuestionaban aquella constelación político-social que Cavarozzi (1991) denominó la “matriz estado-céntrica”.

Lo que en general se cuestionaba era la entronización del Estado como ámbito articulador de la totalidad de las relaciones sociales y el consecuente paternalismo y falta de autonomía social que caracterizaba a aquellas. Esta visión fue conformando un consenso que fundaba sus postulados en el siguiente supuesto principal: la acción estatal por su propia naturaleza cae presa de graves ineficacias, que recaen con todo su peso sobre la sociedad. De allí que, siempre según estas perspectivas, lo mejor es “reeditar el Estado neo-clásico, cuyo principio rector es la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o mediante estrategias asociativas privadas” (Cunill, 1999, p. 59). En consecuencia, apertura de la economía, liberalización, productividad, privatizaciones, comenzaron a ser conceptos dominantes y el ‘Consenso de Washington’ fue adoptado como manual de transformación por muchos países. Si bien en la Argentina

el golpe cívico-militar de 1976 fue el primer paso en aquella ruptura -dando fin a la etapa ‘desarrollista’ de la sustitución de importaciones, para comenzar un modelo de desarrollo ‘aperturista’-, fue el gobierno del Dr. Carlos Menem (1989-1999) quien constituyó la cristalización más radical del ideario neoliberal³. Esta transformación de las fronteras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, derivó -como veremos- en una serie de consecuencias que exceden el ámbito meramente económico.

Luego del interregno heterodoxo del presidente Alfonsín (1984-1989), la configuración del nuevo patrón de desarrollo, informado por el ideario antiestatalista, avanzaba en una serie de tareas:

- a. Desprendimiento, por parte del Estado Nacional, de toda actividad industrial y de servicios, transfiriéndola al mercado,
- b. Establecimiento de otra lógica de funcionamiento de las intervenciones sociales del Estado, adoptando dos ejes básicos: énfasis en los pobres, con la consiguiente focalización hacia grupos meta; y desmonopolización estatal de las acciones sociales, proclamando los beneficios de la descentralización, privatización y participación social⁴.
- c. Reconversión productiva que, inserta en un discurso que la tiñe de ‘modernización’, debía ponerse en marcha mediante dos herramientas principales: privatización y apertura comercial con desregulación de los mercados.

De tal forma se llevó a cabo un amplio proceso de privatización de empresas públicas, se liberó el flujo de capitales, se eliminaron barreras arancelarias para la importación,

³ No existe un consenso cerrado en la producción académica en cuanto a la verdadera voluntad neoliberal del gobierno de facto, dadas las distintas facciones que convivían en su seno. De todas formas, la preeminencia -aunque no total- de las posturas del ministro de Economía Martínez De Hoz hace plausible que para nuestro propósito, este gobierno marca un quiebre con la historia anterior. Por el contrario, respecto al ‘menemismo’ pareciera haber mayor grado de acuerdo: “pretende llevar a la práctica el ideal neoliberal de un Estado subsidiario que fuera proclamado por el gobierno militar” (Cortes y Marshall, 1991, 40). En el mismo sentido se expresan Torrado (1995, 70) y Beccaria y López (1996, 87). La primera apunta que el gobierno justicialista “retoma -exacerbándolo- el modelo aperturista militar, pero ahora con un éxito notable en el control de la inflación y en el crecimiento del producto bruto nacional”. Los segundos creen ver en los noventa “la consolidación de un proceso destinado a modificar sustancialmente el patrón de crecimiento que, basado en la sustitución de importaciones, había dominado desde la posguerra”. De todas formas, vale hacer la salvedad de que las transformaciones propiciadas se combinaban con un tipo de cambio fijo -sancionado por el Congreso Nacional-, el cual tuvo un profundo impacto en la subjetividad social. Tanto es así que la ‘Convertibilidad’ (1 Dólar = 1 Peso) era considerado por amplias capas de la sociedad como el corazón del modelo económico, y que aún cuando en el debate académico se comenzaba a problematizar las consecuencias productivas de este tipo de cambio sobrevaluado, ningún candidato con chances electorales podía animarse a cuestionarlo, so pena de caer en la consideración popular.

⁴ Un detallado panorama del cambio de paradigma en la política social puede encontrarse en Franco, R (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N°58, Santiago.

etc.⁵ En el ámbito de las políticas sociales, las reformas propuestas tenían más relación con la funcionalidad de la política económica y fiscal que con los problemas sociales. Este rasgo genéricamente común a toda América Latina⁶, en Argentina quedó claramente expuesto en la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones⁷. En sus primeros años, la administración *menemista* cayó en una sumatoria de las, según Kliskberg (2000), tres primeras falacias sobre los problemas sociales en América Latina, aquellas que desconocen o relativizan la pobreza, apelan a una ‘paciencia histórica’ para esperar las etapas del desarrollo y entienden que el crecimiento económico basta como solución. Eran tiempos de primacía de una “fuerte concepción político-ideológica, que ya por entonces se había consolidado en el gobierno nacional: la política social era sinónimo de las acciones focalizadas en la pobreza” (Repetto, 2001, 10).

Este sostén ideológico tuvo algún viso de realidad durante los exiguos años en los que la derrota de la inflación y el acelerado crecimiento parecieron constituir un bálsamo para la caótica situación social de finales de los ochenta. Ciertamente, luego de los fracasos de sus primeros intentos, la administración Menem logra estabilizar el país a comienzos de 1991 -noción bajo la cual englobamos la derrota de la hiperinflación, la entrada de capitales y la regeneración del crédito-. Ésta puso nuevamente en marcha la economía, logrando el incremento de la demanda agregada y el crecimiento del producto. De tal modo, crece el empleo, en su modalidad formal, y como contracara baja la subocupación. (Beccaria y

Lopez, 1996). En este contexto, la caída de la inflación y la demanda de mano de obra opera como disparador de una notable mejoría en los ingresos.

Sin embargo, esta etapa de bonanza no tenía bases sólidas, dando lugar al cambio del clima económico a mitad de la década. Como consecuencia de la extrema dependencia de la economía argentina de flujos de capital externo, la alteración del mercado financiero internacional posterior a la crisis de la economía mexicana primero (el fenómeno “tequila”) y a la crisis rusa y asiática después, produjo la drástica caída de la actividad económica, hasta llegar al franco estancamiento en los últimos años del siglo. Asimismo, también las características internas, en términos de la estructura productiva propiciada, iba dando señales negativas, ya que desde 1993 la desocupación comienza a crecer, para alcanzar guarismos espectaculares hacia 1995, tras lo cual se ha mantenido con pequeñas variaciones en torno del 14 ó 15 por ciento de la población económicamente activa (PEA), hasta su definitivo descalabro en 2001-2002, donde llegó tocar el 23%.

Hasta aquí hemos expuesto sucintamente las enormes transformaciones sucedidas en el terreno económico y social. Llevar adelante tal proceso tuvo, también, profundas implicancias para la institucionalidad democrática, que se vio profundamente degradada por un juego político ampliamente concentrado en el ejecutivo, que le impuso una dinámica jerárquicamente verticalizada y poco respetuosa de las normas de la poliarquía.

Una basta producción académica se ha dedicado a investigar tal proceso. Más allá

⁵ Para ver una explicación política de las privatizaciones, véase Gerchunof, P. y Cánovas, G. (1995) “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, en *Desarrollo Económico*, vol. 34, N 136, enero-marzo. Respecto a las políticas de Reforma del Estado y sus resultados (principalmente en cuanto a su aparato administrativo), puede observarse en Orlansky 2001) “Política y Burocracia. Argentina 1989-1999”, *Documento de Trabajo*. Instituto Gino Germani, F.C.S., Buenos Aires. Para un enfoque del proceso económico, remitirse a la obra de Gerchunoff, P. y Machinea, J. L. (1995) “Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización”, en Bustos, P. (comp.) *Más allá de la estabilidad. Argentina en época de la Globalización y la Regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert. Una visión del mismo desarrollo combinada con los aspectos políticos la da Acuña, C. (1995) “Política y economía en la Argentina de los 90 (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)”, en Acuña, C (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.

⁶ Cunill (1999, 60) refiere “la fuerte prioridad concedida al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica”. Según Stahl (1994, 52) “los costos ascendentes para la ampliación y generalización de los servicios sociales tradicionales, unidos a la elevada parte que correspondería a subvenciones estatales, entran además en conflicto con la política estatal de recorte de gastos”. Vale decir, la mejoría de los registros sociales mediante la lógica imperante en el paradigma tradicional de políticas públicas, se daba de bruce contra la lógica imperante que pontificaba la necesidad de la racionalización del gasto público.

⁷ Para el sistema previsional se pensó en imitar el sistema chileno de capitalización individual, abriendo la puerta al sector privado mediante aquella lógica de funcionamiento extraña a la solidaridad que imperaba hasta el momento. La transformación del sistema previsional está bien desarrollado por Isuani, E. Aldo y San Martino, (1995) “El nuevo Sistema previsional Argentino. ¿Punto final a una larga crisis?”, en *Boletín Informativo Techint*, n°282, Abril-Junio.



de las diferentes claves interpretativas, según Novaro y Palermo (1997, p. 242) existe un mínimo denominador común: “los contextos de crisis son altamente propicios para gestiones gubernamentales de fuerte concentración del poder. En estos contextos, la creación de recursos de gobierno a la altura de la emergencia tiende a hacerse despejando de obstáculos los procesos de toma de decisiones, por medio de la exclusión de actores político-institucionales y sociales”. Como factor concurrente puede anotarse que donde “gobiernan fuerzas políticas portadoras de tradiciones plebiscitarias y populistas, en el terreno fertilizado por la crisis para gestiones discrecionalistas crecerán robustamente esas modalidades de gobierno, ya que los líderes al frente del Ejecutivo se encontrarán a sus anchas y, lejos de ‘automoderarse’, aprovecharán intensamente la oportunidad proporcionada por las circunstancias” (Novaro y Palermo, 1997, p. 243).

En estos términos, la Argentina aparecía como un ‘caso de manual’: por un lado, la tradición peronista posee una sobrevaloración de los resultados por sobre las reglas, otorgándole a la voluntad popular una fuerza legitimatoria que le permite forzar las normas escritas. De tal forma, hace gala de una capacidad de ejercicio del poder que no repara en las transgresiones a las formalidades del derecho; y por otro lado, la crisis económica-social había llegado a niveles escalofriantes hacia el final del mandato de Alfonsín.

Esta situación redundó en el desmejoramiento de la calidad democrática, ya que para “enfrentar la crisis, la Presidencia absorbió recursos de gobierno que, en el pasado, habían estado más distribuidos y compartidos, y actuó con una independencia y autonomía nunca vistas antes. La discrecionalidad, la infomalidad, la arbitrariedad y una escasa sensibilidad institucional marcaron un nuevo estilo personal” (Ferrerira y Goretta, 1996, p. 472).

En definitiva, y aunque con particularidades, la democracia argentina tendió hacia la pauta ‘delegativa’ que O’ Donnell (1992) advirtiera tempranamente. En ella, el Poder Ejecutivo emerge como el actor principal en la toma de decisiones, oscureciendo el accionar de los demás poderes y ámbitos informales que pudieran entorpecer un fuerte ejecutivismo.

Ahora bien, cuáles son las implicancias de la conformación del panorama político-social hasta aquí descrito, en términos del comportamiento social -que, en un complejo juego de implicación recíproca, también deben ser tomadas como base del comportamiento del ejecutivo ya mencionado-.

A juzgar por los resultados electorales, durante su primer mandato el gobierno conducido por Menem gozó de respaldo popular, o cuando menos de la aquiescencia de la mayoría de la población. Este hecho puede ser explicado económicamente desde la clara sensación de alivio que significó la estabilidad monetaria (con los consecuentes beneficios ya señalados), y políticamente debido a que frente el déficit de capacidad de gobierno de la gestión anterior, “el pueblo concentró sus expectativas en la figura presidencial como la única capaz de resolver la crisis a través de una mayor concentración de poder” (Ferreira y cols., 1996, 472). Para alcanzar un mejor entendimiento de la situación de entonces es necesario explicitar que el clima de época permeó fuertemente la conciencia colectiva: el ‘mito neoliberal’ preanunciaba una mejor calidad de vida como consecuencia de un alto crecimiento económico, que amén de beneficiar a los sectores directamente incluidos en este, derramaría sus beneficios sobre todo el conjunto social.

De todas formas, también existieron actores sociales organizados que no ‘compraron’ automáticamente este consenso del cual se nutría el imaginario social. Algunos de ellos con el tiempo iban a conformar el núcleo duro de los agrupamientos opositores. Sobre otros se desplegó una táctica de exclusión del escenario político; y también existieron casos en que se apuntó a la cooptación a través de beneficios simbólicos y principalmente materiales. Acuña (1995, p. 370) sostiene que, como tipo ideal, podemos pensar en “regímenes democráticos cuya gobernabilidad y consecuente estabilidad está basada en la desarticulación de la capacidad contestataria de los sectores populares [...] Actores sociales débiles, alta concentración de la riqueza y en los procesos de toma de decisiones políticas son las propiedades de un tipo de democracia neoliberal o fragmentaria cuya gobernabilidad está basada en la en su capacidad de exclusión política y

económica de importantes grupos sociales”. El mismo autor propone otra construcción ideal, la cual muestra “a las élites estatales y los grupos sociales dominantes estableciendo una alianza con un sector estratégico y minoritario de los sectores populares, con el objetivo de excluir a la mayoría del resto de los actores sociales” (Acuña, 1995, p. 370).

Por último, cabe mencionar otro elemento importante. A las clásicas tres opciones definidas por Hirschman (voz, salida, lealtad), Acuña (1995, 369) agrega una cuarta: la resignación, la cual también serviría para explicar parte de la estabilidad político-social de un régimen que no atiende al bienestar de la mayoría de la población.

El alto grado de gobernabilidad de los primeros años de la administración menemista puede ser explicado dada la conjunción de estos diversos modos por los que se neutralizó las voluntades de oposición y se logró la buena disposición de amplios sectores de la población. A los efectos de nuestro objetivo analítico, debemos profundizar sobre el último punto.

El desempeño económico sumado al tipo de situación político-institucional y a la transformación del paradigma cultural, arrojaron un tipo de comportamiento social ‘privatista’. Esto es, el auge de la ideología neoliberal, basada en sus logros iniciales y en un vasto aparato comunicativo y político, tuvo un profundo impacto en el modo de conceptualización de la cotidianeidad, que legitima la concentración de las energías personales en la búsqueda del beneficio individual, desentendiéndose de las actividades que tienen al bien común como referente primario⁸. Mucho se ha hablado en Argentina de una sociedad en la cual empezó a primar el “sálvese quien pueda”, lo cual es llamado por Lechner⁹ *familismo amoral*: “sólo me importa lo que me sucede a mi y a mi familia, y aunque haya canales de participación, la gente no se involucra”. Tal vez esto no debiera extrañar, pues estaríamos frente a lo que Hirschman (1986, p.12) ha denominado un período “de casi total

concentración en las metas del mejoramiento individual y el bienestar privado”.

En este sentido es interesante observar la lectura que Cafassi (2002, p. 40) hace de los datos relevados por Sautu, en torno a las interpretaciones de la clase media de la Ciudad de Buenos Aires sobre sus valores republicanos: “La idea de libertad que prevalece [...] tiene un carácter eminentemente individualista. Si bien sus reclamos suponen tener sustento en ideas libertarias e igualitarias, sólo el 22% de los entrevistados conciben la libertad en tanto realización social e igualdad de derechos civiles y políticos elementales en el marco de un orden social republicano. El 78% restante únicamente reclama libertad individual, libertad de mercado”.

Ahora bien, hacia mediados de la década se empieza a resquebrajar la hegemonía *menemista* y comienzan a tomar fuerza expresiones de descontento, las cuales tienen su expresión electoral en las elecciones legislativas de 1997. De tal forma se van constituyendo una serie de sujetos sociales desde los sectores más perjudicados, que comienzan a confrontar fuerte con el modelo, cortando rutas y creando barricadas o piquetes (de allí el nombre ‘piqueteros’). Y también desde los sectores medios -tanto los empobrecidos y los que capearon el temporal neoliberal más o menos bien- empieza a emerger, unido a las evidencias económicas del fracaso del modelo económico, una suerte de cansancio moral con las poco claras prácticas de gestión *menemistas*. Este reclamo de moralización de la política está en la base del triunfo de Fernando De la Rúa, candidato de la opositora Alianza, en las elecciones presidenciales de 1999.

Un enfoque sobre el nacimiento de las asambleas

No hace falta embarcarse en un análisis demasiado exhaustivo para dar cuenta del clima de ebullición y de las demandas que precedieron

⁸ Se hace necesario matizar esta conceptualización, pues parte importante de la sociedad argentina dio sobradas muestras de solidaridad, expresada crecientemente en actividades de voluntariado social.

⁹ Concepto desarrollado en una conferencia brindada en el marco del V Congreso Nacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, 6-9 noviembre 2002. Este familismo amoral no es extraño -aunque tampoco es su consecuencia inevitable- al proceso cultural más general de desarraigo afectivo de la gente con la política. Según Lechner (2001, 89) las transformaciones en curso también han impactado en el ámbito cultural, erosionando los mapas cognitivos que nos otorgaban “las claves interpretativas mediante las cuales damos inteligibilidad a los procesos sociales”.



y luego cristalizaron en los hechos de diciembre del año 2001. Un gobierno desmembrado y cargado de fracasos, haciendo oídos sordos a las consideraciones de la coalición electoral con la que había llegado al poder dos años antes -la Unión Cívica Radical, partido al cual pertenecía el Presidente, elevando críticas cada día más desembozadas, y el Frente País Solidario, socio menor de centroizquierda, virtualmente fuera de la gestión-; el principal partido de oposición -Partido Justicialista-, históricamente ávido de poder, olfateando la descomposición gubernamental; los diversos grupos dominantes luchando a brazo partido para mantener sus privilegios y operando para moldear la futura configuración económica del país; y varios sectores de la sociedad altamente movilizados frente a un escenario económico social desesperante. Ante tal situación, el futuro de la administración De la Rúa no era el más promisorio.

Sin embargo, para desarrollar una óptica que ayude a entender el proceso que se desató en aquellos días, no sólo es necesaria una aproximación que recuente y relacione la posición y los intereses de los diferentes actores, sino que se precisa identificar *la estructura de oportunidades políticas que existía*. Este concepto ha ejercido una gran atracción en la literatura del *modelo del proceso político*, la cual trata de dar cuenta de las características de los movimientos sociales. Según los autores que adoptaron este modelo, la explicación de los diferentes rasgos de los movimientos sociales no debe buscarse principalmente en las capacidades y voliciones de estos, sino en “las crisis del sistema que lo convertirían en débil y vulnerable ante movimientos organizados de casi cualquier signo” (McAdam, 1999, p. 50). De tal forma, desde los movimientos con reivindicaciones más reformistas, hasta los netamente revolucionarios se intentaron comprender bajo esta lupa. Por detrás de esta aserción se encuentra ni más ni menos que la preocupación por el grado y la forma en que el contexto condiciona los intentos de acción colectiva.

Por estructura de oportunidades políticas entenderemos, junto con Tarrow (1997, p. 155) “las dimensiones congruentes -aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político que ofrecen incentivos

para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso”. Este interés por las características que aumentan las probabilidades de influir en el sistema político es analíticamente atractivo en tanto que “al contrario de lo que ocurre en el caso del dinero o poder, los procesos de oportunidad política permiten a los disconformes débiles, o incluso desorganizados, aprovecharse de las oportunidades creadas por los demás para organizarse contra oponentes poderosos” (Tarrow, 1999, p. 89). Vale decir, dada la experiencia comparada en diversos lugares del orbe por un conjunto de autores, se ha llegado a la conclusión de que existe una serie de fenómenos y situaciones que favorecen el surgimiento de acción colectiva de los grupos sociales. Una derivación importante de esta aseveración tiene que ver con que saca el foco de análisis de los recursos estructurales de los diversos grupos, y por ende abre una puerta analítica a la explicación de la movilización de los sectores no poderosos, que de otra forma tendrían vedado el acceso a las instancias políticas relevantes.

Estamos, entonces, frente a un conjunto de variables de carácter político, en cuya presencia se puede suponer se agrandan las posibilidades de movilización de un colectivo social (sociológicamente constituido en torno a sus intereses, ya materiales o simbólicos). En otras palabras, la idea-fuerza que se desprende de las investigaciones de los autores que siguen este concepto de oportunidad política, es que según los valores que adopten las diferentes variables que veremos más abajo, será más o menos factible la emergencia de acción colectiva. Pero no sólo eso. Además de explicar el momento y la intensidad de la protesta masiva, las oportunidades políticas sirven para dar cuenta de la forma que ésta adquirirá. Dadas ciertas variables políticas, es más probable que surja un movimiento más o menos contestatario.

Presentado a grandes rasgos, debemos enumerar ahora las variables que pueden ser consideradas formando parte del concepto estructura de oportunidades políticas. En primer término, se puede hacer lugar a una serie de elementos que también tienen incidencia en la estructura de oportunidades, si bien no son estrictamente políticos, sino que provienen del

campo de análisis cultural. McAdam (1999, p. 52) hace referencia a tres elementos provechosos para describir nuestro caso:

- a. La puesta de manifiesto de la ilegitimidad o vulnerabilidad de un régimen.
- b. La existencia de penurias súbitas.
- c. La disposición de un marco innovador de carácter general con arreglo al cual los disconformes pudieran esquematizar sus protestas y reivindicaciones.

En segundo término, y ya en el terreno de las dimensiones netamente políticas, es necesario observar ciertas características institucionales, como pueden ser:

- a. El grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado. Las condiciones que brinda el tipo de acceso político existente tienen una importancia fundamental, aunque no existiría una correlación lineal entre apertura y movilización. En este sentido, Tarrow (1999, p. 90) afirma que “no son ni el acceso total ni su ausencia los que promueven la protesta”. Lo que pareciera cierto es que cuanto mayor es el acceso, menor va a ser la radicalidad de los movimientos que surjan. De tal modo, “los cambios en la estructura legal o institucional que mejoran las garantías de acceso al poder de los grupos de protesta suelen generar movimientos de reforma poco ambiciosos y más institucionalizados” (McAdam, 1999, p. 57).

También de la esfera política, se deben reconocer los aspectos más informales que hacen a las relaciones de poder que caracterizan a un momento dado. Entre estos, son de vital importancia:

- a. La estabilidad o inestabilidad de las alineaciones entre las élites, las cuales ejercen una gran influencia en el ámbito de lo político.
- b. La presencia o ausencia de aliados entre las élites.

Las variables de índole política son las que más nos interesan. El primer y segundo punto están estrechamente unidos, aunque analíticamente debemos conferirle un status diferente. Es probable que en caso de desmembramiento de coaliciones, los miembros de estas salgan debilitados en términos del tablero político general y, por tanto, se abren

oportunidades para agrupamientos que antes eran muy débiles frente a la coalición original, ya sea porque incentiva la acción frente a actores que ahora son más accesibles o porque es muy probable que se verifique un agrandamiento del campo de resolución de conflictos y de tomas de decisiones, hacia sectores hasta entonces marginales.

Adicionalmente, como consecuencia de lo anterior pero siendo un fenómeno diferenciado, se sigue un razonamiento sencillo, casi de sentido común: en el caso en que se genere una confrontación entre élites, la necesidad de contar con aliados que inclinen la balanza a su favor hace que los bandos enfrentados busquen sectores sociales fuera del círculo dirigente y, entonces, los grupos sociales menos poderosos adquieren una situación de fortaleza relativa importante. En otros términos, la división de las élites no sólo es un factor que incentiva la acción colectiva de sectores que ahora ven más débiles a quienes antes eran poderosos, sino que incluso algunos de estos nuevos actores debilitados pueden pasar a “desempeñar el papel de *tribuno del pueblo* para aumentar su propia influencia política” (Tarrow, 1999, p. 92), lo cual abre una oportunidad para los grupos populares.

Por último, una variable sobre la que no hay un consenso cerrado es la capacidad del Estado y su propensión a la represión. Pareciera ser un rasgo fundamental a la hora de entender la forma adoptada por los movimientos sociales en aquellos lugares donde la violencia estatal es alta. Un cambio en esta, también tendría fuerte impacto en la oportunidad de acción de la sociedad. Para nuestro caso particular, las diferencias organizativas entre *piqueteros* y asambleas no escapa a estas consideraciones.

Diciembre de 2001, una explosión anunciada

Una vez desarrolladas las variables necesarias que nos pueden ayudar a describir el surgimiento de la acción colectiva de la ciudadanía de Buenos Aires, vayamos al proceso concreto, observado en clave de la estructura de oportunidades políticas. Lo haremos brevemente pues si bien de gran importancia por sí mismo, a nuestros efectos sirve principalmente como



base desde la cual partir para un análisis sobre el futuro.

Comenzando por las dimensiones culturales mencionadas, no queda duda que en diciembre de 2001 se había llegado a un punto en el cual la legitimidad del gobierno en funciones apenas levantaba desde el piso. Si bien es fácilmente entendible que cuando el Estado no puede viabilizar una situación de distribución de recursos a los sectores políticamente relevantes decaiga la legitimidad sustantiva, lo más novedoso es que en esos días comenzaba a cristalizar en situaciones concretas la creciente desconfianza en el sistema representativo como mejor método para la elección de la conducción de los asuntos públicos. En todo caso, la suma de estos dos fenómenos se presentó claramente como resultado electoral en los comicios de fines de 2001. En estos, el partido de gobierno resultó ampliamente derrotado y en varias circunscripciones el partido ganador no alcanzó sino guarismos notablemente bajos. Esta situación de deslegitimación del gobierno, anclada de manera básica en su falta de capacidad para acometer con éxito los desafíos para los que había sido elegido dos años antes, llegó a su punto culminante con una serie de medidas económicas, que entre otras cosas, alejaban definitivamente la ya de por sí remota posibilidad de desandar el sendero del estancamiento productivo y, además, provocaban un severo golpe a los sectores informales de la economía, lo cual producía una situación muy semejante a la de 'penuria súbita' en amplios sectores de la población.

Estas condiciones montaron el escenario para la caída del gobierno. Pero lo más interesante es que la utilización de novedosos, ruidosos y atractivos métodos de expresión de la protesta, dio lugar a una explosión de lo que podemos denominar 'comportamiento colectivo': una situación de tensión sistémica en la cual la movilización de la ciudadanía es un fenómeno agregativo que carece del sentido de construcción conjunta que sí supone la acción colectiva. Sin embargo, este 'estar juntos', físicamente juntos en las calles, creó en

varios de los manifestantes la conciencia de la posibilidad de continuar unidos, en formato de asamblea. Aquí sí estamos en presencia de 'un marco innovador de carácter general con arreglo al cual los disconformes pudieran esquematizar sus protestas y reivindicaciones'.

El grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado nos lleva a realizar dos apreciaciones diferentes. De una parte, es cierto que en términos de poliarquía, el sistema político posee un elevado grado de apertura, creando las condiciones institucionales para la representación social. Por ende, hoy en día es impensable la emergencia de un actor que adopte prácticas violentas¹⁰. Por otra parte, este marco global de la actividad política deja espacio para que en su interior se comience a cuestionar el grado real de acceso a las decisiones públicas. Esto es, empezaba a tomar cuerpo un extendida creencia de que la representación -o por lo menos en el sentido en que ésta se venía practicando- constituía una severa restricción a la participación social que redundaba en el menor peso de los intereses de las mayorías sociales en las consideraciones que llevaban al estado a actuar de tal o cual forma.

Esta situación de imposibilidad real de incidencia en los 'productos' del Estado derivó en que la conformación ideológica de las asambleas estuviera teñida de un fuerte antipartidismo en general y antigobierno en particular, rechazando de tal forma cualquier contacto con las esferas oficiales. De tal forma, como decíamos al comienzo, la identidad de las asambleas se traducían en un contundente rechazo a la situación política y a quienes la encarnaban, y se definía como herramienta para la transformación de aquella.

Los últimos elementos constitutivos de la estructura de oportunidades políticas estaban presentes en diferente medida. El más importante para nuestro caso es el relacionado con la disgregación de las élites. La debilidad que venía mostrando la administración De la Rúa fue el mejor caldo de cultivo para la adopción de estrategias de no colaboración por parte del Partido Justicialista. Inmediatamente después del grosero error presidencial que llevó

¹⁰ La imposibilidad de éstas también encuentra en el aprendizaje social realizado sobre la sangrienta década del 70 otra de sus causas explicativas.

a la renuncia de su vicepresidente, comenzó a quedar claro el aislamiento político del primer mandatario, y cada día se hacía más patente que la oposición haría poco por sostenerlo¹¹. Esta ruptura de los lazos políticos entre gobierno y oposición tuvo algunos episodios y jugadas políticas tan ostensibles que fueron claramente leídos por toda la opinión pública¹².

Como quedó dicho, el clima antipolítico reinante en aquel entonces derivó en que los sectores sociales movilizados no tuvieran contacto con las élites partidarias tradicionales, ni mucho menos con los grupos de poder económico. En resumidas cuentas, la fuerte deslegitimación del gobierno y el abandono tácito del principal partido de oposición (a lo cual habría que agregar como factor concurrente el 'hand off' de los organismos de crédito internacional), dibujaban un escenario en el cual no parecía imposible enfrentar con éxito al raquítrico poder oficial. Ese constituía un excelente incentivo a la acción, que contó como disparador al hecho espontáneo de protesta con nuevos marcos para esquematizar la misma, que constituyeron el 'darse cuenta' que era posible -incluso necesario- juntar voluntades para enfrentar a quienes habían llevado al país al abismo.

Este panorama obró como catalizador de la acción colectiva de un nuevo sujeto social. Asimismo, la forma que éste adoptó también estuvo bastante influida por aquel. La aversión a la representación y a la no participación social llevó a una estructura horizontal plasmada en el clásico diseño asambleario. El cargado 'ideario antipolíticos' redundó en la confrontación como método y la construcción de poder alternativo como estrategia.

Eclipse asambleario

Ya hemos mencionado que las manifestaciones de diciembre de 2001 fueron multitudinarias. Como puede entreverse, esta *masividad* hacía que los participantes fueran bastante heterogéneos, pudiéndose encontrar entre ellos integrantes de muchas categorías sociales. Los había desde aquellos con problemas ocupacionales hasta amas de casa de clase media, pasando por estudiantes, *ahorristas* incautados, profesionales, etc. En todos confluía la bronca y la necesidad de participar de la explosión catártica. A partir de esta diversidad se erigieron las asambleas barriales, que en sus primeros momentos también fueron masivas, y en cuyos miembros se encontraba, además, una toma de conciencia de que amén de protestar había que organizarse y movilizarse, que no regalar el espacio público comportaba un primer paso para mejorar la maltrecha calidad democrática¹³.

Es así que la consigna 'que se vayan todos' no sólo expresaba el objetivo inmediato de la depuración de los cargos públicos, sino también tenía como trasfondo la construcción de mecanismos que impidieran la repetición del extrañamiento de los tomadores de decisiones respecto de los ciudadanos. La impugnación a la totalidad de la clase política vino acompañada (como derivación lógica) de la desconfianza a los mecanismos de representación política. En consecuencia, al hecho concreto de la petición del renunciamiento de los políticos a sus cargos se sumaba la voluntad de democratizar la política.

Esta voluntad colectiva implicaba necesariamente la construcción de sujetos sociales

¹¹ Según algunos analistas, la postura no cooperativa del Partido Justicialista comienza -y tiene su expresión institucional más acabada- luego de las ya referidas elecciones de octubre, cuando decide colocar a uno de sus miembros al frente de la Cámara de Senadores. De todas formas, creemos que cuanto mínimo, tras la renuncia de Carlos Álvarez a la vicepresidencia, algunos sectores del P.J. comenzaban a entrever la posibilidad de que la vuelta al poder no estuviera muy lejana.

¹² Un ejemplo de aquellos episodios -que si no constituyeran una página dramática de la historia argentina moverían a un ataque de risa-, de carácter gestual pero cargado de una concentradísima connotación política, se dio cuando el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires estaba dando una conferencia de prensa en la explanada de la Casa de Gobierno. En ese momento llegaba el presidente a comenzar sus tareas y debió pasar delante del Gobernador. Lo hizo casi sin mirarlo, ignorándolo completamente.

¹³ Mucho se ha hablado acerca de cuáles eran realmente los objetivos de las asambleas. La propia diversidad social descripta en el párrafo que da pie a esta nota dificulta el surgimiento de una meta indiscutible y la propia laxitud del movimiento apuntala tal complejidad. En situaciones como estas, en donde la sociedad -posindustrial- ha dejado de ser una realidad política autoevidente (porque los clivajes políticos ya no reflejan la estructura social), más que nunca la meta final es construida por la propia discusión al interior del movimiento. Como se verá más abajo, no dejamos de observar que una fuerte parte de este traccionaba en otra dirección, diferente al objetivo genérico que hemos establecido en esta página. Sin embargo, éste surge de las primeras proclamas de los manifestantes -que como la petición por la renuncia de la Corte Suprema de Justicia aluden más a la recomposición institucional que a la construcción de otra distinta-, y de observaciones -y conversaciones personales con participantes- de las reuniones en las esquinas de Buenos Aires.



con incidencia en el ámbito público. No sólo porque una pauta de gobierno más plural y democrática supone presencia social en los ámbitos *decisionales*, sino porque la construcción de esa misma pauta es un proceso político imposible de llevar adelante sin actores sociales que la motoricen. Vale decir para reconstruir instituciones con calidad democrática, que permitan la presencia de la sociedad en la ‘cosa pública’, un paso imprescindible es que los sectores sociales se constituyan en actor político capaz de forzar -aprovechando las oportunidades que se presentan- al resto de los participantes de la política, hacia este destino.

Sin embargo, la fuerza asamblearia que -junto a otros sectores- colaboró en la caída de un presidente, no tuvo el mismo éxito a la hora de realizar una reforma que trasluciera las estructuras de gobierno de la sociedad. Y a su vez, con el transcurso del tiempo, fue menguando la cantidad de personas asistentes a sus reuniones barriales. Falta de avances en sus objetivos y desgranamiento de participantes se alimentaron mutuamente, arrojando como resultado el desdibujamiento de las asambleas como participante activo en la esfera política, o cuando menos como sujeto imposible de obviar a la hora de pensar la política argentina.

Desentrañar los motivos que condujeron a esta situación es sin lugar a dudas la enseñanza más importante -en términos de las conceptualizaciones que apunten al mejoramiento de la calidad de la democracia- que se puede aprender de los sucesos argentinos del último año. Quizás por ello mismo, y dada la poca distancia temporal de los hechos, sea de una complejidad que sólo da lugar a propuestas de entendimiento especulativo.

Sin lugar a dudas, a pesar de tener impacto directo sólo en el comportamiento de las personas más dubitativas respecto a la participación en asambleas, los ‘pequeños logros’¹⁴ económicos del gobierno de transición, sobre todo en la segunda parte del año, debe ser mencionado como elemento que juega algún papel en el cambio de humor social y en la visibilidad de las oportunidades de cambio. Del mismo modo, pareciera operar la sensación de que el país se va alejando de la anomia y la desintegración, y que las élites políticas relevantes no estaban azuzando la ingobernabilidad.

Un segundo motivo se encuentra en la clásica comprobación de Downs acerca de que la vida de las ‘personas comunes’ posee múltiples actividades y por ello la política debe competir con otras para captar su atención (Font, 2001). Esta situación natural de la existencia social del ciudadano se vería complementada en los últimos tiempos por procesos de cambio social que operan un déficit de ciudadanía en múltiples lugares del orbe¹⁵.

Esta existencia de una ‘vida privada’ diferente de -y en competencia por la captación del tiempo escaso de las personas con- la ‘vida pública’ también da lugar a la explicación de Hirschman (1986) acerca de los ciclos de comportamiento colectivo¹⁶. En conexión con nuestro tema se encuentran dos ideas, una relacionada con la naturaleza propia de la acción pública y otra con sus resultados. La primera de ellas hace foco en el hecho de que las actividades públicas requieren la dedicación de un tiempo mayor al previamente calculado. Esta “*inadecuación*” del esfuerzo inicialmente planeado resultará obvia para los actores poco tiempo después de su iniciación, de modo que surgirán algunas presiones para aumentar la intensidad

¹⁴ Por tal cosa entendemos la estabilización de la situación a que arribó Argentina hacia mediados del segundo semestre de 2002. Claramente es un logro respecto de la situación de principios de año. Pero no menos claro es que se encuentra lejos de comportar un estado deseable de la República, tanto a nivel económico, político y, sobre todo, social.

¹⁵ Por tales procesos de cambio social nos referimos ampliamente a fenómenos tan disímiles como la pérdida de la construcción de identidades sociales en torno a la experiencia laboral, el impacto de los medios audiovisuales, los procesos de individualización, el fin del enfrentamiento entre dos grandes cosmovisiones, etc. Ver Paramio (2001).

¹⁶ Las ideas que siguen a continuación toman parte de los argumentos de Hirschman, pero no toda su conceptualización. Si bien sin desconocer la importancia de los elementos contextuales, ésta se concentra en los fenómenos endógenos al comportamiento que conducen a que un gran número de ciudadanos pasen sucesivamente de involucrarse en los asuntos públicos a absorberse por completo en la atención de sus asuntos privados, dando lugar al ciclo público-privado. Por ende, hace eje en las causas generadoras de la decepción con el consumo privado, que arroja a los individuos hacia lo público. En el caso que estamos tratando, o por lo menos desde nuestro punto de vista, el factor nutriente del proceso participativo está relacionado con la decepción con el propio ámbito público, más precisamente con la performance del sistema político. En cambio, lo que aquí tomamos del mencionado autor tiene que ver con las posibles explicaciones respecto al abandono de la participación en las asambleas, claramente relacionadas con la decepción con el ámbito público, que en la tesis hirschmaniana conduce a la continuación del ciclo privado-público-privado.

planeada originalmente” (Hirschman, 1986, p. 108). La necesidad de dedicar mayor tiempo, y el consecuente costo de oportunidad respecto de las ‘actividades privadas’, es una variable a tener muy en cuenta cuando se observa la actitud de las personas que no poseen una tradición de militancia.

La segunda idea que tomaremos del autor señalado también parte de una desarticulación entre previsiones y posterior realidad. Esta vez se trata de los resultados de la acción pública, que generalmente distan de satisfacer las expectativas creadas. Según Hirschman (1986, p. 106) “los esfuerzos que se hacen para imaginar un futuro mejor han permanecido simplistas y esquemáticos; de ordinario presentan un estado de cosas que es el opuesto exacto del estado actual en muchos sentidos fundamentales, en lugar de ser simplemente diferentes”. De tal modo, los adelantos limitados y los resultados parciales que comúnmente se verifican en la vida real pueden tender al desgano de parte de la ciudadanía.

Por último, creemos identificar dos elementos distintos pero que encaminan a las asambleas en la misma dirección. Por un lado, como ya hemos apuntado, la estructura de oportunidades existente en ese momento le confirmó a las asambleas un ideario de enfrentamiento total con los integrantes del sistema político. De allí nacían actitudes que hacían gala de una radicalidad purista y emotiva, que desechaban por corrupto todo lo relacionado con las instancias oficiales¹⁷. Por otro lado, se encuentran las estrategias -y conductas asociadas- surgidas de cierto pensamiento de izquierda, cuya expresión más clara son los partidos de este espectro. Vale la aclaración de que este motivo no es menos

importante que los anteriores, pero no por ello debe acarrear con toda la culpa, como sería sencillo pretender.

Como es natural, en las asambleas participaban muchos militantes políticos, en general de partidos que podemos denominar de centro-izquierda y en mayor medida, de izquierda. Entre estos últimos pareciera primar la idea de que las asambleas se deben *encolumnar* estratégicamente en la lucha anticapitalista y, por ende, transformarse en una herramienta para revolucionar todo el marco institucional vigente. Obviamente -siempre según esta visión- deben actuar en consecuencia, adoptando posturas y desarrollando actividades a tono con el aludido objetivo general¹⁸.

Si bien la participación de la izquierda puede ser muy valiosa cuando intenta enriquecer debates -al contrario de cuando sólo tiene el ánimo de imponer su verdad revelada-, o en las tareas barriales, donde el dogmatismo queda eclipsado por la inmediatez de las necesidades, entender a las asambleas como mera herramienta en el objetivo general de derribar todo marco que sea ‘funcional al capitalismo’, objetivamente distancia a las asambleas de la lucha por recrear las condiciones para que el sistema democrático dé respuesta a las demandas de la ciudadanía. La creencia de que el posible crecimiento de las asambleas es una forma de crear el ‘poder popular’ que terminará por tumbar el sistema político tal cual está, ha sido desvirtuada por los hechos.

De tal forma, las asambleas fueron perdiendo participantes, aunque no en la medida extrema de vaciarse de participación no partidaria. En la mayoría de los casos, en este reflujo fueron quedando en el camino los ciudadanos independientes que, si no por primera vez,

¹⁷ En un trabajo sobre Movimientos Sociales, Fernández (1991) explica que la literatura sociológica recuenta tres tipos de *relacionamiento* de aquellos con su entorno: una primera de índole partidaria; otra como nuevas formas de hacer política, independientemente de los demás actores políticos; y una tercera a través de un enfoque culturalista que interpreta estos movimientos “como prácticas colectivas de reconocimiento de relaciones sociales [...] lo que se enfatiza es la emergencia de algo nuevo, en formación: nuevos actores, identidades [...] nuevas formas de relaciones y de organización social”. Esta idea ha cundido entre la intelectualidad que más ha festejado el surgimiento de estas experiencias colectivas, la cual maneja fuertemente el pensamiento de que ha nacido una nueva subjetividad en amplios sectores de la población de Buenos Aires, la cual tendería a establecer otro tipo de vínculos sociales -de paso vale subrayar que este es otro motivo para mantenerse aislado de las estructuras institucionales insertas en el sistema cultural vigente-. Aunque no negamos que los acontecimientos sucedidos hayan provocado cambios en los pensamientos de la comunidad -sobre los cuales habría que realizar rigurosas investigaciones antes de realizar afirmaciones absolutas-, el correr del tiempo parece darle más sustento a la visión hirschmaniana descripta más arriba. En estos términos, creemos que el efecto privatizador que la década menemista tuvo en la conciencia de la clase media porteña no es tan fácil de eliminar.

¹⁸ Siguiendo con los términos de la conceptualización de Fernández, la lógica partidaria es la que ha primado en la visión -y la práctica- de los *nuclamientos* de izquierda: “las expresiones colectivas de los sectores populares son interpretadas como manifestaciones pre-políticas susceptibles de transformarse en ocasiones destinadas a la acumulación de poder político” (Fernández, 1991,32).



no estaban acostumbrados a la participación pública. Aquellos eran los que se habían manifestado masivamente en los comienzos de este proceso y que, en definitiva, constituían la sustancia de la novedosa situación.

Resumiendo, entre las razones especulativas que coadyuvaron al declinamiento de las asambleas se encuentran las de índole endógeno al propio proceso participativo, aquellas relacionadas con los factores contextuales que disminuyen las oportunidades, y otras que remiten a opciones erradas del propio accionar de las asambleas. Dado este conjunto de razones, puede considerarse que el ‘eclipse asambleario’ responde a factores estructurales y coyunturales, difíciles o imposibles de maniobrar. Pero, de otro lado, algunos de los elementos explicativos sí admiten alternativas o modificaciones. Estos últimos han comportado la adopción de una equivocada actitud estratégica. Nos referimos a que aislándose de los ámbitos en que se pueden discutir e influir en las decisiones públicas, se favorece el retorno a la pasividad de independientes entusiasmados en un primer momento, lo cual aleja cada vez más al movimiento asambleario del lugar de actor político¹⁹.

Por el contrario, creemos que para avanzar en el de por sí ambicioso sendero de la democratización de la poliarquía, amén de mantenerse dentro de los parámetros más generales de la institucionalidad vigente, es necesario rescatar algunos de los actores oficiales, ya que ha quedado demostrado que las asambleas por sí solas no tienen la fortaleza necesaria para cambiar la macro-política. O en otros términos, el marco cultural que rige la política argentina supone la existencia de una subjetividad social que no hace posible la superación de las instituciones políticas formales mediante mecanismos netamente participativos. La crisis de legitimidad no ha alcanzado para derribar al formato representativo partidario como mediación

esencial del sistema democrático. En todo caso, se busca complementar su funcionamiento con otras instancias que fortalezcan el rol activo de la ciudadanía²⁰.

Volviendo a los términos en que lo estudió Fernández “se trataría de generar un cambio de vínculos entre la sociedad civil y los Estados para preservar la vida, asegurar el bienestar, etc”. Para ello, los actores populares “interactúan políticamente con el resto de la sociedad y con el propio Estado” (1991, p. 34), no de forma heterónoma, sino para limitar, controlar e influir en el poder de las instituciones estatales.

Articulando escenarios: alternativas para la consolidación de la acción

En el principio de este artículo hemos hecho una descripción de la estructura de oportunidades políticas en la cual tuvo lugar el surgimiento de las asambleas de la Capital Federal. A través de nuestro análisis ha quedado claro algo que, por la importancia que posee, vale explicitar: aquella era una estructura de carácter nacional, esto es, conformada por hechos y situaciones que tenían lugar principalmente en el ámbito de incumbencia del Estado federal. Concomitantemente, la impresionante demostración social de aquellos días surgió como reacción a, y tuvo como detonante, sucesos estrechamente vinculados a grandes cuestiones económicas y político-sociales de orden nacional. Ciertamente, el análisis de las estructuras de oportunidad política que hemos repasado se apoyan de manera fundamental en variables relacionadas con lo estatal. El propio Tarrow afirma que la perspectiva más prometedora es la que surge del “paradigma estatalista”²¹. Por tal se entiende al enfoque teórico que considera “al Estado como el marco global en el que se desarrolla la acción colectiva” (1999, p. 77). De tal modo, mientras un primer grupo de autores se ha embarcado en análisis comparados entre diferentes naciones,

¹⁹ Al mismo tiempo -como cuestión relevante para la democracia en sí, aunque indirectamente relacionado con nuestro tema-, esta opción comporta el mejor argumento para los sectores antidemocráticos aterrorizados frente a la participación social que, llegado el momento, no tendrían escrúpulos a la hora de boicotear de la peor forma el proceso social iniciado en diciembre de 2001, apelando a la excusa del peligro que la no institucionalidad de estas experiencias supone para la democracia liberal.

²⁰ Queda latente en estas consideraciones la idea de que la crisis de legitimidad no es del régimen político -y su elemento esencial-, sino de los partidos políticos realmente existentes o, incluso, de sus dirigentes más tradicionales. En estos términos, no es que no se ha podido dar por tierra con los partidos, sino que ese nunca fue el objetivo.

²¹ El autor menciona otro enfoque al que denomina “concreto”, relacionado con “las señales que los grupos perciben provenientes de su entorno político inmediato” (Tarrow, 1999, 73).

en términos de las estructuras institucionales de cada una de ellas, otro grupo desarrolló un “estatalismo dinámico”, por el cual no se ocupan de las diferencias de datos altamente agregados, sino que se centran “en los cambios que se producen en el Estado mismo” (Tarrow, 1999, p. 76). En cualquier caso, la preeminencia analítica está conferida a las características del Estado, de las cuales se deriva el impacto en los actores sociales, en términos de organización y posibilidades de acción colectiva²².

En la forma en que nació y en las características que adoptó el movimiento asambleario tuvieron gran papel, como quedó dicho, las características políticas de este nivel estatal nacional. Sin embargo, hay que hacer notar que el proceso político no sólo se juega en aquel ámbito, y que es probable que la acción colectiva desarrollada en otros niveles pueda ser más fructífera o por lo menos se pueda articular virtuosamente con la desarrollada en un nivel previo. Deberíamos movernos entonces en dirección de un análisis que dé cuenta de las oportunidades que existen en los niveles subnacionales.

Pero ya no para desentrañar el nacimiento, sino para descubrir otro tipo de oportunidades que, a diferencia del esquivo escenario nacional de mediados de año, siguen abiertas; y otras nuevas que el movimiento se puede crear a sí mismo. Con esta última oración no hacemos sino seguir a Tarrow (1997, p. 148), quien afirma que los movimientos sociales “crean oportunidades para sí mismos o para otros”. En este sentido, dentro del paradigma de la estructura de oportunidades políticas se encuentra el llamado “enfoque concreto transseccional”. Éste apunta su mirada hacia el entorno político-administrativo concreto en ciertos temas puntuales.

Lo que en nuestro caso resulta importante, en cuanto perspectiva de análisis, es que se estudia el contexto político inmediato. De allí que “el grueso de estos estudios tengan carácter

incluso infra-nacional” (Tarrow, 1999, p. 73). O en otras palabras, se pasa de un análisis de las macroestructuras nacionales, a uno de los aspectos más cercanos en cuestiones específicas. En este mismo sentido -vale decir, en la relevancia política de la traducción de las grandes opciones políticas, más abstractas y genéricas, en acciones menos agregadas- se expresa una amplia literatura politológica.

Luego de repasar la conceptualización inversa, Repetto (1997, p. 32) afirma que algunos estudiosos les han conferido a “las políticas el papel central (en tanto variable independiente), mientras que la política se manifiesta en forma particular de acuerdo con las arenas de políticas de que se trate”. De todos modos, para su propia investigación adopta una postura menos determinista, al enfatizar “la relación mutuamente influyente entre ‘política’ y ‘políticas”, considerando en consecuencia que “mientras las políticas expresan momentos específicos en la conformación de la política, la puesta en marcha (ejecución) de aquellas impactan de formas variadas sobre el escenario más global, dando lugar a situaciones dinámicas...” (Repetto, 1997, p. 32-33).

En su estudio sobre la apatía, la desconfianza hacia los gobernantes y el desinterés sobre los asuntos públicos, también Paramio (2000, p. 4) ha vislumbrado la relación entre ambas esferas, al entrever que “una fuerte participación en las cuestiones públicas en el plano local o sobre objetivos concretos [...] se puede traducir en participación en esa misma política nacional”.

En definitiva, importa resaltar que frente al ámbito político mayor, en el cual su propia estructuración excluye sectores sin grandes dotaciones de recursos que no se encuentren en una oportunidad extremadamente favorable, se erige otro tipo de escenarios a los cuales sus rasgos característicos los hace más permeables a la influencia social, lo cual a su vez aporta

²² Este enfoque tuvo lugar como respuesta a otros marcos analíticos que veían en el Estado poco más que un mero ‘cruce de caminos’ en el cual convergen los actores sociales. Se trataba de un conjunto de miradas que concentran su atención en lo social, entendiendo que las políticas adoptadas “expresan en términos de resultados los conflictos y acuerdos generados entre los grupos que conforman a la sociedad, de modo tal que los intereses, relaciones y estructuras de quienes la componen determinan y moldean los productos estatales” (Repetto, 1997, 17). Dadas las limitaciones que se fueron haciendo palpables en estos enfoques socio-céntricos, vuelven a tomar visibilidad los estudios que se interesan por el Estado, como ámbito con capacidad autónoma para encarar procesos políticos. De todas formas, debido a estos enfoques repiten la lógica de los anteriores -pero mirando al Estado en vez de a la sociedad-, se van viendo superados por otros enfoques, conocidos como relacionales, que veremos más adelante.



la posibilidad de transformar a los sectores sociales en actores políticos²³. Esta naturaleza más propicia se conjuga, en nuestro caso, con una situación particular en la Ciudad de Buenos Aires. Hacia allí vamos.

El papel de los organismos descentralizados

Es de nuestro interés la participación social, fenómeno que si bien no exclusivamente local, tiene mayores chances de concretarse cuanto menor sea el ámbito²⁴. En consecuencia, lo que debemos mirar son las políticas de oferta de participación. Puntualmente, en la Ciudad de Buenos Aires, el involucramiento de la sociedad está asociado a una serie de institutos, entre los cuales se encuentra la política de descentralización²⁵.

Efectivamente, en el marco de una tendencia mundial a la implementación de políticas de descentralización, la Ciudad de Buenos Aires comenzó la propia. Inmersa en el proceso de autonomización -previsto en la Constitución Nacional reformada en 1994- la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en 1996 no podía dejar de brindarle un importante papel a las políticas de descentralización y participación. Los constituyentes de la ciudad pensaron en un conjunto de instrumentos de participación de la ciudadanía. Entre otros, se pensaba armar una estructura estatal regida por un centro, pero con múltiples unidades

descentralizadas -Comunas- actuando en una serie de campos.

En su Cláusula XVII, la Constitución de la ciudad establece que hasta la primera elección de las comunas “el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires adoptará medidas que faciliten la participación social y comunitaria del proceso de descentralización”. Así fue que se crearon los Centros de Gestión y Participación (CGPs), como avanzada tendiente a ir dándole cuerpo a la descentralización.

El proceso descentralizador porteño todavía está en marcha y con final abierto. La primera parte de éste, constituido por la política de desconcentración del Gobierno de la Ciudad - traducida en el establecimiento de los CGPs- ya lleva cinco años, pero el proceso total no está definitivamente diseñado, sino que espera la sanción de una ley que establezca la división de la Ciudad en Comunas. Vale decir, estamos frente a una política de creación institucional todavía no concluida.

Como es ampliamente conocido, las políticas públicas -y más aún si comportan un proceso en el cual está en juego el propio marco normativo- llegan a un resultado fruto de la interacción de los diversos actores intervinientes²⁶. Por ende, ante tal situación política, un enfoque centrado exclusivamente en las particularidades del Estado deja afuera parte importante del fenómeno a analizar. Debemos, pues, observar la potencialidad de las asambleas en su marco de actuación concreto, pero adoptando un

²³ Las ideas en pos de rescatar las posibilidades subnacionales no intentan significar que se deba abandonar el escenario inicial. Ni tampoco se pretende brindar una idealización de aquellos ámbitos, ya sean sectoriales o subnacionales, sino sólo realzar la potencialidad que muestran estos, como vía alternativa a explorar. Ciertamente, el camino no es sencillo y por ello vale recordar la advertencia de Cunill Grau (1999:81), quien refiriéndose a los servicios públicos pero aplicable a planteamientos más generales, entiende que: “...la participación social no puede basarse en el aporte de conocimientos especializados de parte de la sociedad. De hecho, cuando ésta es convocada como participante administrativo, con responsabilidades en la administración misma de los servicios, las posibilidades que ejerza su ‘voz’ son mínimas, enfrentada a los saberes técnicos que detentan los profesionales. El desafío, en este sentido, es poner en juego la racionalidad comunicativa (en vez de la técnica), atendiendo al hecho de que la sociedad se constituye en sujeto cuando tiene la oportunidad de expresar y defender intereses sociales, deliberar sobre los fines y respecto de los valores de las acciones colectivas e influir en sus resultados”. Los límites entre los distintos tipos de ‘participación’ (capacidad de incidir en la toma de decisiones, elementos puramente informativos, cooperación para la implantación de políticas, etc.) son difusos, y por ello es en el propio proceso social en el cual se debe afirmar una implicación democratizadora.

²⁴ En estos términos se expresa Navarro Yáñez (1999, 3) al afirmar que uno de los puntos sobre los que existe mayor consenso en la teoría democrática es el constituido por el hecho de que “cuanto menor es la escala [de gobierno], mayores son las posibilidades para que los ciudadanos participen directamente en las decisiones que les afectan”.

²⁵ Otras instituciones de participación sancionadas en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son Audiencia Pública (Art. 63), El derecho de iniciativa (Art. 64), el llamado a Referendum (Art. 65), Consulta Popular (Art. 66) y hasta la Revocación de Mandato (Art. 67). Si bien estos son instrumentos de suma importancia, hemos optado por estudiar la descentralización dado que ésta posee una carga territorial y funcional que la hace más palpable. Algo similar ocurre con la implementación del Presupuesto Participativo, proceso lanzado con gran fuerza el año pasado por el Gobierno de la Ciudad, que no hace más que fortalecer los argumentos que desarrollaremos.

²⁶ Un útil descubrimiento de Font y Subirats (2001, 198) es muy interesante para nuestro tema: “procesos de institucionalización que podrían ser considerados excesivamente situados en una perspectiva ‘arriba-abajo’, acaban generando mecanismos de multiplicación de las iniciativas y contribuyen muy positivamente a crear dinámicas que no serían posibles sin esa dinámica institucional. La implicación de las instituciones locales representativas acaba generando nuevas instituciones que van poco a poco teniendo su vida propia, y generando su propia dinámica. En esas nuevas instituciones podríamos decir que lo top-down encuentra lo bottom-up”

enfoque que incluya su accionar en el propio proceso de desarrollo de la descentralización-participación. De tal modo, aparece la necesidad de adoptar un enfoque relacional que ilumine las posibilidades que comporta el proceso de puesta en marcha de los Centros de Gestión y Participación, como paso inicial en la carrera hacia la construcción de las Comunas. Tal como hemos adelantado, este enfoque se fundamenta en la convicción de que en los actuales sistemas políticos democráticos, las políticas adoptadas son consecuencia de complejas interacciones de negociación y conflicto entre actores del ámbito estatal y societal.

En aquellas sociedades que desarrollaron un Estado moderno, la creciente complejización del medio social, y la incapacidad de satisfacer los intereses emergentes de esta diversidad generan ´tiras y aflojes´ entre los involucrados, intentando cada uno de estos influir en las acciones emprendidas por el Estado, de modo de posicionarse de la mejor manera frente a la distribución de los recursos escasos. Vemos entonces que entre la sociedad y el Estado existe un proceso dinámico en el cual “las decisiones son el resultado de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia” (Subirats, 1992, p. 80-1).

La aserción misma de que es esta interacción la que da forma a las decisiones públicas, enfoca el análisis, por un lado, en la sociedad tanto como en el Estado; y por el otro, en el ámbito de los micro fundamentos, dejando en un segundo plano las características que

la impronta estructural de la sociedad pueda conferirle a aquellas relaciones²⁷. Por ende, para dar cuenta de estas interacciones, la teoría debe introducirse en el origen del comportamiento de los diferentes actores, manejando un supuesto sobre la forma de actuar de los sujetos que participan de las políticas.

En este sentido, se postula que los actores poseen racionalidad instrumental, esto es, que desarrollan un pensamiento estratégico en función del cual evalúan la adecuación de los medios para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, esta racionalidad es acotada por un conjunto de situaciones que les hacen imposible tener información perfecta, por lo cual siempre se manejan con algún grado de incertidumbre²⁸.

Este juego político se establece entre actores que poseen distintas dotaciones de recursos estratégicos. No nos detendremos en este punto, pues incluso desde las posturas pluralistas más refinadas se acepta que existen diferencias entre los grupos sociales, como dice Smith (1994, p. 139) -negando las críticas estandarizadas-: “los pluralistas no esperan una afluencia libre de grupos e ideas a las arenas políticas, ni consideran que todos los grupos tengan el mismo acceso y poder”.

Ahora bien, el juego político que define a las políticas públicas se desarrolla dentro de un marco institucional dado, que comunica a los diversos actores, el cual tamiza las relaciones que se entablan y deja su traza en el resultado de estas. Vale decir, las construcciones institucionales le confieren ciertas características al juego entre los actores²⁹.

²⁷ El rechazo de una lógica sistémica determinando de antemano las políticas, no debe oscurecer el hecho de que ciertamente en toda sociedad existe una estructura productiva que puede tener cierta influencia en la conformación de los sujetos sociales. De todas formas, por su propia actividad económica, en la Ciudad de Buenos Aires no existen fuertes identidades surgidas del conflicto capital-trabajo, sino que hay una serie de sujetos sociales derivados de variables que exceden aquella relación.

²⁸ En el modelo de la ‘racionalidad global’ de los actores estos tienen la capacidad para “determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de las cosas-objeto de la acción, comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados” (A. Villanueva, 1992, 45). Este enfoque adolece de algunas falencias, puestas en evidencia por H. Simon, quien erige un modelo de la racionalidad acotada. En éste se sostiene que “el tiempo y los recursos son escasos, el grado de conocimiento no es nunca total, y los intereses, lejos de motivar la acción, sólo son reconocidos como tales después de realizada”, de lo cual resulta un individuo que “será capaz de ordenar sus valores y objetivos, pero no dispone para ello de toda la información disponible, por lo que no pretenderá conseguir una inalcanzable optimización”, sino sólo la alternativa satisfactoria (Subirats, 1992, 78-80). Por lo tanto, arribamos a un decisor que explora un número reducido de alternativas y posteriormente escoge la que supone más eficiente.

²⁹ En orden a aumentar los parámetros con los cuales manejarse, en toda sociedad existe un conjunto de instituciones. Éste brinda una serie de constricciones e incentivos al comportamiento de los actores. O en otras palabras, los arreglos institucionales construyen dinámicas en las que, por un lado, influenciarán en la forma de los intereses y expectativas, de unos, lo cual necesariamente afectará a los otros y viceversa; y por otro lado, moldeará la propia naturaleza del ‘encuentro’ entre actores sociales, dando lugar a una ‘lógica institucional’ en el entramado del cual nacerán las políticas públicas. En esta dirección podemos observar, con Hall (1993, 34), como las “normas formales, procedimientos de aquiescencia y prácticas operativas” modelan las percepciones e incentivos, y a través de estos configuran los recursos y las estrategias (y hasta podrían redefinir los objetivos) que los diversos actores pondrán en juego en el proceso de negociación y conflicto que los interrelaciona.



Resumiendo lo dicho hasta aquí, sostenemos que las políticas públicas se entienden a partir de la presencia de actores con determinados intereses, en pos de la satisfacción de los cuales entrarán en el ámbito público, mediante distintos tipos de recursos que les permitan tallar en el juego de políticas, el cual es modelado por la institucionalidad vigente. Estamos en presencia de la “interacción de una diversidad de grupos organizados que expresan la heterogeneidad y fragmentación existentes tanto al nivel de la sociedad como del Estado”, que “se relacionan dentro de marcos institucionales de calidad, legitimidad y estabilidad variables” (Repetto, 1997, p. 30). Esta “estructura institucional del Estado, junto con el régimen que gobierna la competencia electoral, configura la estructura de oportunidades políticas dentro de la cual los movimientos eligen sus estrategias” (Fox, 1994, p. 8).

Introduciéndonos en nuestro caso particular, vale detallar brevemente el papel que una instancia institucional como los CGPs juegan en este proceso. Un hecho ampliamente demostrado es que el Estado no es un actor unitario que actúe uniformemente en todas las áreas de incumbencia. Esta imagen de cuerpo homogéneo que desarrolla ideas y acciones surgidas de un único centro superior ha sido desvirtuada por la experiencia, la cual muestra que cada agencia estatal tiene sus propios intereses y objetivos, los cuales incluso pueden llegar a ser antitéticas entre sí. Acuña y Repetto (2000, p. 100) lo describen de la siguiente forma: cada agencia estatal “cubre, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúa en un contexto de reglas de juego distintas (y además) opera en un espacio donde participan actores distintos”.

La necesaria desagregación de sujetos que comparten un rasgo definitorio esencial -como es pertenecer al Estado-, es aplicable -también es más intuitivamente comprensible- a los diferentes miembros de la clase política, lo cual parece una *obviedad*, pero que es necesario explicitar para dar por tierra con el argumento de que ‘son todos iguales’ -frase muy escuchada en estos días-. En todo caso, lo que existe es una lógica institucional/electoral de funcionamiento de la política -que veremos más adelante-, pero que en términos de las actitudes adoptadas por

los actores políticos debe ser matizada por otro tipo de consideraciones, que hacen a las cosmovisiones e intereses sostenidos por cada actor.

Esta misma diferencia encontrada al interior del Estado y de los políticos es fácilmente observada en la sociedad. De todas formas, a nosotros nos interesa específicamente el actor colectivo ‘asambleas barriales’, a las cuales tomaremos como un todo, si bien no dejamos de reconocer que para otro tipo de interés investigativo es necesario diferenciarlas.

Como consecuencia de lo antedicho, dado que tanto al interior del Estado como de la sociedad se encuentran actores con una amplia variedad de posiciones, no es difícil imaginar que puedan coexistir distintas coincidencias entre actores de uno y otro campo. Así llegamos a la noción de coalición, a la cual interpretaremos con Repetto (1997, p. 30) como “una articulación entre grupos sociales organizados y funcionarios estatales que comparten intereses comunes”.

La importancia fundamental de ésta consiste en que “para explicar la razón por la cual un actor político le gana a otro es necesario comprender la manera en la cual los actores políticos se las ingenian para organizar aliados y para desorganizar a sus contrincantes dentro de la sociedad” (Fox, 1994, p. 6). Profundizando en este vínculo fortalecedor, el mismo autor propone que el poder de negociación de los actores del Estado al interior de éste se encuentra ligado a “la influencia que ejercen las fuerzas sociales que se orientan en la misma dirección, sea o no que se consideren aliados entre sí” (Fox, 1994, p. 13).

Estas últimas entrarán en contacto con los organismos que resulten más perceptivos de sus demandas, a través de lo que Fox (1994, p. 10) llama “vías de acceso institucional”: las diversas agencias gubernamentales poseen distintos “climas institucionales según sea su función e historia, de modo que ‘perciben’ las presiones sociales de manera diferente. Las variadas tareas administrativas o empresariales, las ideologías institucionales, la vulnerabilidad a las presiones electorales, las condiciones de reclutamiento y las estructuras burocráticas se combinan para hacer que un órgano del Estado sea especialmente vulnerable a ciertas fuerzas sociales y para que otro órgano sea particularmente receptivo con otras presiones

externas, que probablemente, sean opuestas a las anteriores”.

He aquí precisamente el carácter positivo que los CGPs pueden jugar en el sistema político de la ciudad, como actor gubernamental que por sus propias características estaría más cercano a las asambleas. Esto es, si la explicación brindada por el neoinstitucionalismo es correcta, y entonces la clase de contacto, materializado institucionalmente, que el Estado entabla con los sectores de la sociedad afectados por cada cuestión es el punto clave para entender las políticas desarrolladas, los CGPs constituyen una institución que facilitaría la entrada de la sociedad a la toma de decisiones, dado que los propios intereses del CGP como actor estatal pueden ser más proclives a confluir con los miembros de la sociedad barrial. Asimismo, al constituir un canal institucionalizado de contacto con lo político, este órgano estatal incluso da la oportunidad de convertirse en actores a sujetos sociales, que de otra forma difícilmente podrían ingresar al espacio político.

En resumidas cuentas, los CGPs pueden pasar a engrosar los instrumentos que permiten que la sociedad se interiorice en el Estado. De tal forma, estarían ensanchando uno de los elementos más importantes de la estructura de oportunidades políticas: la del grado de apertura del sistema político. Pero además, también se constituirían en un espacio a tener en cuenta por parte de los actores sociales a la hora de contar con aliados dentro del Estado. En este sentido, también estarían agrandando las oportunidades políticas, desde el punto de vista de las relaciones que la sociedad entabla con las élites.

Las asambleas y los CGPs

Ahora bien, nótese que todas las referencias a los CGPs fueron hechas en potencial. Ello se

debe a que si bien los CGPs pueden a priori convertirse en un canal de participación social, que esto efectivamente suceda depende de las condiciones bajo las cuales se les llena de contenido³⁰. Ya en la separación entre las estructuras formales y las dinámicas políticas informales, en que separamos a los elementos de la estructura de oportunidades política, estaba presente el hecho de que si bien las instituciones formalizadas son imprescindibles para entender la política, ésta no se acaba en ellas.

Más aún en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en la cual estamos en presencia de una política pública que está tratando de construir cierta institucionalidad descentralizada, por lo cual es necesario analizar las reglas que se tratan de erigir en sí y el juego que se desarrolla en su implementación. De allí que si bien es recomendable tener presente la afirmación de Smith (1994, p. 147) de que “un grupo de presión no tendrá éxito porque tenga bastantes recursos [...] sino debido a las mismas organizaciones e instituciones del gobierno”, también es necesario recordar la afirmación de Cunill Grau (1999, p. 84) según la cual “tan importante como las reglas, es el ‘juego’ que se estructura”. Incluso no debe olvidarse que las instituciones no son una realidad dada y para siempre, sino que las propias acciones emprendidas por los jugadores podrán cambiarlas. El proceso de interacción es recurrente, lo cual significa que “las luchas del pasado con las fuerzas sociales formaron las normas que regulan el compromiso con el aparato del Estado; sin embargo, estas normas, a su vez, definen el terreno en el que tienen lugar las nuevas etapas del conflicto social donde las fuerzas sociales luchan por obtener el control de la acción del Estado” (Fox, 1994, p. 6).

Por lo tanto, es necesario darle la atención necesaria tanto a las características de los actores como a las instituciones, ya que en

³⁰ En un reciente trabajo de divulgación, refiriéndose al proceso político mediante el cual el liberalismo se fue democratizando a través de la expansión del derecho político del voto, Nun (2000, 146) afirma que “no hay nada intrínsecamente democrático en la participación misma: todo depende de quienes participan y en que condiciones”. Llevada al campo específico de las herramientas de descentralización/participación ciudadana, tal idea es expresada de la siguiente forma: “si no es parte de un proceso de profunda reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la descentralización puede ser sólo un divertimento y no contribuir efectivamente a la democratización” Coragio (1997, 59). La experiencia internacional refuerza la voz de alerta: si bien el “discurso político ha tendido a reconocer crecientemente a la participación [...] los avances reales en cuanto a la implementación efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria son muy reducidos” (Kliksberg, 2000, 22). Este ‘sí pero no’ que el citado autor observa en las políticas sociales de América latina, tiene larga data en el municipio porteño, pues si algo lo ha caracterizado en los últimos años “no es precisamente la ausencia de mecanismos formales de participación. Claro está que la presencia de estos no implica que se haya construido con los vecinos una verdadera conducta de gestión participada” (Grillo, 1995, 131).



cada situación concreta se conjugarán de diferente forma para determinar la política pública resultante.

Aquí estamos volviendo al 'lenguaje analítico' con que empezamos este artículo -aquel de la estructura de oportunidades políticas-, pero combinándolo con las herramientas que hemos visto en el séptimo apartado que, además de a las condiciones externas a los actores, indaga en la relación política entre estos. Insistamos, además, en la gran diferencia con el comienzo de este ensayo: esta vez no se trata de entender esta estructura como el momento inicial de las asambleas, sino como aquella a la cual las asambleas están dando forma a través del juego político.

¿Qué queremos decir al agregar esta cuestión? Ni más ni menos que las asambleas están en condición de moldear uno de los elementos que en el futuro constituirán parte de la estructura de oportunidades que les posibilitará o no conquistar sus objetivos más generales. En términos más directos, desde que "las instituciones dan a algunos grupos o intereses un acceso desproporcionado al proceso de toma de decisiones" (Hall y Taylor, 1996, p. 941), 'meter mano' en el diseño institucional del sistema político es fundamental.

Veamos cómo se desarrollan los procesos de creación de instituciones. En términos generales, la dinámica adquiere el mismo tinte relacional que cualquier otra política. Desde una de las perspectivas teóricas que mejor interpretan el nacimiento de instituciones - el neoinstitucionalismo histórico-, se insiste en que "las nuevas instituciones son creadas o adoptadas en un mundo ya repleto de instituciones" (Hall y Taylor, 1996, p. 953), cuyas características pesan en la conformación de las nuevas, confiriendo mayores recursos a unos que a otros, condicionando los diversos intereses, y circunscribiendo el rango de variación institucional.

Por otro lado, la experiencia comparada internacional muestra que el proceso de desarrollo de las instituciones políticas se explica por "el tipo e intensidad de la interdependencia

de recursos existentes entre los actores, y en el marco institucional -la estructura de oportunidades- en el que tiene lugar". De tal forma, "cuando la interdependencia es intensa y sobre recursos vitales para los actores, estos necesitan crear unas mínimas normas de confianza que garanticen la continuidad del intercambio y que reduzcan los costes de transacción" (Navarro Yáñez, 1999, p. 11). Asimismo, el autor no olvida que otro recurso fundamental está constituido por la legitimidad de cada actor.

Esto nos arrima a otro elemento del proceso: las características que influirían en las posturas que los agentes estatales pondrán en juego para relacionarse con las asambleas. En primer lugar, ya hemos comentado que las instituciones actuales moldean esas relaciones. En este caso, enmarcando todo el comportamiento del Gobierno de la Ciudad y de los otros actores políticos, no encontramos con que la lógica del sistema electoral en el que se mueven los actores políticos, *performa* un primer elemento decisivo. Un segundo elemento tiene que ver con la posición ideológica. No se trata de caer en la ingenuidad de creer que las fuerzas progresistas van a abrir el espacio político sin más, para democratizar las relaciones sociales. Pero sí de tener en cuenta que la dimensión de las ideas también juega un papel importante a la hora de pensar en líneas generales de gobierno³¹. Esta dimensión hace que la mayor parte de los actores políticos relevantes de la ciudad no tenga aprensión valorativa hacia las instancias participativas y los sujetos que las promuevan.

A partir de estas consideraciones debe observarse el posicionamiento de las asambleas. Uno de los capitales más importantes con que cuenta un actor social es la legitimación que posee en la ciudadanía, lo cual lo hace poseer un alto grado de capacidad de movilización barrial. En el estado actual de desafección social respecto de la política, este recurso con que cuentan las asambleas tiene una enorme importancia respecto de su relación con el gobierno de la Ciudad y los demás actores políticos, en dos

³¹ Dos de los estudiosos más reconocidos de los gobiernos locales entiende que existen dos condiciones fundamentales para la participación popular: "la existencia de organizaciones populares con cierta presencia a nivel local y la ocupación de los cargos políticos del municipio por parte de partidos o individuos favorables a la participación popular" (Herzer y Pírez, 1990, 98). La variable 'ideología del ejecutivo comunal' es considerada relevante en una serie de trabajos sobre participación.

planos diferentes: en primer lugar, en el nivel de la función de gobierno, contar con la buena voluntad de las asambleas facilita el éxito en la implantación de las políticas; y en segundo lugar, para los actores políticos que están a punto de enfrentar el proceso electoral, es una necesidad imperiosa no generar recelo en los votantes.

Este último punto no significa, ni quiere elípticamente sugerir, que las asambleas deban embarcarse en una transacción política con los actores políticos, en la cual a cambio de votos se obtengan mejores oportunidades para el trabajo barrial. Ello claramente constituye el extremo opuesto a los principios democratizantes que informan el alma del movimiento asambleario. Por el contrario, estamos en un momento anterior a la consideración de la conducta electoral de las asambleas (si es que estas adoptan formal o informalmente una posición en éstas). Estamos haciendo referencia a la oportunidad que la elección les da a las asambleas para posicionarse como un sujeto social al cual los sectores políticos no tienen incentivos para enfrentarse sino, por el contrario, para abrirles espacios.

Y en estos términos, la posibilidad de poseer incumbencia en el proceso de formación de las áreas descentralizadas implica tener en las propias manos la posibilidad de velar -y forzar en el caso más extremo- para que las futuras comunas de la Ciudad de Buenos Aires cumplan realmente con la promesa democratizadora que les dio nacimiento.

Pues bien, si el proceso de desarrollo de creación de nueva institucionalidad participativa se entiende como lo hemos hecho, y les sumamos las características de los actores y la particularidad del actual momento político, esta política pública del gobierno de la ciudad, nos parece, comporta una gran oportunidad para las asambleas.

Y esto en dos sentidos, íntimamente relacionados -porque condiciones favorables de unos facilitan otros-, pero diferenciables. En primer lugar, lo visto hasta aquí en términos de las instituciones que se están creando. En sentido general y dada la letra constitucional,

en lo relativo a las temáticas -y las formas de abordarlas- sobre las que tiene incumbencia la descentralización³², van a ser la ley y la práctica concreta las que determinen si las comunas sólo sirven como ámbito de discusión sobre cuestiones menores, o si realmente se conforman como canal para la intervención social en los temas relevantes para la ciudad. En consecuencia, se las puede pensar como escenario inmejorable para que la fuerza que las oportunidades nacionales les confirieron a las asambleas redunde en la consolidación de un entramado que asegure la intervención social y en la creación de más oportunidades políticas para ellas mismas y para otros sectores sociales. De tal forma, se estarían plasmando las condiciones -las institucionales de índole más estables- para transformar en acción colectiva la estructura social subyacente. Es decir, se trata de asegurar la conformación política e institucional que les asegure a los actores sociales su capacidad de intervención.

Y en segundo lugar, de igual importancia, porque aumenta la densidad organizacional de las asambleas, de modo que mejora las condiciones en que éstas se insertan en el juego de políticas. Vale decir, si la primera veta en que separamos a esta gran oportunidad tenía que ver con la oferta de una institucionalidad democratizadora, esta segunda veta se refiere a la demanda, constituida por las propias capacidades de las asambleas. Según Brugué y Gallego (2001, p. 51) “numerosas investigaciones muestran que la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas puede contribuir a la creación de capital social”. En consecuencia, la implicación en este tipo de canales -y en la lucha para hacerlos reales- en cuanto procesos políticos, tiene la capacidad de acrecentar las características cooperativas de la sociedad civil tanto en sus formas de organización -roles, reglas, procedimientos, precedentes y redes- como sobre los elementos cognitivos del capital social -“normas, valores, actitudes y creencias orientados a la confianza, la solidaridad, la cooperación y la generosidad” (Brugué y Gallego, 2001, p. 52).

³² Dado que no es este el tema principal de este trabajo -y que ya nos hemos referido a este en otra oportunidad-, baste recordar las palabras de Cunill Grau citadas en la nota al pie 23. En Rey (2001) se pueden observar otro tipo de “elementos que pueden conspirar contra la obtención de los resultados esperados de la descentralización”.



Conclusiones

A lo largo del artículo se ha intentado dar cuenta de la vida del movimiento ciudadano surgido a partir de los hechos sucedidos en diciembre de 2001. La perspectiva adoptada, al considerar como fenómeno desencadenante a la estructura de oportunidades políticas, permite una mirada que excede la capacidad propia del movimiento en cuestión como única explicación de sus éxitos iniciales. Esto es, los acontecimientos vividos a nivel nacional a fines del año pasado crearon un clima propicio para que la gente tome la iniciativa.

Ahora bien, desarrollado este paso originario, se propuso que los derroteros posibles que esperaban al movimiento de las asambleas eran -todavía hay posibilidad de que sean varios y diferentes, y que el definitivamente *corporizado* dependía en parte de la propia postura estratégica de aquellas, ya que según fuera ésta se fortalecerán o no sus capacidades y se abrirían o no más oportunidades. En este sentido se puede decir que hasta el momento han existido varios elementos que conspiraron contra la consolidación de las asambleas. Si bien no todos son dependientes de éstas -varios de ellos son externos a las mismas-, otros fundamentales sí lo son.

Así, se ha observado que frente a un escenario en el cual se hizo evidente la imposibilidad de constituirse, por medio de la sola presencia, en el elemento catalizador de un cambio de los mecanismos democráticos, las asambleas insistieron en un camino de neto enfrentamiento con cualquier esfera oficial.

Ciertamente es imposible coalicionarse con aquellos que hayan sido responsables de lo que se viene a combatir. Sin embargo, la generalización de que todos los políticos son lo mismo le hace poco favor a un entendimiento adecuado de la situación. Hay actores políticos más y menos proclives a un ideario que favorezca la implicación ciudadana y la 'publicación' de los mecanismos de gobierno. En consecuencia, y dada la naturaleza relacional de los procesos de cambio institucional, si se quiere transformar -aunque sea una parte- la realidad, es necesario contar con algún apoyo de otros actores, incluidos aquellos del ámbito estatal.

Asimismo, uno de los puntos centrales del artículo ha entendido que las asambleas deben sacar el máximo provecho de las oportunidades que ofrece la interdependencia socio-política de áreas, más aún en el curso de procesos de institucionalización. Y ello más allá de si la intervención en tales procesos posee impacto directo los resultados macro-políticos que se quieran alcanzar, dado que la propia acumulación de capacidades políticas y energía social que se pone en juego en el desarrollo de aquellos procesos constituye en sí misma un elemento imprescindible si se quiere acometer con éxito la tarea de transformar el estado del mundo. Vale decir, transformarse en actor de política aunque sea en una esfera de políticas subnacional brinda la experiencia, los saberes y la ponderación de los demás actores, hechos que fortalecen al propio sujeto social en la tarea de introducirse en otras esferas. Ello aún sin considerar que los escenarios de cambio institucional tiene mucho de imitación -tanto como de innovación-, y que en estos términos la Ciudad de Buenos Aires puede convertirse en una caja de resonancia que afecte las transformaciones acometidas en otros lugares.

En consecuencia, a los elementos de la estructura de oportunidades de origen nacional -varios de los cuales siguen jugando un rol fundamental como escenario macro- se le agregan otros elementos de índole subnacional frente a los cuales las asambleas deben tomar sus decisiones. Así nos hemos referido concretamente a la estructura institucional de la Ciudad de Buenos Aires, en lo que respecta a los esfuerzos descentralizadores, en contacto con el sistema electoral, del cual surgen fuertes incentivos para que los actores políticos quieran interactuar con los actores sociales.

En todo caso, jugar por afuera de estas oportunidades no hace más que dilapidar opciones que podrían detener, e incluso revertir, aquellos elementos que debilitan a las asambleas en su fortaleza política, dándole la oportunidad a los sectores más conservadores de recuperar algo de la legitimidad perdida mediante el llamado a elecciones.

En consecuencia, si el 'que se vayan todos' es comprendido como un esfuerzo por la democratización del sistema político, más

allá de la circunstancial renovación de los cargos electivos, se impone la conformación de un bloque de poder que luche por ella. En definitiva, y para ponerlo en los términos más claros posibles, las asambleas tienen en sus

manos -en la decisión que ellas tomen, según cómo actúen- unas condiciones preciosas para hacer que su potencialidad democratizadora se convierta concretamente en realidad. De ellas depende.

Referencias

- Acuña, C. (1995) "Política y economía en la Argentina de los 90 (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", en Acuña, C. (comp.) La nueva matriz política argentina. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2000) Marco de análisis de las políticas sociales. Buenos Aires: mimeo, CEDI.
- Aguilar, L. (1992), La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Beccaria, L. y López, N. (1996) "El debilitamiento de los mecanismos de integración social", en Beccaria y López (comps.) Sin trabajo. Buenos Aires: Unicef/Losada.
- Brugué, J. y Gallego, R. (2001) "¿Una administración pública democrática?", en Font, J. (coord.) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel.
- Cafassi, E. (2002) Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas, sobre fuego argentino. Buenos Aires: Libros del Rojas-UBA.
- Cavarozzi, M. (1991) "Más allá de las transiciones democráticas en América Latina", en Revista de Estudios Políticos, nueva época, N° 74,. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, octubre-diciembre.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991) "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990", en Estudios del Trabajo, N° 1. Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (1999) "La reinención de los Servicios Sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", en Reforma y Democracia, N° 13 . Caracas.
- Fernández, A. (1991) Movimientos Sociales en América Latina, REI. Buenos Aires: Ed. Aique.
- Ferrerira, D. y Goretti, M. (1996) "Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", en Desarrollo Económico, vol. 36, N° 141. Buenos Aires.
- Font, J. (2001) "Introducción", en Font, J. (comp.) op.cit.
- Font, N. y Subirats, J. (2001) "La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local", en Font, J. (comp.) op.cit.
- Fox, J. (1994) The Politics of Food in Mexico. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Grillo, O. (1995) "Las asociaciones vecinales en Buenos Aires. Restricciones sistemáticas y experiencias concretas", en Thompson (comp.) Público y Privado. Buenos Aires: Unicef-Losada.
- Hall, P. (1993) El gobierno de la economía. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalism", en Political Studies, n° 44.



- Herzer, H. y Pírez, P. (1990) "Municipio y participación popular en América Latina", en AA.VV, La gestión municipal, CPP-F.Roulet. Buenos Aires.
- Hirschman, A. (1986) Interés privado y acción pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (2000) Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina. Washington: INDES.
- Kritz, E (1995) "Reestructuración del mercado de trabajo y equidad social". En Beliz, G. (ed.) Política Social: la cuenta pendiente, Buenos Aires. Sudamericana.
- Lechner, N. (2001) "Cultura política y gobernabilidad democrática", en Camou (comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. México: Flacso/Plaza y Valdés Editores.
- Mc Adam, D. (1999) "Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación", en Mc Adam (et. al.) Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales. Madrid: Ediciones Itsmo.
- Navarro, C. (1999) El sesgo participativo. Córdoba: CSIC.
- Novaro, M. y Palermo, V. (1997) "Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem", en Revista Mexicana de Sociología, Año LIX, N°3. México.
- Nun, J. (2000) Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Buenos Aires: FCE.
- O'Donnell, G. (1997) Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Paramio, L. (2000) "Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales", en Leviatán, N° 81. Madrid.
- Paramio, L. (2001) Desconfianza política y gobernación democrática. Madrid: mimeo.
- Repetto, F. (1997) Capacidad estatal y políticas contra la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996), Tesis Doctoral. Madrid: Flacso.
- Rey, M. (2001) La descentralización en la Ciudad de Buenos Aires: hacia una agenda de investigación fundada en sus fortalezas y debilidades, ponencia al V Congreso de Ciencia Política de la SAAP.
- Smith, M. (1994) "Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo", en Zona Abierta 67/68. Madrid.
- Stahl, K. (1994). "Política social en América Latina. La privatización de la crisis, en Nueva Sociedad, N° 131, Mayo-Junio. Caracas.
- Subirats, J. (1992) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- Tarrow, S. (1997) El Poder en Movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Universidad.
- Tarrow, S. (1999) "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales", en Mc Adam. op. cit.
- Torrado, S. (1995) "Notas sobre la estructura social a comienzos de los años 90", en Beliz, G. (de.) Política Social: la cuenta pendiente. Buenos Aires: Sudamericana.