

Cuadernos

del



ISSN 1668-1053

**Buenos Aires, neoliberalismo y después.
Cambios socioeconómicos
y respuestas populares**

MARCELA CERRUTTI Y ALEJANDRO GRIMSON

5

OCTUBRE 2004

Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina

Teléfono: (54 11) 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: ides@ides.org.ar

La serie Cuadernos del IDES tiene por objeto difundir avances de los resultados de las investigaciones realizadas en el seno del Instituto de Desarrollo Económico y Social.

ISSN 1668-1053

Indice

1. Introducción	3
2. Cambio en los modelos económicos y sus impactos sociales	4
3. La vida organizacional en zonas populares de Buenos Aires	29
4. Conclusiones	52
Anexo 1	59
Referencias	61

© Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 2004.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio (impreso, electrónico, etcétera) sin autorización previa.

Diseño: Departamento Editorial del IDES.

Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares

MARCELA CERRUTTI Y ALEJANDRO GRIMSON*

1. Introducción

En el panorama de América Latina el caso de Buenos Aires y de la Argentina se destaca por su carácter extremo en varios aspectos. Fue uno de los países donde las reformas neoliberales se aplicaron de manera más radical y, justamente por ello, donde hubo transformaciones más relevantes en las características de su estructura social y en la estructura de oportunidades laborales. De manera análoga, han cambiado los paisajes de las organizaciones populares, de sus formas de acción y sus agendas de reclamos, generando durante un período también una alta intensidad de las protestas.

Durante la mayor parte del siglo XX, la sociedad argentina se distinguió de la de otros países periféricos por sus amplias capas medias y su estructura social relativamente más igualitaria. Desde el último golpe de Estado en 1976, sin embargo, la Argentina ha experimentado una significativa transformación vinculada al abandono del modelo substitutivo de importaciones y a la adopción de un nuevo modelo basado en la apertura y desregulación económica. Los cambios radicales en la economía fueron promovidos y acompañados por una serie de transformaciones institucionales, entre las cuales se destaca la modificación en el rol del Estado. La liberalización de los mercados, incluyendo el mercado de trabajo, fue un pilar central de las políticas implementadas, en particular desde comienzos de los años 1990. Si

* Agradecemos los comentarios de Alejandro Portes, Bryan Roberts y los integrantes de este proyecto en los diferentes países. También agradecemos las sugerencias de Elizabeth Jelin.

bien numerosos países de América Latina han adoptado políticas de corte neoliberal en las últimas dos décadas, la Argentina constituye tal vez un caso paradigmático tanto por la radicalidad en la aplicación de dichas políticas como en la celeridad del proceso.

En los últimos años la Argentina ha ocupado un lugar especial tanto por la dimensión de su caída económica y el significativo deterioro en los niveles de vida de la población como por las diversas respuestas surgidas desde la sociedad civil.

El propósito de este artículo es describir en el Área Metropolitana de Buenos Aires las drásticas transformaciones experimentadas por la sociedad y las diversas respuestas que la sociedad civil ha ido delineando a lo largo de dicho proceso. Se propone examinar los efectos de las políticas neoliberales en la capacidad de la estructura productiva de generar trabajo y consecuentemente ingresos para sus pobladores, en la expresión espacial de los cambios en la estructura de oportunidades y en las diferentes formas de reacción de la población.

En primer lugar se abordan los cambios en el modelo económico e institucional y sus efectos sociales. En este sentido, se examinan las principales tendencias del mercado de trabajo, principalmente aquellas referidas al desempleo, la precarización del empleo y la evolución del sector informal. Asimismo, se analizan los impactos de dichas transformaciones en la distribución del ingreso y la extensión de la pobreza e indigencia y en la segmentación espacial de la población. En segundo lugar se describen las diferentes respuestas de la sociedad civil a estas grandes transformaciones. Específicamente, se abordan los cambios en la agenda de los sectores populares, sus distintos tipos de organizaciones, formas de identificación y modos de acción.

2. Cambio en los modelos económicos y sus impactos sociales

2.1. De la crisis del modelo sustitutivo al modelo neoliberal

Desde mediados de la década de los setenta las instituciones y políticas que dominaron la etapa de sustitución de importaciones fueron transformadas o abiertamente desmanteladas. La crisis del modelo sustitutivo y la adopción de políticas de ajuste estructural y de desregulación económica constituyen un proceso complejo desarrollado a lo largo de dos décadas.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos los instrumentos utilizados durante la etapa sustitutiva fueron la protección tarifaria, los subsidios a la actividad industrial

y una amplia intervención estatal en la economía (Thorp, 1994). Hasta los años cincuenta, el proceso de industrialización fue fundamentalmente trabajo-intensivo, basado en la sustitución de importaciones de bienes no durables por producción local. Durante este período el desarrollo de la industria estuvo vinculado a satisfacer un creciente consumo interno, estimulado por una clase trabajadora en expansión (Dorfman, 1983).

Durante esos años la centralidad económica, social y política de Buenos Aires fue reforzada. Economías de escala y un mercado de consumo en expansión estimularon la radicación y concentración de la industria manufacturera y de un conjunto de servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires¹.

A pesar de su relativo éxito, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, la estrategia de sustitución de importaciones comenzó a evidenciar sus flaquezas en la Argentina, fundamentalmente debido a la falta endémica de dinamismo de sus exportaciones (Mallon y Sourrouille, 1975). Los críticos problemas en la balanza comercial, a los que se sumaron agudos conflictos distributivos, recurrentes crisis políticas y cambios en las condiciones internacionales condujeron a un largo período (1975-1990) de crisis y estancamiento económico, el cual incluyó un intento catastrófico de liberalización económica entre 1976-1982² y luego la administración de una gigantesca deuda externa (el Cuadro 1 resume los principales ciclos económicos desde 1975 en adelante).

Con el advenimiento de la democracia en 1984, la economía se vio estrangulada por los requerimientos de pagos de la deuda externa. El gobierno trató repetidamente y sin mucho éxito estabilizar la economía y cumplir con sus obligaciones externas (Schvarzer, 1989).

Si bien los años ochenta fueron caracterizados por la Comisión Económica para América Latina como la "década perdida" para América Latina en su conjunto, la Argentina fue uno de los países que peor la padeció. Sólo a modo de ejemplo, entre 1981 y 1989 su producto bruto interno se redujo un 23,5% (ECLA, 1990).

Al comenzar los noventa y con un nuevo gobierno del partido Justicialista se comenzó a implementar una agresiva combinación de políticas de estabilización, desregulación y reformas estructurales (Bustos, 1995; Centro de Estudios Bonaerenses, 1995). Las principales

¹ Ya en 1939 el Área Metropolitana de Buenos Aires concentraba el 60% de la producción industrial argentina (Meichtry, 1993).

² En 1976 se produjo el último golpe militar en la Argentina, durante el cual se procedió a abrir la economía a la competencia externa, a liberalizar el mercado financiero, a desregular actividades económicas y a desarticular y exterminar demandas populares (Canitrot, 1981).

CUADRO 1
Argentina: Los períodos económicos

Períodos macroeconómicos	Observaciones distributivas	Ingreso real per cápita de los hogares, GBA	Nivel PBI (1980=100)		Empleo urbano (1980=100)	Desempleo urbano (%)	Inflación mensual (%)	Salario real	Tipo de cambio real
			Total	No agrícola					
1973-1975: Estabilización populista	1974	110,1	90,0	89,2	92,8	3,4	3,0	118,5	125,3
1976-1980: Estabilización ortodoxa con liberalización	1980	100,0	101,8	101,4	100,0	2,5	4,2	100,0	100,0
1981-1984: Ajuste caótico y regreso al populismo									
1985-1986: Estabilización transitoria	1986	91,7	99,7	98,7	108,5	5,2	7,6	92,6	268,2
1987-1990: Deslizamiento hacia la hiperinflación	1990	62,8	91,2	97,4	114,8	6,2	13,9	62,9	168,7
1991-2000: Estabilización y nuevo régimen de la economía	1991	72,7	100,5	99,4	118,8	6,0	1,9	70,0	124,5
	1994	82,4	126,9	126,8	120,4	12,2	0,6	81,0	101,9
	1997	81,0	141,5	142,1	129,1	13,7	0,3	75,4	105,1
	2000	81,2	139,9	140,2		14,7	0,1	78,4	113,3

Fuente: Altimir, Beccaria y González Rosada (2002).

políticas adoptadas fueron: un sistema de convertibilidad³, la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación del mercado externo, de capitales y el laboral, la reforma fiscal y la integración regional (Mercosur). Estas políticas, como se expondrá a lo largo del capítulo, tuvieron una serie de impactos negativos tanto en la estructura económica como en los mercados de trabajo.

Utilizando poderes especiales⁴, el gobierno privatizó las principales empresas públicas –producción de gas y de petróleo, teléfonos electricidad, provisión de agua y ferrocarriles, entre otras–, redujo o eliminó regímenes de promoción minera e industrial y desreguló el sistema financiero. Asimismo redujo los aportes patronales al sistema de seguridad social, privatizó dicho sistema e introdujo una reforma de la legislación laboral tendiente a disminuir los costos de contratación y despido.

Estas políticas incrementaron de forma significativa el comercio exterior argentino⁵. Sin embargo, la combinación de medidas de apertura económica con una moneda local crecientemente sobrevaluada tuvieron como consecuencia un significativo desbalance entre importaciones y exportaciones. El impacto más evidente fue la crisis de la industria local y los crecientes problemas en la balanza comercial.

Luego de 1991 y por unos pocos años la economía no sólo tuvo tasas de inflación despreciables sino un alto crecimiento⁶, sostenido en gran medida por el influjo de capitales extranjeros dirigidos a las empresas privatizadas y de inversiones de corto plazo. A pesar del crecimiento económico, el desempleo abierto comenzó a crecer (del 5,2% en 1991 al 12,2% en 1994). En 1995, el nuevo modelo sufre una masiva fuga de capitales externos a consecuencia de la suba de intereses en los Estados Unidos y de la crisis de 1994 en México⁷. La inflexibilidad del sistema de convertibilidad, incapaz de atenuar los impactos del shock, y la carencia de políticas sociales activas provocaron un salto histórico en

³ Con el objeto de controlar expectativas inflacionarias el gobierno puso su oferta de dinero bajo un régimen de patrón dólar. La Ley de Convertibilidad adoptó un tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar estadounidense de 1 a 1 y restringió rigurosamente la emisión de dinero por parte del Banco Central de la República Argentina, convirtiéndolo en una caja de conversión. La coexistencia de este tipo de cambio con una, si bien declinante, positiva tasa de inflación produjo a lo largo de los años una significativa sobrevaluación del peso. Dicha sobrevaluación afectó muy negativamente las posibilidades competitivas de la industria local.

⁴ Ley de Emergencia Económica y Ley de Reforma del Estado.

⁵ El comercio exterior total creció de 12.164 millones de dólares en 1987 a 37.283 millones en 1994.

⁶ Las tasas de crecimiento del producto bruto interno fueron entre 1991 y 1994 del 9,9%, 8,9%, 5,2% y 7,2%, respectivamente (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica. Economic Report, 1998).

⁷ En 1995 el producto bruto interno decreció un 5,1% (op. cit. 1998).

la ya alta tasa de desempleo abierto (del 12% en 1994 a más del 18% en 1995) y en los niveles de pobreza.

No fue hasta finales de 1996 cuando la economía comenzó a dar algunos signos de recuperación. Sin embargo dicha recuperación no duró mucho: en 1998 la economía entró nuevamente en recesión y siguió deteriorándose.

A finales de 2001 la aguda situación económica y social sumada a una evidente inacción gubernamental disparó una dramática crisis institucional, que culminó con el derrocamiento del nuevo gobierno que había surgido en oposición al del anterior presidente Carlos Menem (1989-1999). El gobierno de transición surgido a partir de dicha crisis terminó con el plan de convertibilidad. Consecuentemente tuvo lugar una fuerte devaluación cambiaria, la cual en el plano económico comenzó a tener rápidamente efectos positivos en la balanza comercial y en la producción de bienes locales. En 2003 asume un nuevo gobierno elegido por el voto. Este nuevo gobierno, si bien es también de origen Justicialista, ha proclamado un cambio de modelo. El proceso recién comienza.

2.2. Los impactos en el mercado de trabajo 1980-2000

Los cambios radicales en las políticas económicas e institucionales implementados durante la década de los noventa tuvieron impactos significativos en las características y dinámica de los mercados de trabajo. A partir de la crisis del modelo sustitutivo y a lo largo de la década de los noventa, cuando se adoptaron políticas agresivas de corte neoliberal, la estructura de oportunidades laborales se transformó de manera significativa, impactando de un modo negativo tanto en la distribución del ingreso (que se torno más inequitativa) como en los niveles de pobreza e indigencia.

Para comprender las tendencias en el mercado de trabajo habría que tomar en consideración lo ocurrido en tres ámbitos. Uno es el de las diferencias entre las estructuras de oportunidades laborales generadas por el modelo de sustitución de importaciones frente al modelo de apertura y desregulación económica. El segundo se vincula, por una lado, con el rol y la capacidad del Estado para regular actividades y dirimir entre intereses contrapuestos de diferentes grupos sociales frente a la capacidad de dichos grupos de interés (corporaciones, sindicatos, etc.) de negociar/imponer sus propios intereses. El tercero tiene que ver con la naturaleza de la estructura social argentina y con los cambios sociodemográficos fuertemente asociados a dicha estructura. Más precisamente se hace referencia a la evolución y características de la mano de obra en cuanto a sus perfiles de capital humano, género, etc.

A pesar de la serie de ciclos económicos transitados, una característica general de las últimas dos décadas es la creciente dificultad de la estructura productiva argentina para generar puestos de trabajo (aún más, de buena calidad). Tanto los niveles de desempleo abierto como los de subempleo han crecido dramáticamente.

Asimismo, los marcos institucionales que han regulado las relaciones y condiciones laborales han sufrido modificaciones, todas ellas tendientes a lograr una mayor "flexibilización" en las normas de contratación y despido de trabajadores. Estos cambios, junto con el significativo deterioro en la demanda de empleo, han producido no solo un número creciente de puestos de trabajo precarios sino que también han afectado en forma notoria la capacidad de los trabajadores a resistirlos.

Por otra parte, como se verá más adelante, la estructura de la oferta laboral ha variado. Hoy son muchas más mujeres las que están dispuestas a trabajar y han tenido lugar mejoramientos muy significativos en los logros educativos de la población trabajadora⁸.

2.2.1. El aumento en el desempleo. La cara visible de la exclusión social

Durante los noventa una porción importante de la fuerza de trabajo fue literalmente excluida del empleo. Entre 1991 al 2001, la tasa de desempleo abierto creció en un 267%. Sin embargo, es posible distinguir diversas fases a lo largo de la década. De 1991 a 1993 la economía argentina creció en forma acumulada un 25%. En ese breve período tanto el número de empleos como el de personas dispuestas a ocuparlos también crecieron. A poco de andar, el nuevo modelo comenzó a evidenciar un rasgo preocupante, al menos desde el punto de vista social. Aún en su época de auge la economía crecía pero con enormes dificultades para generar un número adecuado de puestos de trabajo. Entre 1993 y 1994 la oferta de trabajo continuó creciendo mientras que la demanda comenzó a estancarse. Consecuentemente la tasa de desempleo abierto continuó en alza. Para 1995, la situación empeoró en forma significativa y el desempleo abierto alcanzó un nivel histórico: en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) alcanzó el 20,2%⁹.

⁸ Entre 1991 y 1999, dentro de la fuerza de trabajo, el porcentaje de personas con al menos secundaria completa se incrementó del 28,7% al 47,4%. Este mejoramiento del capital humano en un contexto de alto desempleo condujo a un proceso de devaluación de credenciales.

⁹ Entre 1991 y 1995 el subempleo se incrementó del 7,9 al 11,3% (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995).

A pesar de la recuperación económica posterior, la baja en el nivel de desempleo no fue muy significativa (decreció alrededor de un 20% entre 1995 y 1998). De 1998 a 2001 la economía entró en su última faz recesiva y la tasa de desempleo volvió a crecer de manera significativa (Beccaria, 2002).

Las razones que explican este incremento tan significativo del desempleo abierto son múltiples. Una se relaciona con los procesos de privatización de empresas estatales. Si bien la falta de datos rigurosos no permite establecer la pérdida exacta de puestos de trabajo debido a este factor, existe evidencia fragmentaria que indica que dicha pérdida fue significativa¹⁰. Por ejemplo, en Buenos Aires la tasa de desempleo en la administración pública se duplicó entre 1991 y 1992, y luego de decrecer en 1993, volvió a incrementarse en 1994. Asimismo, el porcentaje de empleados estatales sobre el empleo urbano total cayó del 19% en 1990 al 14% en 1995 (Marshall, 1998).

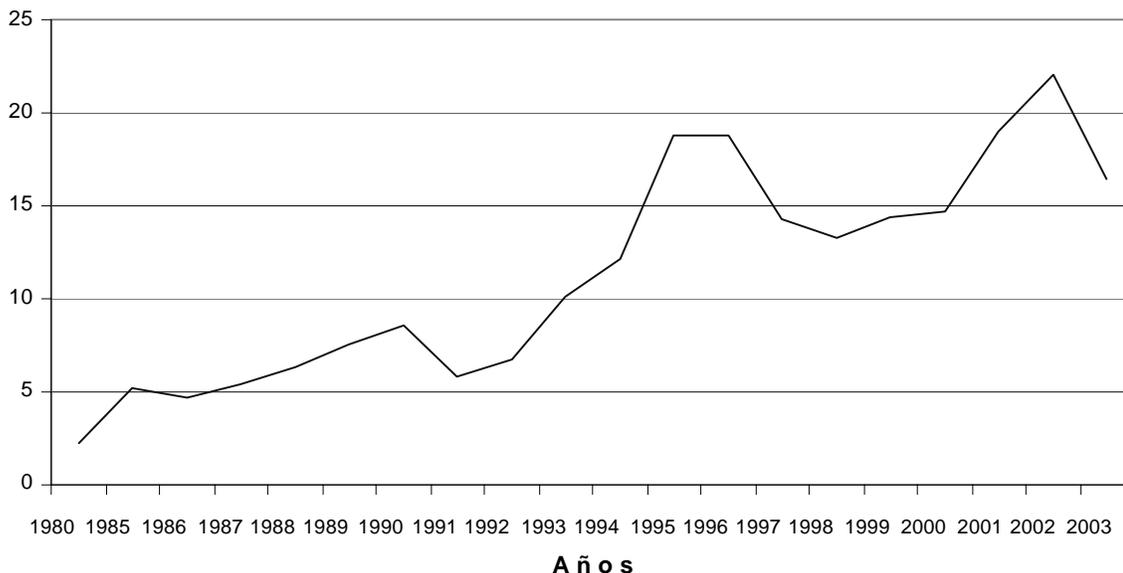
Una segunda razón de la disminución de puestos de trabajo se relaciona con el proceso de reorganización productiva llevado a cabo en grandes firmas. Este proceso fue favorecido por el tipo de cambio y la consecuente facilidad para efectuar inversiones en bienes de capital en un contexto de mayor competitividad externa. En otras palabras, durante el período las firmas que se mantuvieron en el mercado incrementaron su productividad y ajustaron su fuerza de trabajo. Así, por ejemplo entre 1990 y 1995, mientras el valor bruto agregado en las firmas manufactureras creció un 14,5% (Ministerio de Economía, 1996), el número de trabajadores en dichas firmas disminuyó en un 10% (INDEC, 1997).

Una tercera razón del achicamiento de la demanda laboral se relaciona con las dificultades de las empresas medianas y pequeñas para operar en un mercado de bienes y productos mucho más competitivo. Entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa el número de establecimientos pequeños y medianos decreció aproximadamente un 24%, lo que representó una pérdida neta de 140.000 puestos de trabajo (CEPAL, 1997). En ese mismo período, el sector comercio, el cual tradicionalmente ocupa una importante porción de la mano de obra, también sufrió una significativa reestructuración, fundamentalmente una mayor concentración de la actividad en establecimientos de gran escala (Cerrutti, 1996).

El Gráfico 1 muestra el notable incremento en los niveles de desempleo abierto desde

¹⁰ Marshall (1998), usando datos oficiales estimó que entre 1989 y 1993, el empleo en empresas públicas decreció de 350.000 a 67.000.

GRAFICO 1
Tasas de desempleo abierto.
Area Metropolitana de Buenos Aires, 1980-2003



Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares.

1980 hasta el 2001, el cual afectó con mayor intensidad a los hogares bajo la línea de pobreza¹¹.

A partir del año 2003, con la incipiente mejora de la economía, el altísimo nivel de desempleo evidenciado en el año 2002 comienza a decrecer de forma significativa. La tasa de desempleo abierto para el total del Área Metropolitana que alcanzó el 22,0% en mayo de 2002, se reduce al 16,4% en tan sólo un año.

2.2.2. La oferta laboral también sufrió transformaciones

Uno de los cambios más salientes que tuvo lugar durante el período fue la aceleración en el ritmo de incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo. Así, por ejemplo, durante los primeros años de los noventa el aumento en la tasa de participación femenina fue superior al

¹¹ En los aglomerados urbanos más importantes del país, en el año 2000, mientras que la tasa de desempleo de los hogares en los dos deciles de ingresos per cápita más bajos era del 44,6% y 27,1%, la de los hogares en el noveno y décimo era tan sólo del 7,5% y del 2,7% (Altimir, Beccaria y González Rozada, 2002).

incremento experimentado durante toda la década de los ochenta. En la actualidad, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 6 de cada 10 mujeres entre 20 y 49 años forman parte de la fuerza de trabajo¹².

Si bien las explicaciones tradicionales sobre el incremento de la participación económica femenina enfatizan los efectos positivos del mejoramiento en los niveles educativos, los cambios en los valores culturales sobre los roles de género y la expansión y diversificación de ciertas actividades económicas como es el sector terciario, estas razones aparentan ser insuficientes para explicar la celeridad del cambio ocurrido. En particular, si se toma en cuenta que la mayor propensión a trabajar de las mujeres coincidió con un aumento significativo en la tasa de desempleo abierto.

La incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo, tanto como empleadas como desocupadas, se ha vinculado al creciente desempleo e inestabilidad laboral de los varones jefes de hogar. Cerrutti (2000) encontró que en aquellos hogares cuyos jefes habían pasado de ser ocupados a ser desocupados o inactivos la probabilidad de que las mujeres se incorporaran al mercado de trabajo era mucho más elevada que en los hogares donde los jefes permanecían inactivos. También durante la década de los noventa cobró mayor importancia la co-dependencia de los comportamientos laborales de los miembros de las parejas¹³. Wainerman y Cerrutti (2001) mostraron cómo tanto la condición de actividad de los maridos, como el tipo de ocupación (más o menos inestable o precaria) fueron cobrando mayor relevancia —en comparación a variables familiares como el número y edad de los hijos— en los modelos explicativos de la decisión de las mujeres de participar en el mercado de trabajo.

2.2.3. La creciente importancia del trabajo asalariado desprotegido

Otro de los fenómenos más significativos que caracterizan a los cambios experimentados en el mercado de trabajo urbano argentino ha sido el aumento sistemático del empleo desprotegido o "precario"¹⁴. Una clara indicación de este fenómeno se manifiesta en el incremento significativo de trabajadores sin beneficios laborales (contribución a la seguridad

¹² Salvo otra indicación, los datos que se presentan sobre la evolución de los mercados de trabajo provienen de diferentes relevamientos de la Encuesta Permanente de Hogares, relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

¹³ En Buenos Aires, las familias con doble proveedor aumentaron del 25,5% en 1980 al 45,3% en 2000 (Wainerman y Cerrutti, 2001).

¹⁴ Cabe señalar que desde 1980 al 2000 la composición sectorial de la mano de obra varió en forma considerable. La proporción de trabajadores en la industria manufacturera en el Área Metropolitana de Buenos Aires descendió del 31,7% al 17,4%.

social, seguro médico, etc.) entre los asalariados. La incidencia de este tipo de empleo creció en forma sistemática desde los ochenta en adelante. El porcentaje de asalariados protegidos (con todos los beneficios laborales) pasó del 67,0% en 1980 al 55,7% en el 2001. Fue aún más dramática la evolución de quienes no cuentan con ninguno de dichos beneficios: del 12,8% al 35,8%.

Tradicionalmente han sido los pequeños establecimientos (los que ocupan hasta 5 empleados) en donde se concentra mayormente el trabajo asalariado precario. En ellos, durante las últimas dos décadas, el porcentaje de asalariados desprotegidos más que se duplicó (del 34,3% al 71,4%). Cabría, sin embargo, señalar que el proceso de precarización también alcanzó a los asalariados que trabajan en establecimientos de mayor tamaño (ver Cuadro 2).

CUADRO 2
Area Metropolitana de Buenos Aires.
Evolución del trabajo asalariado desprotegido
por tamaño de establecimiento

Beneficios laborales	1980	1991	2001
Total de trabajadores asalariados	100,0	100,0	100,0
Con algunos beneficios	20,2	11,8	8,5
Con todos los beneficios	67,0	59,1	55,7
Sin beneficios	12,8	29,1	35,8
Asalariados en establecimientos de hasta 5 ocupados	100,0	100,0	100,0
Con algunos beneficios	32,3	14,9	9,0
Con todos los beneficios	33,3	26,4	19,6
Sin beneficios	34,3	58,6	71,4
Asalariados en establecimientos de entre 6 y 99 ocupados	100,0	100,0	100,0
Con algunos beneficios	18,8	10,6	8,0
Con todos los beneficios	73,5	70,4	65,2
Sin beneficios	7,7	19,0	26,8
Asalariados en establecimientos de más de 100 ocupados	100,0	100,0	100,0
Con algunos beneficios	12,0	9,3	8,9
Con todos los beneficios	85,7	87,2	83,7
Sin beneficios	2,3	3,5	7,4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Octubre 1980,1991,2001.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires la probabilidad de ser un asalariado desprotegido se ha duplicado entre 1980 y 1991 y algo similar ocurrió entre 1991 y 2001¹⁵. Tanto en el pasado como en el presente el ser un asalariado desprotegido se encuentra negativamente asociado tanto con la edad como con el nivel educativo. Es decir, son los asalariados más jóvenes y los que tienen niveles educativos más bajos quienes con mayor frecuencia se encuentran en esa situación. Asimismo, los sectores en donde más se concentra el empleo desprotegido son la construcción y los servicios personales.

2.2.4. Cambios en el sector informal

En la Argentina, durante la etapa de sustitución de importaciones, el sector informal –entendido como aquel que concentra actividades de tamaño reducido y baja productividad, generadas por un excedente en la oferta de trabajo– fue en comparación a otros países de América Latina relativamente pequeño. Esto no significa que la relevancia de actividades desarrolladas en pequeña escala (empresas pequeñas y medianas) fuera insignificante. Por el contrario, estas empresas, aún las comandadas por trabajadores por cuenta propia, han tradicionalmente concentrado una porción considerable de la fuerza de trabajo urbana.

Sin embargo, debido a varias razones, estas actividades en conjunto no podían ser consideradas como típicamente "informales". Por un lado la Argentina se ha caracterizado históricamente por tener tasas de crecimiento poblacional relativamente bajas y consecuentemente una menor presión de la oferta de trabajo en comparación a otros países de la región. Por el otro, debido a la estructura social del país. La Argentina fue por muchas décadas un país próspero, con una estructura social caracterizada por una extensa clase media. En gran medida estas actividades de pequeña escala se desarrollaban por y para atender las necesidades de la clase media. La fuerza de trabajo integrada a dichas actividades tenía, en general, niveles de calificación medios y una porción relevante contaba con beneficios laborales.

Con la crisis del modelo sustitutivo y el deterioro general en las condiciones del mercado de trabajo, las características del empleo en pequeña escala así como el trabajo independiente comenzaron a cambiar. Desde 1980 hasta 1991, cuando comenzaron a aplicarse las políticas de ajuste estructural e incipientemente de desregulación y liberalización de la

¹⁵ Estos datos fueron estimados a partir de una regresión logística que integra datos correspondientes a 1980, 1991 y 2001 y que predice la probabilidad de ser un trabajador desprotegido, manteniendo constante una serie de variables sociodemográficas (ver columna 4 de la Tabla 1, Anexo 1).

economía, crecientemente estas actividades comenzaron a cumplir un rol de "refugio" de trabajadores despedidos del sector formal o de aquellos que no podrían encontrar un empleo favorable. Así, por ejemplo, para el Área Metropolitana de Buenos Aires, la proporción de trabajadores en actividades con menos de 6 empleados, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia se incrementaron del 44,9% al 54,5%. Este aumento coincidió con un cambio sectorial de la mano de obra, es decir, con una disminución de trabajadores en la industria manufacturera y un incremento de trabajadores en actividades de tipo terciarias. En 1991 la probabilidad de trabajar en pequeños establecimientos fue un 25% más alta que en 1980, evidenciando así el rol relevante que cumplieron estas actividades¹⁶.

A partir de 1991 el sector de actividades independientes y pequeñas empresas perdió en gran medida su capacidad para absorber trabajadores desocupados o desplazados del sector formal. Este proceso se relaciona con el hecho de que las actividades informales en la industria como en el comercio comenzaron a tener grandes dificultades para competir en un mercado crecientemente inundado por productos importados y por una caída en la capacidad de compra de los sectores bajos debido al desempleo. Extensos sectores económicos se vieron afectados por la apertura unilateral de la economía, como la industria del vestido y del calzado y los servicios de reparación, entre otros. El pequeño comercio también se vio negativamente afectado por la radicación de supermercados y *shopping*. El desplazamiento masivo de trabajadores junto con la presión de la fuerza de trabajo en búsqueda de empleo para compensar la pérdida en los niveles de vida familiar comenzaron a poner en evidencia la creciente dificultad del sector informal para actuar como refugio de la mano de obra.

Durante los noventa se da entonces una situación algo paradójica: el sector informal no sólo no aumenta sino que parece disminuir al mismo tiempo que el desempleo llega a un récord histórico y que persiste el incremento del trabajo asalariado desprotegido, aún en los establecimientos formales¹⁷.

¹⁶ Se refiere a actividades en pequeña escala no profesionales. Dicha probabilidad fue estimada a partir de un modelo de regresión logística con datos de 1980, 1991 y 2001. Predice la probabilidad de trabajar en establecimientos de hasta 5 ocupados controlando por una serie de factores (ver columna panel 4 Tabla 2, Anexo 1).

¹⁷ El análisis multivariado que controla por el efecto de los cambios en la composición de la mano de obra muestra que, durante los noventa, la probabilidad de trabajar en actividades no profesionales en pequeña escala o como trabajador por cuenta propia no aumentaron respecto de los años ochenta (panel 4 Tabla 2, Anexo 1).

Datos sobre los factores sociodemográficos asociados al trabajo en estas actividades indicarían que ha tenido lugar una modificación en su composición y que actualmente en su conjunto estarían ganando mayor relevancia aquellas de carácter más marginal¹⁸.

2.2.5. Un mercado de trabajo mucho más vulnerable

Al establecer una tipología de situaciones laborales en el Área Metropolitana de Buenos Aires y examinar su evolución a lo largo del tiempo surge un resultado dramático (ver Cuadro 3). Tomando a la fuerza de trabajo en su conjunto, se observa que dentro de la

CUADRO 3
Area Metropolitana de Buenos Aires.
Evolución de la población económicamente activa
y población ocupada por tipo de trabajo

Tipo de trabajo	1980		1991		2001	
Patrón calificado	2,3	2,4	2,8	3,0	2,7	3,4
Patrón no calificado	3,2	3,3	2,7	2,8	1,3	1,6
Trabajador por cuenta propia calificado	5,8	5,9	8,6	9,2	7,5	9,4
Trabajador por cuenta propia no calificado	17,4	17,9	17,2	18,3	11,2	14,0
Trabajador familiar no remunerado	1,1	1,1	0,8	0,9	0,6	0,7
Trabajador asalariado, pequeña escala, sin beneficios	5,9	6,0	12,2	13,0	12,5	15,6
Trabajador asalariado, pequeña escala, con beneficios	11,2	11,5	8,6	9,2	5,0	6,2
Trabajador asalariado, escala media y grande, s/beneficios	2,8	2,9	5,8	6,2	7,8	9,8
Trabajador asalariado, escala media y grande, c/beneficios	47,6	49,0	35,2	37,5	31,4	39,3
Total empleados	97,2	100,0	93,9	100,0	79,9	100,0
Desempleados	2,8		6,1		20,1	
Total PEA	100,0		100,0		100,0	

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Octubre 1980,1991,2001.

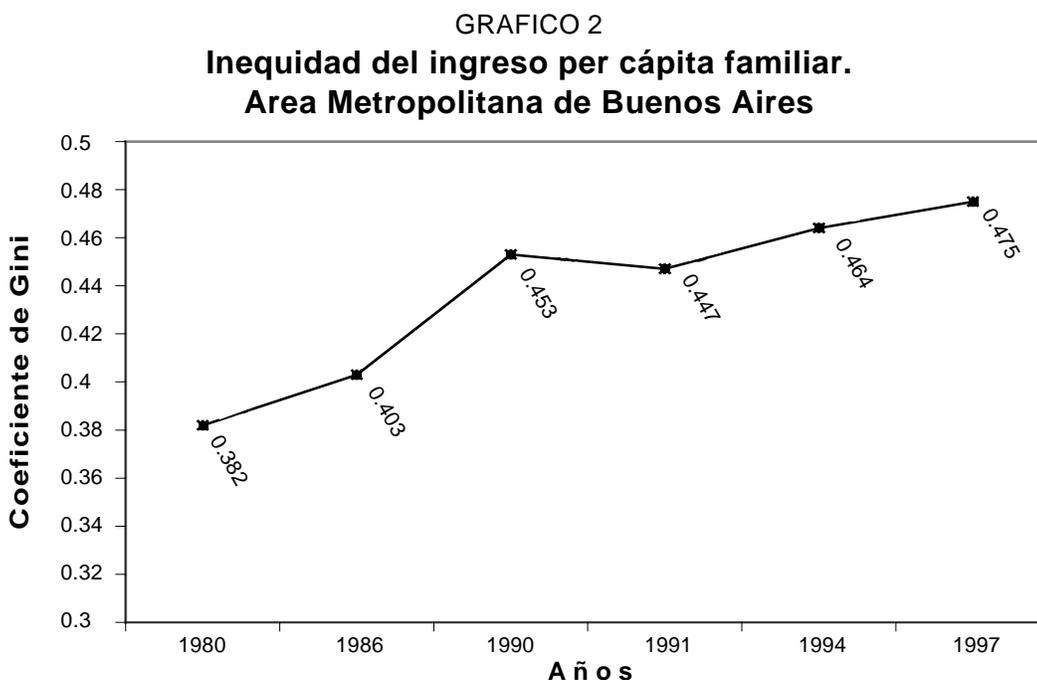
¹⁸ Si bien tradicionalmente, son las mujeres y las personas de mayor edad quienes tienen las probabilidades más elevadas de ser trabajadores en actividades no profesionales de pequeña escala, el rol del capital humano ha venido tornándose más significativo. Quienes terminaron la escolaridad secundaria tienen hoy una probabilidad menor con relación a los menos educados de trabajar en el sector informal. Estos resultados podrían sugerir un cambio en la naturaleza de las actividades informales. Pareciera que con el tiempo en el conjunto de estas actividades han ido ganando relevancia aquellas más marginales (ver Tabla 2, Anexo 1).

población económicamente activa, el conjunto de personas en situación laboral vulnerable (es decir los desempleados, los trabajadores por cuenta propia de baja calificación y los trabajadores asalariados desprotegidos) han pasado de ser de menos de un tercio en 1980 a la mitad del total en el 2001.

Dentro de estas situaciones laborales vulnerables la más relevante es el crecimiento de la desocupación (del 2,8% al 20,1%). En términos de incrementos relativos no es nada despreciable el aumento de trabajadores asalariados en establecimientos medianos y grandes desprotegidos (del 2,8% al 7,8%) y de los trabajadores asalariados en establecimientos pequeños sin protección laboral (del 5,9% al 12,5%).

2.3. Evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso

El deterioro en las condiciones del mercado de trabajo trajo como consecuencia un incremento en la segmentación social y un crecimiento sostenido en la desigualdad social y en los niveles de pobreza. En el Área Metropolitana de Buenos Aires, la creciente inequidad de ingresos queda claramente evidenciada en la evolución del coeficiente de Gini (Gráfico 2). Para los ingresos per cápita totales dicho coeficiente pasó de 0.411 en 1980, al 0.437 en 1990,



Fuente: Altimir y Beccaria, 2001.

alcanzando un 0.446 en 1997 (Altimir y Becaria, 2001). Si dicho coeficiente se estima para los ingresos per cápita del hogar, el incremento de la desigualdad es aún más pronunciado (del 0.343 en 1980 al 0.475 en 1997).

Los motivos por los cuales tuvo lugar un incremento en la desigualdad fueron variando a lo largo de los noventa de acuerdo a la evolución económica y del mercado de trabajo.

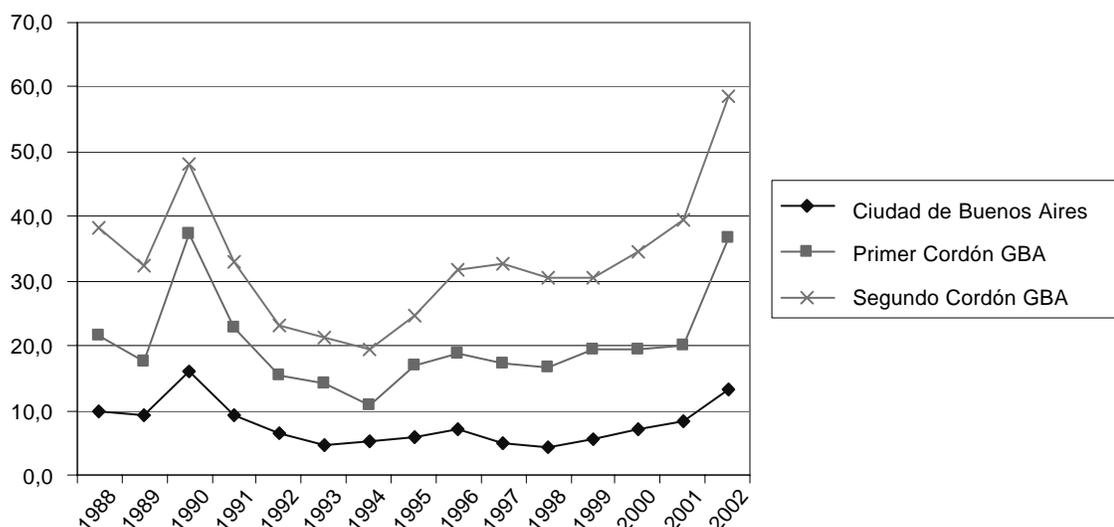
Tres serían los factores que darían cuenta de dicha evolución: la variación en los ingresos mensuales de los ocupados, el nivel de actividad de los miembros del hogar y el nivel de empleo de los miembros activos del hogar. Dos estudios recientes¹⁹ concluyen que durante los primeros años de la década de los noventa, la rápida estabilización de la economía y sus impactos macroeconómicos trajeron como consecuencia una recuperación en los niveles reales de las remuneraciones, en particular para aquellos trabajadores con bajos ingresos y niveles educativos. Sin embargo, la reestructuración de sectores económicos (particularmente la manufactura) que se llevó a cabo durante los primeros años de la década tuvo consecuencias negativas en la evolución del desempleo abierto. Gran parte del incremento en la desigualdad durante dichos años se debió entonces a la expansión del desempleo. En los años subsiguientes el factor que más contribuirá al incremento de la inequidad será una creciente diferenciación en los niveles de remuneraciones, fundamentalmente debido a los altos ingresos relativos de trabajadores con alta calificación.

La evolución en los niveles de pobreza, medidos a partir de la línea de pobreza, fue un tanto diferente. La crisis hiperinflacionaria ocurrida en 1989 había dejado a un número muy significativo de los hogares bajo la línea de pobreza. En este sentido, el proceso de estabilización económica condujo a una baja muy significativa en la tasa de inflación. Consecuentemente, la leve recuperación de los salarios evidenciada en los primeros años de la década impactó en una reducción significativa en los niveles de pobreza (Gráfico 3).

A partir de 1994, y como resultado del creciente desempleo abierto, el número relativo de hogares bajo la línea de pobreza comenzó a crecer. Si bien el aumento de la pobreza se dio en toda el Área Metropolitana, fue aún más intenso en los cordones económicamente más desfavorecidos. Desde 1995 hasta el año 2000 los niveles de pobreza siguieron de cerca a los ciclos económicos. En el año 2001, unos meses antes de la crisis político-institucional, los niveles de pobreza alcanzaron niveles cercanos a los detectados durante la crisis de hiperinflación en 1989. En octubre de 2002, el 42,3% del total de hogares del Área Metropolitana (incluyendo

¹⁹ Ver Altimir y Beccaria (2001) y Altimir, Beccaria y González Rozada (2002).

GRAFICO 3
Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.
Area Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Datos del INDEC: www.indec.mecon.gov.ar. Se refiere a datos de mayo de cada año.

GBA 1: Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón (dividido en Morón, Hurlingham e Ituzaingó), Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.

GBA 2: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría (dividido en Esteban Echeverría y Ezeiza), General Sarmiento (dividido en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

la Ciudad de Buenos Aires) se encontraba bajo la línea de pobreza. A partir de dicha fecha, con la incipiente mejora en la situación económica, el porcentaje de hogares pobres comienza a reducirse. Así, en mayo de 2003, dicho porcentaje decrece al 39,4%.

2.4. Las políticas remediales de combate a la pobreza

Con anterioridad a la década de los noventa, la Argentina se caracterizaba, en términos de sus políticas sociales, por contar con un sistema universalista de provisión pública de educación y salud, un sistema de seguridad social ligado al empleo con grandes dificultades de financiamiento a largo plazo y con una legislación laboral protectora en discusión. Este esquema fue modificado a partir del nuevo paradigma ideológico, para el cual "la prioridad del Estado en los 90 en el área de políticas sociales no fue atender necesidades sociales de la población carenciada, sino más bien atender requerimientos institucionales y corporativos de

distintos actores (gobiernos locales, provinciales, organismos multilaterales), la necesidad de mantener una serie de equilibrios y compromisos, de no perder apoyo político de sindicatos y gobernadores del mismo partido" (Acuña, Kessler y Repetto, 2002, p. 52).

Una característica de la década fue entonces la fragmentación y dispersión de programas sociales. Tanto la pobreza como el desempleo inicialmente no formaban parte de la agenda social del gobierno. Sin embargo, con el correr del tiempo y el deterioro en los indicadores sociales, fueron constituyéndose en aspectos a ser atendidos desde el ámbito de la política social²⁰.

En un marco de creciente desempleo y protestas sociales, comenzaron a ponerse en práctica una serie de planes de fomento al empleo, todos ellos de baja cobertura y corta duración (Golbert, 1998). Estos planes de empleo transitorio con una remuneración mínima, entre los cuales se destaca el Plan Trabajar en sus diversas fases, llegaron a contar con una población promedio mensual beneficiaria de 125.000 personas en el año 1997. Dicha cifra de beneficiarios, sumada a la de la prestación promedio mensual del Seguro al Desempleo (en alrededor de 95.000), resultaba insignificante cuando se la comparaba al número total de trabajadores desocupados en situación de pobreza²¹. En 1997 sólo el 13,7% del total de desocupados era beneficiario de un plan de empleo o contaba con seguro de desempleo.

Si bien no es nuestro objetivo brindar una visión comprensiva de las políticas sociales a lo largo de la década de los noventa²², queremos resaltar un hecho relevante que tendrá consecuencias de gran envergadura en las formas de protesta y organización popular en la Argentina de hoy. En el año 2002, como respuesta a la movilización social y política que conmovió al país, se creó por decreto el "Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados". Este programa nacional fue diseñado por el gobierno de transición luego de la crisis de diciembre de 2001. El Plan tiene una amplísima cobertura y brinda un ingreso mínimo mensual a sus beneficiarios, quienes como contrapartida deben realizar actividades que pueden ser productivas, comunitarias o de formación.

El programa establece una gestión descentralizada, otorgando a los gobiernos locales –municipios y comunas– un rol relevante en la administración de proyectos y beneficiarios. Desde sus propios diseñadores, el nuevo plan se inscribe en una nueva lógica de la

²⁰ En el año 1998 se contabilizan alrededor de 60 programas sociales de combate a la pobreza, dependientes de diferentes áreas de gobierno, muchos de ellos con objetivos similares (op. cit. 2002).

²¹ En 1997 el número de trabajadores desocupados era superior a 1.700.000.

²² Para mayores detalles sobre la política social en la Argentina de los noventa ver Acuña, Kessler y Repetto, 2002; Cortés y Marshall, 1999, e Isuani, 1999.

política social, "diferente a la que caracterizó buena parte de los planes y programas implementados a partir de la década del noventa, asociados al desarrollo de acciones focalizadas dirigidas a grupos más vulnerables del mercado de trabajo" (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003, p. 21). El programa, a diferencia de las políticas focalizadas, postula su alcance al universo de desocupados²³.

En comparación con el alcance de los programas que se habían venido implementando, este tiene una cobertura muy significativa. Así, por ejemplo, si durante los últimos años de los noventa y hasta el 2002 el número promedio de beneficiarios mensuales de los programas de empleo de características similares al Plan Jefas y Jefes era de alrededor de 100.000 personas, con la puesta en práctica del plan dicho número aumentó a 1.400.000 personas en 2002 y a 2.300.000 en marzo de 2003.

Como se verá a lo largo de la segunda parte del artículo, la instauración del programa y sus formas particulares de distribución de beneficios ha tenido una serie de consecuencias en la dinámica de las organizaciones populares.

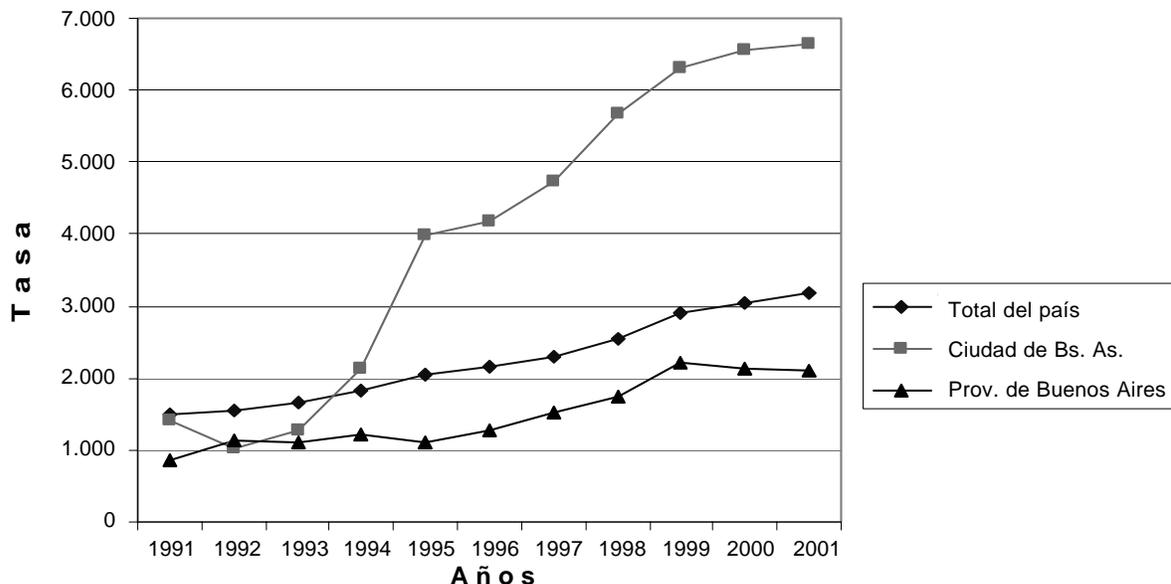
2.5. Las transformaciones en el delito

Las transformaciones socioeconómicas analizadas tienen incidencias múltiples en las creencias y las prácticas socioculturales. Este incremento del desempleo y la exclusión conlleva una verdadera transformación de la cotidianidad y de los horizontes de sentido. El fin de la sociedad salarial implica el fin de un tipo de lazo social, del disciplinamiento industrial y de las formas de organización obrera que la caracterizaba. Esto implica que si los modos de exclusión son diferentes, también lo son las prácticas sociales relacionadas. En relación con el delito esto tiene una doble incidencia: por una parte, un aumento y cambio de las prácticas delictivas; por otra, una nueva percepción y significación social del delito.

Históricamente Buenos Aires se ha caracterizado por sus bajas tasas de delito, en especial cuando se la compara con otras áreas metropolitanas de la región. Esta situación cambió radicalmente durante la década de los noventa cuando, acompañando el proceso de deterioro social y político, dichas tasas aumentaron muy significativamente. Si bien son múltiples los factores que fundamentan dicho incremento, no es sorprendente la alta asociación entre la evolución de las tasas de delito y el deterioro en el mercado de trabajo, en

²³ Los requisitos para acceder a un plan son: condición de jefe/a de hogar desocupado; tener hijos menores a cargo o hijos discapacitados a cargo o hallarse en estado de gravidez o ser mayor de 60 años y no contar con beneficios jubilatorios; acreditar la condición de escolaridad regular de los hijos menores y el cumplimiento de controles sanitarios correspondientes.

GRAFICO 4
Tasa de delito (por 100.000 habitantes)



Fuente: Datos del INDEC: www.indec.mecon.gov.ar. Se refiere a datos de mayo de cada año.

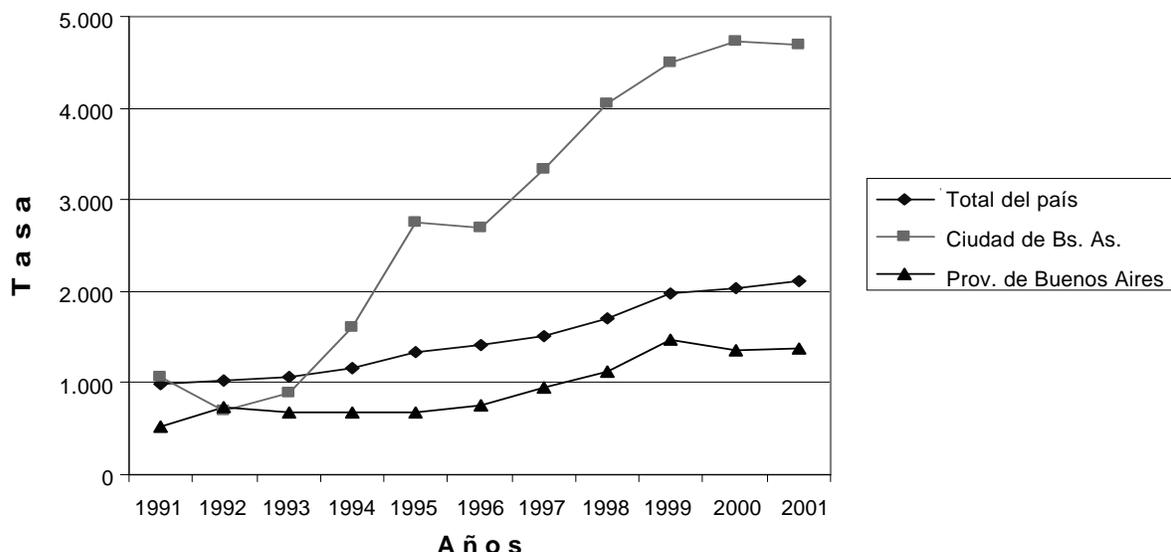
particular el aumento del desempleo abierto y el subempleo. Datos oficiales muestran esta evolución del delito: entre 1991 y 2001 para el país en su conjunto la tasa de delito más que se duplicó (Gráfico 4). El incremento fue aún muy superior en la Ciudad de Buenos Aires, la región más rica del país, para la cual la tasa de delito creció para el mismo período cuatro veces.

El delito contra la propiedad, que representa aproximadamente dos tercios del total de delitos, subió un 113% para el país en su conjunto, un 340% para la Ciudad de Buenos Aires y un 160% para el resto de la provincia de Buenos Aires. Dentro de las localidades bonaerenses del Área Metropolitana el delito se incrementó con mayor intensidad en aquellas más afluentes (Gráfico 5).

Los datos sobre victimización –provistos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación– muestran una evolución un tanto diferente a la observada mediante las tasas de delito oficiales. Por un lado, dan cuenta de que un alto porcentaje de la población ha declarado ser víctima de delito. Así, por ejemplo, para el año 2001 el 39,6 % de los residentes en la Ciudad Capital y el 39,3 % de los residentes en el conurbano bonaerense declararon haber sido víctima de algún delito²⁴. Esta incidencia superior del delito que arrojan

²⁴ Para las localidades del conurbano bonaerense los datos corresponden al año 2000. Delito incluye: todo tipo de crimen contra la propiedad, vandalismo, ofensas sexuales, corrupción, ataques y amenazas personales (datos provenientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2001 y 2002).

GRAFICO 5
Tasa de delito contra la propiedad (por 100.000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Informe Anual de Estadísticas Policiales, 2001.

las cifras sobre victimización se debe en gran medida a la falta de denuncia policial por parte de las víctimas²⁵. Al igual que lo observado con relación a las cifras oficiales sobre delitos, la vasta mayoría de las víctimas declaran que se trató de delitos contra la propiedad²⁶. Asimismo, los datos sobre victimización muestran que son las personas con mayores niveles socioeconómicos las que han tenido más chances de ser víctimas de delitos.

Di Tella, Galiani y Shargrodsky (2002), por su parte, analizaron la relación existente entre victimización y distribución de los ingresos. Utilizando una encuesta retrospectiva sobre victimización examinaron la evolución del crimen de acuerdo al nivel socioeconómico de las víctimas. Encontraron que en el caso de robo a la vivienda, fueron los pobres quienes sufrieron el mayor incremento. En el caso de robo callejero ambos grupos sufrieron una evolución similar. Según los autores, este hallazgo es consistente con el hecho de que son los sectores económicamente más afluentes los que pueden proteger sus hogares con sistemas costosos de seguridad. También encontraron que no existen diferencias en la probabilidad de denunciar los hechos delictivos por parte de ambos grupos ni en su acceso a la justicia.

²⁵ Así, por ejemplo en el año 2000 sólo el 7,4% de las personas que declararon haber sido víctimas de delito efectuaron la denuncia policial.

²⁶ Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires el 73,5% de las víctimas de delito corresponden a delitos contra la propiedad, en las localidades bonaerenses dicho porcentaje es del 86,8%.

Otros estudios muestran transformaciones en la forma que adquiere el delito en sí, en particular el uso de la violencia. En el siglo XX se había producido una dosificación de la violencia criminal. El delito tendía a profesionalizarse, se incrementaban los crímenes dolosos frente a los pasionales y la violencia era regulada en función de la necesidad ante objetivo. "Sólo maté cuando era necesario" explicaba un delincuente (Isla, 2002). En contraste, en la Argentina durante los noventa se revierte la tendencia a la disminución de violencia en el dolo, aumentando la tasa de homicidios en el momento de cometer el delito (Gayol y Kessler, 2002:30-31).

Por su parte, Kessler encontró que jóvenes de sectores populares testimonian el cambio de una lógica del trabajador a la lógica del proveedor, donde la legitimidad del ingreso no se establece por su origen sino con relación a que satisfaga algún tipo de necesidad. Eso implica que delito y trabajo no se contraponen, sino que se articulan en diversas formas intermedias entre legalidad e ilegalidad (Kessler, 2002).

Por último, hay un cambio importante en las representaciones sociales acerca de la delincuencia y la inseguridad. "Las clases subalternas –o fracciones de ellas– vuelven a ser peligrosas, pero ahora no por ser trabajadores sino, justamente, por haber dejado de serlo. No es ya la masa como un cuerpo gigantesco al que se teme, sino a individuos anómicos y desocializados; el riesgo es más de implosión que de explosión social" (Gayol y Kessler, 2002:18).

En la mayor parte de las encuestas de opinión pública desde fines de los noventa hasta 2003 el tema número uno de la agenda es el desempleo y el número dos la inseguridad. En contraste con estas percepciones muy relacionadas a los discursos de los medios de comunicación, puede señalarse que en el estudio etnográfico que hemos realizado en cuatro barrios populares de Buenos Aires (ver infra), la distancia entre la preocupación por el desempleo y por la inseguridad es mucho mayor. La inseguridad es un problema ubicado después de la alimentación, la salud, la vivienda o el nivel de ingresos. Considerando los ocho barrios visitados por nuestro equipo, sólo en uno había problemas abiertos y muy serios con la seguridad.

En ninguno de estos barrios ha habido acciones colectivas respecto de la inseguridad, aunque sí hubo protestas muy acotadas en dos barrios populares del conurbano durante 2003. En los sectores populares la "inseguridad" no se asocia necesariamente al delito realizado por pobres, sino también al miedo que genera la policía. Son comunes las denuncias por maltrato policial, las protestas por casos de asesinatos realizados por policías (práctica conocida

popularmente como "gatillo fácil"), así como por la inacción o complicidad policial ante situaciones delictivas.

2.6. La expresión espacial de los cambios sociales

Los cambios macroeconómicos y sus efectos en la creciente segmentación y polarización social tuvieron su expresión en el espacio, tanto en términos sociodemográficos como socioculturales. Los cambios en el modelo económico reforzaron las tendencias en el proceso de urbanización puestas de manifiesto algunas décadas atrás. La Argentina históricamente se caracterizó por su altísima y temprana urbanización²⁷ y por una significativa primacía de Buenos Aires²⁸. Sin embargo, desde hace varias décadas, la tendencia es a la disminución de la importancia relativa de Buenos Aires en el concierto urbano.

Tanto factores demográficos como económicos y sociales contribuyen a explicar la baja en el peso relativo y la pérdida de atracción del Área Metropolitana de Buenos Aires²⁹. La situación del mercado de trabajo generó que la principal metrópolis no atrajera migrantes internos con la misma intensidad con que lo había hecho en las décadas de los cincuenta y sesenta. Además, para un vasto sector de la sociedad, la calidad de vida en la principal metrópolis disminuyó no sólo a consecuencia de la falta de empleos adecuados sino también debido a un deterioro significativo en los servicios y la infraestructura pública³⁰.

También hubo cambios pronunciados en la organización socioespacial del Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta es una ciudad cuya organización espacial se encuentra estrechamente relacionada con los sectores socioeconómicos. Un empleado o profesional de clase media puede pasar meses o años sin ver las villas miseria ubicadas fuera de sus circuitos

²⁷ Así, por ejemplo, en 1970 el porcentaje de población residiendo en áreas urbanas en la Argentina ascendía al 79,2%.

²⁸ En el 2001 el 36,1% de la población total del país y el 45,5% de la población urbana residen en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En 1970 dicha concentración era aún superior. En 1970 el índice Ginsburg, el cual indica el porcentaje de población residiendo en el Área Metropolitana más importante dentro del total de las cuatro mayores, ascendía al 80,2%.

²⁹ El peso relativo de Buenos Aires dentro del conjunto de áreas urbanas decreció sistemáticamente (45,5% en 1970, 42,9% en 1980, 39,7% en 1991 y 37,2% en 2001). Consecuentemente crecieron en importancia relativa las ciudades de tamaño intermedio (datos provenientes del INDEC, Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001).

³⁰ Históricamente ha habido grandes disparidades en los niveles de vida, servicios e infraestructura entre la Ciudad de Buenos Aires y las localidades del conurbano bonaerense. Así, por ejemplo, en 1980 mientras en la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) era del 7,4%, en el conurbano ascendía al 21,9%.

cotidianos. Las áreas en las que viven y trabajan los sectores medios y altos se encuentran relativamente cercanas al Río de la Plata y hacia el norte de la ciudad. A medida que aumenta la distancia respecto del río y del norte tiende a descender paulatinamente el nivel socio-económico de la población. Así, Buenos Aires produce entonces un sentido territorial en *degradé* con algunas fronteras imperceptibles –aunque significativas– y otras más evidentes. La frontera más relevante es la que separa la Capital Federal (donde viven menos de 3 millones de personas) del Conurbano (donde viven más de 8 millones) y, por lo dicho antes, especialmente el límite al sur de la Capital.

Buenos Aires contrasta con ciudades como Río de Janeiro –u otras ciudades brasileñas– en las que desde los edificios más lujosos pueden verse las *favelas*. Por otra parte, en las "villas miseria" de Buenos Aires la convivencia entre personas y grupos de diferentes países y provincias contrasta con los ghettos étnico-raciales de Estados Unidos. Tradicionalmente, la relación entre territorialidad y etnicidad estuvo marcada por el modelo del *conventillo*, espacio donde los migrantes de los países más diversos compartían su vida conflictivamente. De esta manera, el nivel socioeconómico se asoció con la territorialidad mucho más que cualquier otro elemento³¹.

En la última década se intensificó la apropiación diferencial de los espacios por parte de los distintos sectores sociales, generando una creciente segmentación socio-espacial.

Para contextualizar las tendencias recientes, habría que remarcar que la expansión poblacional en las áreas periféricas del Área Metropolitana fue estimulada durante la etapa sustitutiva por políticas redistributivas que promovían el acceso a la vivienda por parte de la clase media y la clase trabajadora (Torres, 1993). Esta expansión urbana se dio de una manera muy heterogénea. La carencia de planificación urbana generó un uso de espacio incompatible, una deficiente articulación de vías de circulación y un insuficiente equipamiento e infraestructura urbanas. Como era de esperar, este proceso originó una apropiación diferencial del espacio urbano: las clases medias y altas residiendo en áreas con mejores localizaciones ecológicas y la clase trabajadora en áreas problemáticas desde el punto de vista ecológico.

Con el tiempo este proceso se fue reesforzando e intensificando³². Durante los ochenta las demandas populares por la tierra fueron crecientemente planificadas (Merklen,

³¹ Esto se ha desarrollado más extensamente en Grimson, 2003b.

³² Así, por ejemplo, durante el último gobierno militar (1976-1983) se implementaron políticas por las cuales, bajo el principio de "la Ciudad para quien la merece", la población residente en villas miseria o de emergencia fue desplazada al conurbano bonaerense (Oszlak, 1991). También se introdujeron cambios en la política

1991). Se multiplicaron las organizaciones populares para la toma de tierras y para la demanda de su regularización. El deterioro socioeconómico y los cambios políticos implicaron un cambio en las acciones de los movimientos populares. Los actores políticos comenzaron a enfatizar lo "local" y lo "gestionario" (Torres, 1993). Durante los noventa, debido a las condiciones económicas adversas sufridas por gran parte de la población, la expansión urbana se desaceleró. La venta de parcelas y los asentamientos ilegales disminuyeron (Clichevsky, 2001).

La principal tendencia urbana fue la polarización residencial, tanto dentro de la Capital Federal como en las localidades suburbanas. Podría sostenerse que así como a partir de mediados de la década de los ochenta los actores sociales más relevantes en la definición de espacios sociales fueron los pobres, en los noventa serán los ricos. En la Ciudad de Buenos Aires, entre 1991 y 1999, el número de viviendas de lujo se incrementaron más de cuatro veces (datos provenientes de Torres, 2001), y el número de viviendas simples o regulares decrecieron más del 10 %. Asimismo, y contrastando con lo anterior, el número de personas viviendo en villas miseria dentro de la ciudad capital aumentó de 11.157 en 1983, a 39.897 en 1987-1990 y 59.977 en 1993-1995.

El proceso de suburbanización de las elites se intensificó. En búsqueda de ambientes más naturales, seguros, socialmente homogéneos y con mejor equipamiento que el provisto por el Estado, las elites se mudaron a comunidades cerradas (barrios cerrados o country clubs). El crecimiento de estas comunidades fue abrumador³³ y concentrado mayormente en unas pocas localidades. En dichas localidades cohabitan entonces grupos de muy altos y muy bajos ingresos. Estos últimos son los que proveen de los servicios personales necesarios a los primeros.

Durante el período 1990-1998 dos mil millones de dólares fueron invertidos por capitales privados en la construcción de autopistas (Cicolella, 1999). Mediante ellas los sectores de altos recursos llegan cómodamente a sus comunidades cerradas sin ni siquiera tener un contacto más directo con los pobres suburbanos. La gran mayoría de la inversión privada durante esos años fue entonces dirigida a la construcción de centros comerciales, comunidades cerradas, hipermercados y hoteles. Como sostiene Cicolella (1999), la profunda

urbana de las localidades bonaerenses que previnieron la ocupación de parcelas que no contaran con infraestructura y equipamiento. El efecto de ambas políticas fue un desplazamiento de los pobres urbanos hacia la periferia y la densificación de barrios pobres y marginales tradicionales y un incipiente proceso de toma de tierras.

³³ En 1994 sólo 1.450 familias residían en este tipo de barrios, mientras que al finalizar la década dicho número fue estimado en alrededor de 35.000 (Torres, 2000).

polarización y fragmentación social en el Área Metropolitana de Buenos Aires ha sido en gran medida originada por este tipo de inversiones.

La otra cara de la moneda ha sido el deterioro generalizado en los barrios tradicionales de los sectores populares de clase baja y media. Las políticas neoliberales también implicaron un nuevo tipo de exclusión espacial de los pobres urbanos. Los tradicionales barrios obreros, distantes de los barrios de clases medias, se convirtieron en barrios de desocupados. En los momentos más agudos de la crisis la suma de desempleo y subempleo en algunos barrios casi abarcaba a la totalidad de sus habitantes. Eso generaba una crisis en el transporte público, y se reducían las conexiones entre esos barrios y la ciudad.

Así, Buenos Aires parecía desplazarse del modelo del conventillo al modelo del "ghetto". Es decir, un desplazamiento de un modelo de espacios compartidos con fronteras simbólicas relativamente blandas a otro en el que las fronteras territoriales duras se convierten en hegemónicas. Se trataría más bien de un ghetto social, antes que de uno étnico o racial. Esta caracterización resulta relevante ya que, a continuación, se verá que las organizaciones de desocupados son agrupamientos de vecinos desempleados de un barrio.

Un argumento de nuestro estudio es que la segregación espacial es una condición necesaria –aunque no suficiente– para el surgimiento de nuevos movimientos de desocupados. No hemos encontrado movimientos de desocupados fuertes en barrios socialmente heterogéneos³⁴. El ghetto social, paradójicamente, coadyuva al surgimiento de esas organizaciones. Es el viejo "dormitorio obrero" devenido espacio comunitario de la desocupación. Además, es muy frecuente la relación entre los nuevos asentamientos de los años ochenta y las organizaciones "piqueteras" de fines de los noventa³⁵. Podría entonces establecerse una fuerte conexión entre el salto cualitativo de segregación espacial –producto del neoliberalismo– y las nuevas formas populares de organización popular, con sus características organizacionales e identitarias.

³⁴ Se ha analizado la relevancia de la segregación espacial en la ciudad de Mosconi en el noroeste argentino, una *company town* petrolera con fuerte cultura laboral y sindical, para la emergencia allí de uno de los primeros y más poderosos movimientos de trabajadores desocupados (Svampa y Pereyra, 2003).

³⁵ Como se verá en mayor detalle en la Segunda parte del trabajo en el caso de las áreas estudiadas etnográficamente.

3. La vida organizacional en zonas populares de Buenos Aires³⁶

Ante este panorama social ha habido múltiples respuestas de la sociedad civil. En distintas fases históricas existen distintos tipos de organizaciones, con diferentes reclamos, identidades y modos de acción. La Argentina se ha caracterizado por una fuerte tradición sindical, así como por una densa trama organizacional en los barrios. El terrorismo de Estado de la dictadura militar implicó la muerte y desaparición de casi una generación de líderes populares y estudiantiles. A pesar de ello durante la dictadura hubo diversos modos de resistencia y durante los años ochenta, ya en contexto constitucional, hubo intensas protestas abarcando cuestiones de derechos humanos, sindicales, de vivienda y educativas.

El contraste entre el "clima" ideológico y cultural de los setenta y de los noventa es obviamente notorio. Si nos limitamos a considerar a las organizaciones populares, sus modos de acción y sus reclamos, el contraste con los años setenta se vincula a que los sindicatos fueron antes un actor central de la vida política argentina. Incluso, durante los cinco años y medio del gobierno de Alfonsín (1983-1989) la Confederación General del Trabajo realizó trece huelgas generales. En cambio, la década del noventa se caracteriza por la pérdida del protagonismo sindical y el surgimiento de nuevos fenómenos. Con la llegada del peronismo al gobierno en 1989 y la aplicación extrema de las recetas neoliberales por parte del presidente Carlos Menem, los grandes sindicatos fueron oficialistas. Integrados a la gestión gubernamental, las negociaciones se centraron en cuestiones como el manejo de los fondos de las obras sociales sindicales y límites a la inmigración, a la vez que el desempleo se multiplicaba tres y hasta cuatro veces.

Durante el auge del neoliberalismo en la Argentina se generaron las condiciones para un amplio consenso social para establecer un sistema de convertibilidad del peso y el dólar que persistió hasta enero de 2002. Después de una serie de huelgas y protestas resistiendo en la medida de lo posible a la oleada privatizadora, los grandes sindicatos (además de perder afiliados) fueron cooptados por el gobierno de corte Justicialista. Por su parte, amplios sectores medios seducidos por el acceso a bienes de consumo mediante el crédito y percibiendo salarios en valor dólar prestaron consenso a las nuevas políticas que prometían el rápido ingreso del país al Primer Mundo³⁷.

³⁶ Esta sección se basa en el Informe Etnográfico dirigido por Alejandro Grimson. En el trabajo de campo en los barrios populares participaron también Pablo Lapegna, Nahuel Levaggi, Gabriela Polischer, Paula Varela y Rodolfo Week.

³⁷ Para comprender los motivos de este amplio consenso de la convertibilidad y el neoliberalismo extremo en la Argentina es necesario entender las consecuencias culturales de la hiperinflación de 1989 en la sociedad argentina (ver Grimson, 2003a).

Durante los primeros años noventa se consolidaron ciertas características de las protestas sociales que ya estaban presentes desde la década anterior. Había una "abundante movilización de recursos colectivos, (...) un grado alto de fragmentación y escasa durabilidad en las protestas (...), la concentración del reclamo sindicalizado en los gremios de servicios y estatales (...), un crecimiento de la protesta de matriz cívica, con un carácter marcadamente diversificado y con rasgos claros de localización y singularidad. Por ende, con alta fragmentación y escasas probabilidades de construir sujetos unificados de acción de cierta permanencia en el tiempo y extensión en el espacio" (Schuster y Pereyra, 2001:59-60).

Sin embargo, a fines de la década esta situación ha cambiado. Se han constituido sujetos con identidades nuevas, como los piqueteros³⁸ o las fábricas recuperadas, lejanos a la protesta sindicalizada tradicional, pero también a los rasgos de fuerte singularidad que dificultaban la permanencia en el tiempo y la extensión en el espacio³⁹.

Resulta entonces necesario distinguir al menos dos momentos en los años noventa: la primera fase de auge neoliberal (expresado en la reelección del presidente Menem en 1995) y una fase de crisis. Creciente estancamiento económico y una franca recesión desde la segunda mitad de 1998 se combinaron con una legitimidad política socavada lentamente por el aumento de la pobreza, el desempleo y la corrupción. Mientras tanto, comenzaron a emerger con diversa intensidad nuevas organizaciones populares y nuevos modos de protesta.

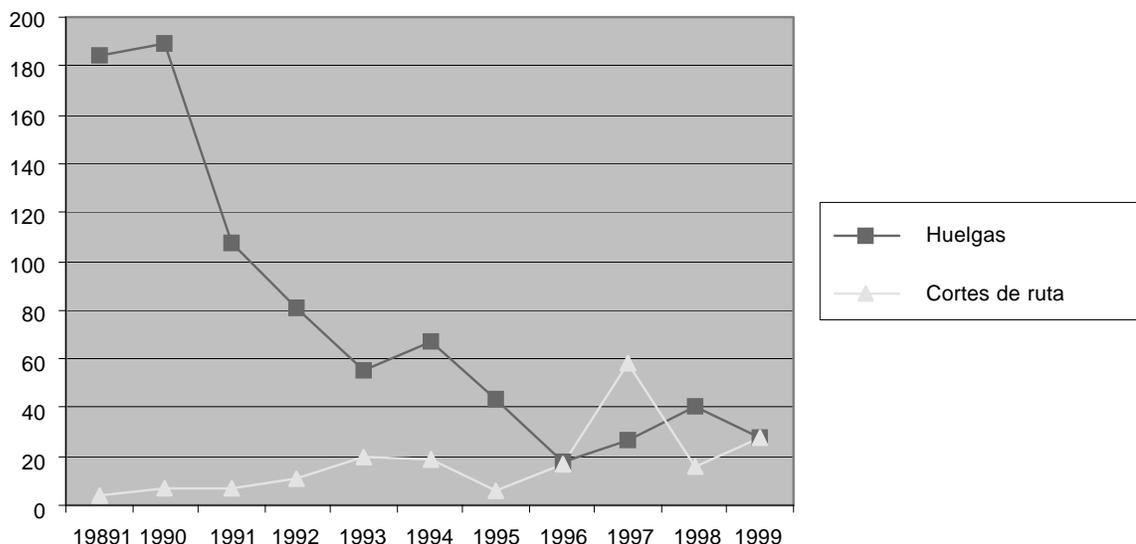
Después de intensas huelgas en los años 1989 y 1990 se produjo una notoria caída de éstas, hasta que comenzaron a incrementarse levemente, junto al aumento de los cortes de ruta en 1997.

La crisis de legitimidad del modelo y la dramática crisis económica avanzaron hasta su estallido en diciembre de 2001. En un contexto recesivo, con muy alto desempleo y crisis bancaria, el gobierno estaba inmóvil excepto para decidir una drástica restricción del acceso al dinero depositado en los bancos (el "corralito"). En ese contexto se produjo el cacerolazo del 19 de diciembre y las movilizaciones del 20 de diciembre que culminaron en la renuncia del

³⁸ En la lucha sindical el "piquete" es el dispositivo para impedir, durante una huelga, el ingreso de personal a la empresa. Como las organizaciones de desocupados han desarrollado sus principales luchas a través de cortes de ruta, impidiendo el tránsito de automotores, se las conoce como organizaciones "piqueteras". El término fue utilizado en un inicio con connotaciones estigmatizantes en algunos medios de comunicación, pero las propias organizaciones se lo han apropiado con sentido positivo, de aquellos que luchan y suelen cantar en sus movilizaciones frases como "piqueteros carajo!".

³⁹ Podría alegarse que a pesar de identidades como "piqueteros" continúa habiendo una alta fragmentación. Esto es cierto, pero en rigor no se explica como en la fase analizada por Schuster y Pereyra por las características de la protesta social en sí, sino por las escisiones específicas del arco político de la izquierda y la centroizquierda en la Argentina (ver Svampa y Pereyra, 2003).

Huelgas y cortes de rutas, 1989-1999

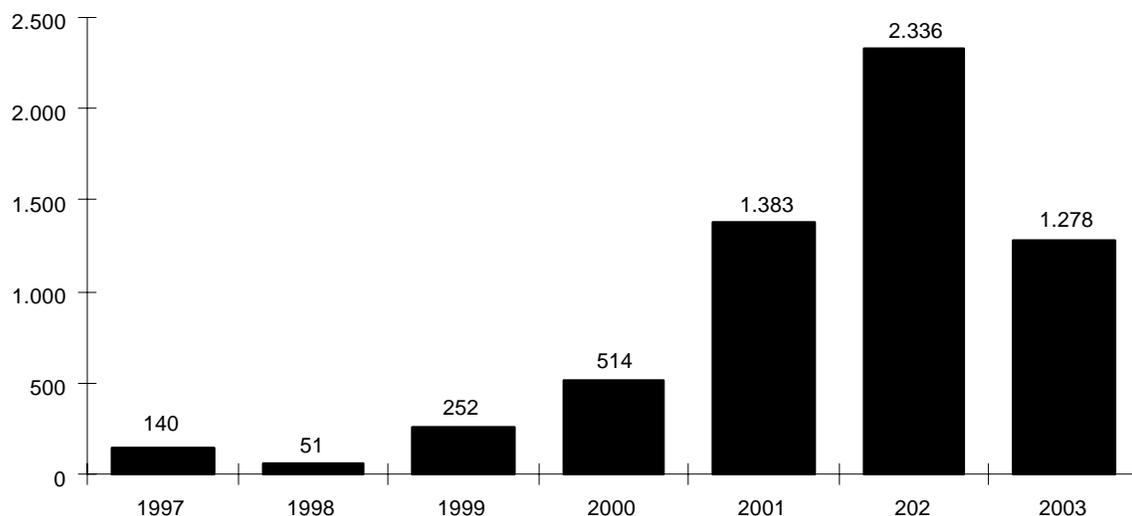


Fuente: Svampa y Pereyra, 2003:35. Elaboración a partir de datos del proyecto UBACYT "La transformación de la protesta social en la Argentina 1989-1999".

presidente. Entre enero y marzo de 2002 hubo intensas movilizaciones en todo el país. En diciembre de 2001 se contabilizaron 859 cacerolazos, 706 en enero de 2002, 310 en febrero y sólo 139 en marzo. De hecho, es probable que 2002 haya sido el año con mayor cantidad de movilizaciones callejeras de los últimos quince años. Si se compara con el grado de conflictividad social de 2004, comparativamente bajo, resulta claro que la fase abierta a fines de los noventa se ha cerrado, aunque aún resulte difícil precisar las características de la etapa actual.

Entre fines de los noventa y 2003 se desarrollaron al menos cinco procesos de organización popular que merecen ser destacados. Han surgido nodos de redes de trueque, donde se busca resolver o paliar la carencia de dinero necesaria para el mercado a través del intercambio de bienes o saberes con otras personas en un circuito informal que en su auge involucró a dos millones de personas (Hintze y otros, 2003). Han crecido y se han expandido los comedores populares que, obteniendo insumos por parte de gobiernos municipales y eventualmente de donaciones, garantizan un plato de comida o una copa de leche para niños y adultos que están al borde de la indigencia. Han surgido y se han expandido grupos de desempleados que se organizan para exigirle al Estado trabajo, planes de empleo y para garantizar su subsistencia cotidiana. Han aparecido asambleas barriales, generalmente en barrios de clases medias, cuya movilización y "compromiso" no responde sólo a una necesidad económica de los propios asambleístas (no son necesariamente ahorristas, ni indigentes, ni desempleados), sino básicamente a la crisis político-institucional de representación. Han

Evolución anual de los cortes de rutas, 1997-2003



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

surgido fábricas y otras empresas recuperadas por sus trabajadores después de su quiebra, cierre o abandono por parte de sus anteriores propietarios.

Estas respuestas surgieron en distintos momentos y frente a diferentes conflictos. Las asambleas vecinales se conforman a partir de la crisis de diciembre de 2001. Las organizaciones de desocupados se remontan a la segunda mitad de la década de 1990 –en el Gran Buenos Aires comienzan a aparecer en 1997–. Los comedores populares surgieron a fines de la década de 1980, durante la crisis hiperinflacionaria a partir de la cual se restringieron planes alimentarios del Estado. Los nodos de trueque aparecieron a mediados de los '90. La mayoría de las fábricas fueron tomadas y recuperadas por sus trabajadores desde fines de 2001, como respuesta colectiva ante el cierre de fuentes de trabajo en un contexto desolador.

Cada uno de estos procesos ha tenido una dinámica diferente. El trueque ha sufrido una explosión desde fines de 2001 hasta mediados de 2002, y una fuerte crisis y desorganización posterior que lo ha llevado a desaparecer como fenómeno social. Las asambleas populares tuvieron auge en la primera mitad de 2002 y comenzaron a decaer rápidamente. Aunque se mantienen unas pocas asambleas en barrios específicos, los modos en los cuales los sectores medios (bajos, medios y altos) participaron social y políticamente en los últimos años hoy no tienen peso. Esto sucede, justamente, porque esos sectores se alejaron paulatinamente de esa participación. En contraste, los fenómenos ligados a los sectores pobres han tenido otra dinámica.

Los comedores, las organizaciones de desocupados y las fábricas recuperadas tienen plena vigencia aún. Vigencia que no implica que no hayan cambiado. De hecho, puede percibirse cierta institucionalización de los comedores, cierta fragmentación y crisis del fenómeno piquetero y una dinámica política aún abierta en las empresas recuperadas.

Ahora bien, ¿cómo abordar el estudio de estas respuestas? Inmediatamente después de la crisis de 2001 se multiplicaron análisis simplistas acerca de un "cambio radical" en la cultura política de sectores populares, así como acerca de la capacidad de reconstruir legitimidad y hegemonía por parte de los partidos políticos tradicionales. Con la estabilización posterior, el crecimiento del PBI y los fuertes indicios de fragmentación de los sectores populares predomina la idea de que ésta habría sido una crisis como tantas otras y todo ha seguido igual. Entre quienes afirman la ruptura total y quienes aseguran una continuidad completa nos encontramos con el desafío de analizar y comprender las transformaciones empíricamente.

3.1. Los cuatro barrios estudiados

Esta segunda parte del artículo analiza las formas de organización y acción de sectores populares a partir de estudios etnográficos desarrollados en cuatro barrios populares de Buenos Aires entre noviembre de 2002 y julio de 2003. Estos estudios han sido complementados con estudios de reconocimiento de campo en otros cuatro barrios, así como con el seguimiento atento de procesos políticos en los medios de comunicación y de otros estudios de caso contemporáneos. En esta sección describiremos brevemente los cuatro barrios o zonas estudiadas etnográficamente, señalando unos pocos elementos de cada barrio tomando en cuenta su población, tipo de urbanización, sus organizaciones y sus vínculos con el Estado. Las secciones subsiguientes presentarán una síntesis de tendencias generales de los procesos organizacionales en Buenos Aires considerando nuestro trabajo de campo junto a otros estudios previos y contemporáneos.

Para comprender los procesos de organización y acción colectiva en Buenos Aires desarrollamos un abordaje territorial, analizando un conjunto diverso de actores con un parámetro territorial (Portes y Walton, 1976:73). Estudiamos entonces la vida organizacional y política de zonas populares⁴⁰. Las cuatro zonas han sido seleccionadas por su diversidad de

⁴⁰ En noviembre de 2002 iniciamos el trabajo de campo que continuó hasta agosto de 2003. En cada barrio han trabajado dos miembros del equipo y hemos reconstruido el mapa organizacional, analizando cómo se han formado esas organizaciones, cómo funcionan, quiénes son sus miembros, qué reclaman, cómo protestan

historias, tradiciones y problemas, buscando que expresaran procesos estructurales de cuatro áreas diferentes de la región metropolitana. En la ciudad de Buenos Aires una villa miseria. En el conurbano bonaerense, un asentamiento de la zona sur, un área con asentamientos y barrios obreros en el oeste, y un barrio obrero-popular en el noroeste⁴¹.

La villa 7 de Soldati es una población espontánea que comenzó a formarse en la década del sesenta. Se desarrolló sin planificación alguna y, por ello, es la villa miseria clásica repleta de pequeños pasillos internos. Cuando a fines de los setenta la dictadura militar intentó erradicar las villas de la Capital Federal surgió aquí una organización de vecinos que, en su desarrollo posterior, se instituyó como Junta Vecinal. Actualmente, la Junta representa formalmente a la villa ante las autoridades municipales y sus autoridades son elegidas por el voto de todos los pobladores, sean argentinos o extranjeros. Esto es relevante ya que una proporción alta de los habitantes, alrededor de un tercio, provienen de Bolivia y Paraguay. La Junta se encarga de las cuestiones de vivienda y urbanización, actuando como intermediaria para obtener y distribuir materiales de construcción. Desde inicios de 2002 distribuye también cajas de alimentos a cada familia que son entregados por el gobierno de la ciudad. Por último, administra algunas decenas de planes de empleo. En la villa hay un gran número de organizaciones de base: entre otras, catorce comedores populares, tres organizaciones de desocupados, una cooperativa de vivienda.

El segundo barrio se llama La Fe. Está al sur del Gran Buenos Aires, en Monte Chingolo, partido de Lanús, una región de muy temprana urbanización y que se caracteriza por ser parte de la industrialización que se produjo desde mediados de 1930, así como por tradicionales barrios obreros. La Fe, a diferencia de la *villa* es un *asentamiento*, es decir fue ocupado ya en los ochenta sin autorización, pero con una planificación colectiva que respeta la traza urbana y la dimensión de los lotes. La desindustrialización de fines de 1970 y principios de 1980 golpeó duramente allí, dejando cementerios de fábricas.

El partido de Lanús es gobernado desde 1983 por un viejo caudillo del Partido Justicialista, Manuel Quindimil. Su estilo asistencialista deviene en La Fe en la presencia de comedores municipales que son dirigidos por punteros políticos peronistas. La superposición

—si es que lo hacen—, cómo se vinculan con la población del barrio, con otras organizaciones, con distintos niveles del Estado. También se realizó trabajo de reconocimiento en los barrios de Villa Paraíso (estudiado antes por Auyero, 2001), Ciudad Oculta (estudiado antes por Sirvent, 1999), Villa Aguada (estudiada por Hermitte et al., 1983) e Isla Maciel. En ellos colaboraron también Matías Bruno y Santiago Canevaro.

⁴¹ Los nombres de algunos lugares y personas han sido cambiados. En cambio, otros nombres y lugares no. Se ha utilizado criterios éticos y criterios prácticos, ya que hay lugares que no pueden “ocultarse” fácilmente.

Estado/ Partido/ caudillo se traduce en el barrio en comedor municipal/ unidad básica/ puntero. Esto contrasta con los comedores de la villa de Soldati que tienen diferentes posicionamientos políticos y son autónomos del gobierno local. A fines de los años noventa los vecinos se organizaron por fuera y en contra del municipio por cuestiones de tierra y vivienda. Otras demandas se fueron incorporando al nuevo agrupamiento que finalmente se constituyó como Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) integrado a una red de otros movimientos ubicados en diferentes barrios que conforman el MTD Aníbal Verón, una de los principales movimientos de desocupados en el sur del Gran Buenos Aires.

Los barrios estudiados

Nombre del Barrio y tipo de zona	Zona	Población aproximada	Organizaciones relevantes	Fenómeno específico
La Fe, Monte Chingolo (asentamiento)	Lanús, Sur GBA, vieja zona industrial, en decadencia hace tres décadas	5.000	Comedores y red asistencial del municipio peronista, unidades básicas. Movimiento de Trabajadores Desocupados	Barrio polarizado entre peronismo y piqueteros
Villa Soldati (villa miseria)	Zonas pobres de Capital Federal con monoblocks y villas miseria	17.000	Junta Vecinal, 14 comedores autónomos 3 organizaciones de desocupados	"Selva" de organizaciones fragmentadas, identificación de Junta con Estado
Billinghurst (barrio obrero)	San Martín, noroeste GBA, zona industrial dinámica en crisis reciente	20.000	Fábrica recuperada, comedores, unidades básicas	Fábrica recuperada sin organizaciones de desocupados ni proceso vecinal
El Tambo (asentamiento) y barrios obreros y villas miseria cercanas	La Matanza, oeste GBA, zona popular intermedia	6.000 (ET)	Cooperativa barrial. En barrios cercanos UB.	Vigencia de dos décadas y transformación de una organización local dominante

Un tercer barrio, Billinghamurst, situado en el Noroeste del conurbano, resulta de un tipo de expansión de la ciudad sin asentamientos, por loteo estatal, con fuerte contexto industrial y obrero que entró en crisis en los últimos años. En la zona norte del Área Metropolitana de Buenos Aires se concentraron muchas de las inversiones más importantes desde 1960 y 1970, y continúa siendo epicentro de la producción industrial. Las fábricas cerradas del norte son generalmente producto de la crisis específica de la segunda mitad de los años 1990. En San Martín, donde se encuentra el barrio del noroeste que estudiamos, funcionaban a mediados de los noventa el 10 % de las industrias de la provincia de Buenos Aires.

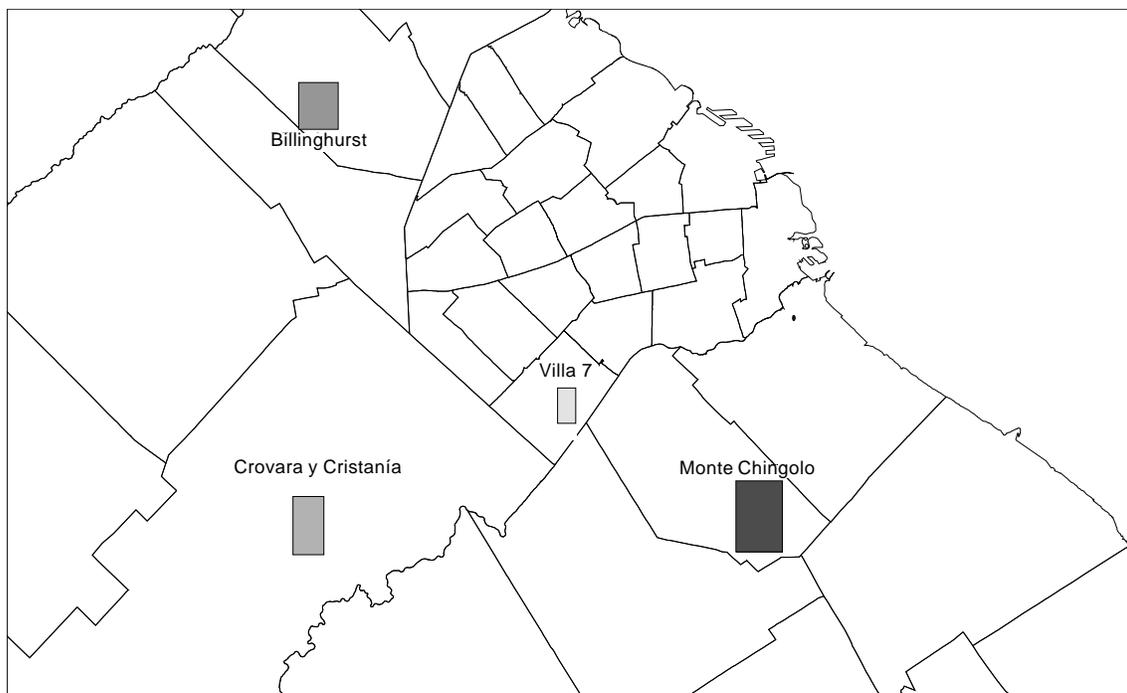
En esta zona las acciones colectivas frente a la crisis son muy diferentes que en otras zonas de la ciudad. La crisis de empleo es más reciente y afecta a una población con mayor calificación. En vez de canalizarse a través de una organización de desocupados, se abordó impulsando la ocupación y la lucha por reabrir una fuente de trabajo: una fábrica metalúrgica llamada Forja. En un ámbito sin fuerte tradición territorial (no hay luchas vecinales importantes en su historia reciente) y sin organizaciones vecinales importantes, la demanda de empleo se canaliza a través de otra tradición: la sindical. Por ello, de los cuatro barrios y procesos analizados el de Forja es, en términos de género, el único protagonizado exclusivamente por varones.

Por último, la zona estudiada en el oeste se encuentra en el partido de La Matanza, el de mayor población del conurbano, con altos niveles de pobreza e indigencia. La Matanza es una combinación de diferentes procesos urbanos. El Tambo es un asentamiento como La Fe, pero con un grado de urbanización mejor. Los barrios del área de Crovara y Cristanía como Villa Marconi y San Alberto tienen más similitudes con Billinghamurst por su carácter de loteo y por su relación hasta poco tiempo atrás con la producción industrial.

El Tambo presenta la peculiaridad de constituir en los ochenta una organización por la cuestión de la tierra y la vivienda (Merklen, 1991), que continúa interviniendo sobre esa misma cuestión también en barrios aledaños y que, a la vez, es de las más dinámicas también en los últimos años en relación a la cuestión del empleo. Esa organización barrial fue el eje desde el que se constituyó una Federación de Tierra y Vivienda (FTV) de alcance nacional que forma parte de una de las tres centrales sindicales del país. La expansión de la FTV se vincula a generalizar, desde espacios territoriales, demanda de empleo y gestión y administración de planes sociales.

La Matanza tiene un fuerte peso electoral y, por lo tanto, es relevante en el conjunto de los procesos políticos del conurbano bonaerense. A la vez, es epicentro de dos grandes

organizaciones de desocupados, la FTV y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), muy diferentes de las que se han consolidado en la zona sur. Si bien en El Tambo la organización fundante del barrio, que incorporó como central la cuestión del empleo, es completamente hegemónica en su intermediación con el Estado, en los barrios cercanos la red de punteros del Partido Justicialista es muy activa.



Ubicación de los cuatro barrios estudiados en el Área Metropolitana de Buenos Aires

En varias zonas de La Matanza, en La Fe, en la villa de Capital, al igual que en muchos barrios de la ciudad, *hace veinte años el gran problema se vinculaba con el acceso a la tierra y la vivienda*. La principal organización de La Fe es el Movimiento de Trabajadores Desocupados que, surgido a fines de los noventa, no tiene ninguna continuidad con las tomas de tierra de los ochenta, aunque sus primeras tareas en el barrio sí estuvieron relacionadas con nuevas tomas y con el enfrentamiento con una cooperativa de vivienda ligada al municipio. En la villa de capital la principal organización es la Junta Vecinal que surgió hace dos décadas por la cuestión de la vivienda, la tierra y la urbanización. El Tambo es el epicentro del grupo "piquetero" más numeroso a nivel nacional, que justamente se denomina Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y administra miles de planes de empleo. Es una "federación" de organizaciones territoriales, barriales. Las tierras de El Tambo fueron ocupadas de manera planificada

bajo el liderazgo de quienes hoy dirigen esta Federación. Ese desplazamiento, de la tierra al trabajo, que representa la FTV, se encuentra también en La Fe como demanda de sus habitantes, pero sin continuidad organizacional. En la villa, en cambio, la Junta administra planes de empleo del gobierno pero no asume ese reclamo como parte de su agenda, con lo cual se genera el espacio para el surgimiento de otras organizaciones de desocupados. Esta disociación, que no se plantea en El Tambo ni en La Fe, se vincula a la vez al alto grado de fragmentación de las organizaciones de la villa.

La *tradición sindical* que caracteriza el proceso de Forja, en Billinghamurst, también se hace presente en organizaciones como la FTV y los MTD, pero con otras características. Por una parte, en estas organizaciones resulta evidente la presencia de *lo vecinal*. Pero también por la presencia explícita de *lo político*, expresado a través de una candidatura electoral en la FTV y en un proyecto de cambio social del MTD. La política, en cambio, es mirada con desconfianza en su conjunto desde la Cooperativa Forja, que tampoco simpatiza con cortes de ruta u otras acciones directas.

En la zona de Billinghamurst, al igual que en toda la zona norte de la ciudad, no hay *organizaciones de desocupados* y sí hay muchas *fábricas recuperadas* por los trabajadores, mientras en la zona sur y oeste de la ciudad predominan las organizaciones de desocupados sobre otros fenómenos, así como en las villas de la Capital los "piqueteros" son muy minoritarios respecto de la hegemonía de la Junta Vecinal. Estas diferencias pueden explicarse por la historia de la ocupación de la tierra y las características de la población, pero también por modelos de gestión pública muy distintos en los gobiernos locales.

Ahora bien, la relación entre la principal organización barrial y la población es muy variable en los cuatros casos. En un extremo se ubica La Cooperativa en El Tambo, única organización y único intermediario entre el Estado y la población. En La Fe, en cambio, hay una bipolaridad representada por el MTD y los punteros peronistas. Las identificaciones se encuentran polarizadas y, si se piensa únicamente en términos instrumentales, se trata de modos de acceso muy diferentes a los mismos recursos (planes, comida, etc.). En la villa 7 se presenta una combinación de hegemonía sobre fragmentación. Muy alejada de la hegemonía absoluta en El Tambo, la relevancia de la Junta Vecinal, en un barrio mucho mayor en dimensión espacial y poblacional, se produce por la multiplicidad atomizada de organizaciones. Si se consideran otros barrios visitados y estudiados la fragmentación organizacional es más frecuente que la existencia de una organización hegemónica.

3.2. La agenda de los sectores populares: de la vivienda al trabajo

Durante el modelo sustitutivo de importaciones (y sus estertores), la cuestión central a la que el proceso de urbanización no podía dar respuesta era la cuestión de la vivienda y de las condiciones de vida del espacio barrial (iluminación pública, servicios, agua, etc). Esta problemática era señalada para el conjunto de las áreas metropolitanas de la región. Portes y Walton sostenían al respecto: *"rather than occupational or income needs, it is the demand for housing that has most effectively politicized the poor"* (1976:74). Ciertamente que por las características de la Argentina, como hemos dicho, los sindicatos cumplieron en décadas anteriores un papel excepcionalmente importante si se compara con otros países latinoamericanos. Pero si nos limitamos a considerar los barrios populares, los relatos de las villas y asentamientos narran el esforzado y paulatino mejoramiento de sus condiciones de vida en términos de vivienda. Si bien ésta es una cuestión urbana permanente, la multiplicación del desempleo y subempleo durante la década de 1990 desplazó la cuestión de la vivienda como aspecto principal en la movilización de los sectores populares. Así, mientras la vivienda ha sido un eje clave de la organización popular durante el modelo sustitutivo de importaciones, el trabajo se convirtió en el eje clave en Buenos Aires después del auge neoliberal.

Los barrios en los que se llevó a cabo el estudio expresan claramente estas transformaciones. En Buenos Aires, el proceso de urbanización estuvo acompañado por la escasez de terrenos habitables legalmente. Como respuesta a los problemas del espacio urbano y acceso a servicios nacieron entonces organizaciones barriales. Estas organizaciones junto con las sindicales eran las principales formas de organización de los sectores populares hasta finales de la década de los ochenta.

Las organizaciones barriales se originaron con diversas finalidades: ocupar nuevas tierras, distribuir colectivamente los lotes, defender ocupaciones espontáneas contra acciones de "erradicación" del gobierno (esto fue muy común durante la dictadura militar a fines de los setenta) o, buscar una mejor inserción del barrio en la ciudad y una mejor calidad de vida. También tuvieron motivaciones deportivas y culturales y eventualmente, relacionadas con impuestos y tasas municipales (González Bombal, 1989) .

En muchos barrios populares hacia mediados de los años noventa los problemas de "vivienda" parecían haber encontrado posibles soluciones (asfalto, servicios y en menos casos tenencia de la tierra), pero sus habitantes sentían cada vez más la cuestión del desempleo. Mientras para cuestiones de vivienda y urbanización se encontraban a veces paliativos, a veces mejorías reales, el desempleo afectaba cada vez más a los hogares y a las redes

sociales en las cuales esos hogares estaban insertos. Esto se tradujo en una transformación de la agenda política de los pobres urbanos.

En el Gran Buenos Aires, algunas organizaciones que habían surgido en los ochenta para reclamar tierra y vivienda se transforman en la segunda mitad de los noventa en organizaciones de desocupados que van a reclamar empleo y políticas de empleo al Estado. En otros casos no hay una continuidad tan directa, pero sí una fuerte coincidencia entre barrios con historia de lucha colectiva por la tierra y barrios con organizaciones de desocupados fuertes.

Ese desplazamiento, de una agenda de tierra/vivienda a una de trabajo, se enmarca en un desplazamiento más general. Antes de 1997 ó 1998, los análisis de barrios populares indicaban una combinación de fuerte red clientelar peronista, escasez de otras organizaciones sociopolíticas y desarrollo de nuevos agrupamientos religiosos (Semán, 2000). Cuando se comparaba esa situación con la primera mitad de los años setenta o los años ochenta se detectaba un cambio histórico producido en el pasaje desde un lugar con "alta densidad organizativa y niveles de movilización política (...) a ser un espacio caracterizado por la desertificación organizativa y bajos niveles de movilización política" (Auyero, 2001a:62).

Por ello, el diagnóstico sociopolítico de "desertificación organizativa" estaba situado en un contexto de transición donde (además del impacto desorganizador de la dictadura) los impulsos de urbanización de la villa habían cedido ante ciertas mejorías. Mientras, la cuestión del desempleo ya se ha instalado como problema central pero sin tener aún una respuesta organizativa. En esta etapa, en contraste con países europeos donde hay fuertes políticas del Estado respecto del desempleo, en la Argentina para los desocupados "en lugar de la centralidad de los derechos y las políticas públicas, aparecerá el mercado como único escenario posible donde intentar sobrellevar la situación" (Kessler, 1996:112).

3.3. La emergencia de las organizaciones de desocupados

Durante la primera fase de los años noventa los procesos organizacionales en el Gran Buenos Aires estuvieron marcados por la crisis y la desorientación. A medida que desaparecían o se vaciaban organizaciones populares de base, crecía la relevancia de las relaciones clientelares. Los barrios que habían sido dormitorios obreros de cadenas de fábricas dejaban de tener sólo un porcentaje pequeño de desempleados para convertirse en "barrios de desempleados". A veces a través de redes clientelares, otras veces por parte de organizaciones autónomas crecían las ollas populares, los comedores y los merenderos. Básicamente,

reclamaban al Estado más alimentos, un boleto de ómnibus para los desocupados, medicamentos o cuestiones similares.

Una de esas organizaciones en Florencio Varela decidió imitar los cortes de ruta que se habían realizado en zonas del interior del país. Se instalaron varios días en una ruta y obtuvieron por parte del gobierno varios centenares de planes sociales para desocupados. Ese logro de los desocupados de Varela modificó la agenda de muchas pequeñas organizaciones populares. El reclamo de planes sociales comenzó a generalizarse. Dichos planes –ideados durante el gobierno de Menem para apaciguar los reclamos del interior antes de las elecciones– no sólo debieron extenderse después de las mismas en 1997, sino que más organizaciones comenzaron a reclamarlos⁴².

Los planes se obtenían generalmente en un número menor al de las personas necesitadas. Pero aunque no cubriera a todos, el éxito acercaba a nuevos desocupados a la organización, con lo cual la demanda se ampliaba. Por otra parte, el gobierno constantemente intentaba dar de baja o reducir los planes, a veces alegando cuestiones formales acerca de requisitos o planillas. Así, conservar los planes requirió movilizarse y completar papeles, destinar personas a la gestión burocrática en ministerios y dependencias estatales a la vez que organizarse para obtener nuevos planes.

Los beneficiarios debían realizar una "contraprestación" a cambio del plan y eso implicaba generalmente que iban a desarrollar tareas supervisadas por la municipalidad. Así, cada vez que una organización de desocupados obtenía planes, perdía miembros: quienes lograban el beneficio cortando rutas realizaban después actividades controladas por gobiernos locales y hasta punteros políticos a los que se habían enfrentado. Por ello mismo comenzaron a reclamar que las tareas de contraprestación pudieran desarrollarse en la propia organización. Esto permitía desarrollar diversos emprendimientos productivos y comunitarios (panaderías, bloquera, ropero, construcciones, entre otros) y mantener a los miembros organizados. De ese modo, los desocupados trabajaban en emprendimientos de sus organizaciones y se movilizaban para reclamar más planes sociales para otros vecinos desocupados. Para cuando esto se hubo asentado, cada organización de base de desocupados se había convertido en una suerte de sindicato de desempleados.

En este proceso se combinan de manera peculiar dos claves del espacio urbano: el barrio y el tránsito. A los barrios inscriptos en la segregación clásica de Buenos Aires se le

⁴² El plan (en sus diferentes denominaciones) implica que el beneficiario cobra un monto fijo mensual que actualmente es de 150 pesos (50 dólares aproximadamente).

agregaba ahora la capa geológica de la segregación neoliberal que los convirtió en una suerte de institución total de la miseria. Sin trabajo ni siquiera era posible pagar el transporte para salir de los barrios. El encierro no era legal sino económico. Desde ese parámetro barrial se agrupan quienes no tienen empleo.

¿Cómo protestan quienes viven cada vez más inmóviles y encerrados en esos barrios? Primero, cortan rutas y avenidas, cortan justamente el tránsito, el movimiento general de la ciudad, para impedir –hasta donde les permiten sus fuerzas– que la vida urbana continúe como si ellos no existieran.

En la medida en que las organizaciones acumularon fuerzas, agruparon a más vecinos y se coordinaron con otros barrios; ya no se trataba de cortar el tránsito en cualquier avenida o ruta. Se planteaba la posibilidad de realizar la protesta en la frontera urbana por excelencia: los puentes que unen la Capital con el Gran Buenos Aires. En la zona sur de la ciudad esos puentes atraviesan el Riachuelo. La zona sur fue la primera zona industrial y, por lo tanto, la zona obrera más antigua. Actualmente, repleta de fábricas abandonadas tiene una alta proporción de pobres y desocupados estructurales y contrasta con la dinámica del norte.

En una ciudad con más fronteras, estas fronteras devienen escenarios de la protesta social. Los puentes que atraviesan metafóricamente esos límites se han convertido en escenarios compartidos y privilegiados de la disputa política. En ese marco los piqueteros llegaron a imaginar la posibilidad de "sitiar" la Capital Federal como modo de protesta, cortando los diferentes puentes de acceso.

El Puente Pueyrredón, principal viaducto de la zona sur, se convirtió en un lugar clave de las acciones piqueteras. Fue justamente en ese puente que se desató la violenta represión del 26 de junio de 2002, que culminó con el asesinato de dos piqueteros por parte de la Policía. De hecho, el repudio generalizado de esos asesinatos obligó al presidente interino Duhalde a adelantar unos seis meses la entrega del mando.

3.4. El "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" y las organizaciones populares

En Buenos Aires cualquier intento por caracterizar actualmente una organización popular implica al menos tres preguntas inevitables. La primera es: "¿cuántos planes tiene?". Es decir, cuántas personas realizan en esa organización la contraprestación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Las otras dos preguntas se refieren a cómo consigue esos

planes y a cómo los distribuye. En otras palabras, todas las organizaciones populares han sido transformadas por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD) o han logrado constituirse en intermediarias entre el Estado y la población gracias al mismo. Las pocas que han decidido no administrar y gestionar dichos planes agrupan hoy a un reducido número de personas⁴³.

Como ya se dijera, el PJHD fue fuertemente propagandizado por el gobierno como un derecho que, a diferencia de anteriores planes para el desempleo, se tramitaba sin intermediarios. Para ello, la persona debía dirigirse directamente a los centros de distribución municipal, cumplimentar los requisitos y acceder al beneficio. Los planes son distribuidos desde el Ministerio de Trabajo de la Nación, a través de los Consejos Consultivos donde el Municipio adquiere un peso relevante y es la Unidad ejecutora de los mismos. Hay coordinaciones por localidad hasta llegar a las organizaciones específicas donde se realizan las contraprestaciones. La creación de los Consejos con la propuesta de que las organizaciones de desocupados se integraran a ellos abrió un debate acerca de la cooptación a través de los planes de estas organizaciones (hasta entonces independientes) por parte del Estado. Así, mientras los grupos masivos de La Matanza (FTV y CCC) se integraron, las organizaciones autónomas del sur y las ligadas a partidos de izquierda se negaron a hacerlo. Al mismo tiempo los medios de comunicación comenzaron a distinguir entre "piqueteros duros" y "piqueteros blandos".

En el Gran Buenos Aires alrededor del 5% de los habitantes tiene un plan de este tipo. A nivel nacional hay alrededor de dos millones de planes, de lo cuales sólo el 5% son administrados por organizaciones de desocupados (aproximadamente, cien mil planes). El resto son administrados por los gobiernos locales.

Esta cantidad implicó que las tareas iniciales que el municipio asignaba –como el barrido y zanjeo de las calles en cuadrillas e incluso trabajo administrativo– resultaban insuficientes. Había que encontrar otras tareas y destinos. Los gobiernos locales abrieron registros de organizaciones o instituciones donde pudiera realizarse la contraprestación. Entonces, por ejemplo, con mayor o menor discrecionalidad política enviaban una decena de beneficiarios a un comedor barrial que antes se mantenía básicamente con trabajo voluntario. Cualquier organización social se convirtió entonces en potencial ámbito de contraprestación. Así, aunque en teoría no se requieren intermediarios para solicitar el plan, la cuestión de la

⁴³ Un ejemplo elocuente y muy citado es el del MTD de La Matanza, que después de cumplir un papel importante en las primeras movilizaciones a fines de los '90 decidió no aceptar planes y se convirtió en una organización de pocos integrantes.

contraprestación implica, en los hechos, que las organizaciones donde es posible realizarlas puedan solicitar planes o que el municipio se los ofrezca. O sea, en un barrio popular de Buenos Aires lo más frecuente es que cualquier organización barrial administre alguna cantidad de planes. Comedores, microemprendimientos, guarderías, sociedades de fomento, cooperativas de vivienda administran planes, así como también lo hacen las organizaciones de trabajadores que recuperaron fábricas y las organizaciones de desocupados. Obviamente, en muchas organizaciones hay una enorme cantidad de grupos de trabajo creados para cumplir la contraprestación. Es decir, esas personas dependen de estas organizaciones para realizar allí la "contraprestación" de cuatro horas por día exigida por el Estado.

Ahora bien, los planes implican algo común para organizaciones muy heterogéneas en su origen, su funcionamiento y su proyecto. Según la cantidad de planes, el modo de conseguirlos y de administrarlos comienzan a trazarse diferencias "gruesas" entre las organizaciones.

Como la cantidad de planes que una organización "maneja" da cuenta de su poder en el espacio barrial, las organizaciones que tienen cien o doscientos planes suelen presentar las siguientes características: o se encuentran alineadas o aliadas al poder municipal o tienen una capacidad relativamente autónoma de presión social y política. En este último caso, esa capacidad puede no estar ligada a lo municipal, como demuestran las organizaciones de desempleados.

Todas las organizaciones de desocupados obtuvieron la primera tanda de planes (llamados entonces Planes Trabajar) cortando rutas, puentes o avenidas. Todas, también, en los años posteriores obtuvieron planes en alguna medida a través de la negociación. La proporción de ellos entre las organizaciones piqueteras es variable. Algunas organizaciones tendieron a negociar sin cortes (como la FTV) y otras a combinar ambas cosas. Pero en todos los casos se constituyeron aceitadas negociaciones con el Estado. El líder de una organización de desocupados radicalizada nos explicó que "hasta la revolución todo es negociación; cuando ya no es necesario negociar es porque tenes más fuerza que ellos". Esta fórmula, aunque fue expresada como forma general de la estrategia organizacional, es el efecto de la política gubernamental de otorgar planes en función de medir las fuerzas de las organizaciones. En otras palabras, la organización radicalizada se aviene, para fortalecerse, al juego de "tira y afloje" que se instituye como consecuencia de la dinámica cortar ruta / obtener planes / perder planes / amenazar con cortes / negociar y así sucesivamente. Si la política gubernamental cambia por una más inflexible, como parece estar ocurriendo, difícilmente los sectores más radicalizados piensen en negociar mientras acumulan fuerzas.

Como los planes han sido obtenidos a través de la acción directa real o potencial, las organizaciones piqueteras estipulan además que participar activamente de las luchas es condición para ser miembro de la organización. Esa coacción simbólica de la organización sobre el individuo es fuertemente debatida, básicamente en términos morales. Desde sectores del Estado se ha afirmado y denunciado como un modo de clientelismo político. Desde las organizaciones se ha planteado que ellos sólo agrupan a aquellos que luchan y, en ese sentido, la obligación de participar se concibe como parte de una tarea de concientización. Todo esto implica diferencias gruesas entre todas estas organizaciones piqueteras (que obtienen los planes por sí mismas) y aquellas sociedades de fomento o comedores que reciben planes por figurar directamente en la base municipal.

La novedad de los piquetes y de los diversos tipos de planes sociales los convierte en un laboratorio fascinante donde diversas preguntas de las ciencias sociales están siendo puestas a prueba. Ha quedado claro, sin embargo, que hablar de la retirada del Estado no resulta adecuado. Un Estado que después de más de una década de neoliberalismo extremo es capaz de distribuir dos millones de planes no parece adecuadamente descripto si se lo adjectiva de "ausente". Es necesario ser precisos respecto de cuáles son los aspectos y los sentidos en los cuales el Estado se ha retraído y en cuáles se ha transformado. Y analizar qué consecuencias asociativas y relacionales tuvo ese proceso.

Los planes también han planteado en los actores diferentes preguntas políticas. Desde el movimiento piquetero hubo pequeños grupos que criticaban la aceptación de los planes sociales entendiendo que era una forma de ceder, capitular o ser cooptado. Desde la perspectiva del Estado a veces los planes parecen un gran "error", ya que es sobre la base de esos planes que los grupos de desocupados se consolidaron y crecieron políticamente.

Tanto unos como otros, a nuestro entender, le otorgan al actor desde el que miran (los piqueteros o el Estado) más poder que el que tienen y que el que tuvieron en contextos políticos específicos. Creer eso sería olvidar que la situación que se alcanzó hacia fines de 2002 de relativa estabilización de los planes y de los piqueteros es el resultado de un complejo proceso histórico, en el cual se reclamaron muchas cosas más que planes de un lado y se intentó dar mucho menos que planes del otro.

3.5. Entre la producción y la reproducción

Si durante el auge neoliberal hubo en los barrios populares procesos de desertificación de organizaciones sociopolíticas (con alcances muy disímiles), una combinación de elementos

hizo que comedores populares y organizaciones de desocupados se formaran en enormes cantidades, hasta el punto de que en algunos barrios el nuevo paisaje configuraba verdaderas selvas organizacionales.

Las condiciones que se plantearon, en el contexto de la gran crisis económica y política, para el tránsito del "desierto" a la "selva" fueron:

- a) Crisis de la economía de las redes: vaciamiento de recursos de las redes sociales por la generalización del desempleo, déficit crónico de resolución por parte del Estado e incapacidad de respuesta por parte de la red clientelar peronista por el crecimiento de la demanda y las dificultades de la oferta;
- b) Crisis política de la red: procesos de desafiliación político-partidaria, coyuntura de desarticulación de vínculos punteriles del aparato peronista entre los punteros y la población, así como entre los punteros y la estructura municipal;
- c) Surgimiento de grupos espontáneos de madres y vecinos por temas de alimentación y empleo, disponibles para ser cooptados por diferentes estructuras;
- d) Potenciación y ampliación de una militancia social que logró articularse exitosamente con estos procesos.

Bajo estas condiciones emergieron una gran cantidad de grupos de diferentes dimensiones y características en barrios populares de Buenos Aires entre fines de los noventa y 2002. Posteriormente algunos fueron institucionalizados a través de los municipios, otros incluidos en la red peronista y otros se incluyeron en las organizaciones de desocupados que agrupaban diferentes barrios para potenciar sus reclamos frente al Estado.

Una parte minoritaria de esos grupos se convirtieron en organizaciones de desocupados con capacidad de disputar la hegemonía barrial. Los casos donde el PJ u otras organizaciones perdieron el dominio político de un barrio frente a organizaciones piqueteras implicaron, además, otras condiciones. Se trata de barrios con fuerte segregación residencial donde hay un pasado compartido ya sea barrial/vecinal o laboral/sindical.

Históricamente, las organizaciones barriales desarrollaban reclamos vinculados a la "reproducción" (como es claramente el caso de la vivienda), mientras que las organizaciones laborales eran las encargadas de desarrollar reclamos vinculados a la "producción". El desempleo quiebra esta lógica en la medida en que "trabajo" pasa ser un tema propio de la reproducción y que su demanda, por otra parte, no es encarnada por los actores sindicales

tradicionales. Esto explica no sólo por qué –además de la segregación espacial– son organizaciones territoriales las que reclaman trabajo, sino también por qué se quebró la división tradicional de la actividad política por género. Mientras los varones tendían a participar del espacio público que desarrollaba en los ámbitos laborales, las mujeres desarrollaban actividad "social" como una extensión de la lógica doméstica en los espacios barriales. Así, se estructuró una relación entre reproducción, territorio y lo femenino, y por otra parte entre producción, trabajo, lo público, lo masculino.

Cuando el trabajo deviene una cuestión del ámbito de la reproducción y se forman organizaciones de desocupados en los barrios, las mujeres se convierten en protagonistas de organizaciones que irán desde el barrio al centro mismo del ámbito público y político: las grandes rutas y avenidas, y la Plaza de Mayo. Pero esa participación decisiva de las mujeres en la emergencia y la consolidación de esos espacios barriales no se expresa aún en la toma de la palabra en el espacio político. Los "referentes nacionales" de los grupos piqueteros son varones.

Sería un error creer que la inmovilidad de esa cuestión de género es un indicador suficiente de la reproducción de una desigualdad idéntica en cada una de las instancias. Muy por el contrario, las mujeres tienen mucho mayor peso en las deliberaciones y decisiones que en hablar por los medios de comunicación o desde un escenario.

3.6. Protesta y clientelismo

Para comprender los modos actuales de organización social y movilización política de los pobres resulta imprescindible considerar articuladamente clientelismo y protesta que, de hecho, conviven en cualquier espacio barrial popular. Es decir, la persistencia del clientelismo en una faceta que trasciende la propia institución del partido político para inscribirse como modelo de vínculo de reciprocidad⁴⁴. En ese sentido, cabe interrogarse acerca de los modos en que las relaciones sociales instituidas por el peronismo clientelar se hacen presentes en organizaciones piqueteras. Para decirlo de otro modo, hasta qué punto el peronismo es, mucho más que un modo de identificación, una cultura relacional popular que opera como polo de atracción de otros procesos organizacionales que no sólo se le escapan, sino que incluso se le oponen.

⁴⁴ Cabe señalar que las relaciones de tipo clientelar no se restringen sólo a los sectores populares. Esa cultura relacional que implica el intercambio de favores por lealtades también se observa muchas veces en sectores medios y en medios profesionales.

Las organizaciones de desocupados están muy lejos de limitarse a reclamar. Administran miles de planes de empleo otorgados por el Estado nacional, reciben bolsones de comida que distribuyen, organizan comedores populares y, en algunas organizaciones, emprendimientos productivos que incluyen panadería, costura, bloqueras, construcciones, entre otros. Los miembros de los grupos piqueteros están en una situación muy precaria, no tienen buena alimentación ni acceso adecuado a la salud y a la educación. Sin embargo, a diferencia de muchos otros, tienen acceso a alimentos, a veces a apoyo escolar para sus hijos, a veces a medicamentos y, en cualquier caso, tienen acceso a una red social compleja.

Los dirigentes o referentes de esos grupos presentan un contraste claro con los punteros peronistas con quienes compiten cotidianamente en el barrio: obtuvieron los recursos que administran no a través de un vínculo de lealtad con un gobierno, sino a través de la lucha social, la confrontación y la negociación. La imposición extrema de un individuo de un tipo de intercambio de beneficios personales por votos no es comparable a la decisión colectiva de distribuir equitativamente los logros entre aquellos que participaron en la lucha por obtenerlos.

Sin embargo, este contraste tan claro podría resultar engañoso. Por una parte, porque los estudios sobre clientelismo político han mostrado que no se trata básicamente de un chantaje del puntero hacia su cliente, sino de una cultura relacional a partir de la cual el "cliente" entiende que se trata de redes personalizadas de ayuda mutua (Auyero, 2001a). Por otra parte, porque nada garantiza que los miembros de los grupos piqueteros decodifiquen las lecciones de la lucha colectiva en los términos en los cuales los líderes querrían que lo hicieran.

Una hipótesis plausible es que una parte importante de las bases piqueteras leen el vínculo con la organización a partir de sus experiencias con el municipio y la Unidad Básica. En ese sentido, resulta ineludible preguntarse acerca de si la transformación de las demandas (el eje en el trabajo) y si la transformación de los repertorios (de la huelga al corte de ruta) implica una transformación de los modelos relacionales de "la política de los pobres". Es claro, como dicen Svampa y Pereyra, que el movimiento piquetero se ha construido "por fuera –y en oposición– de las estructuras sindicales tradicionales, mayoritariamente vinculadas al Partido Justicialista" (2003:13), en una lucha "cuerpo a cuerpo" en los barrios en contra de las estructuras clientelares de ese mismo Partido (ídem: 14).

Sin embargo, el peronismo además de estructuras clientelares construyó una profunda cultura clientelar. Por "cultura clientelar" entendemos la institución de un sentido común que supone que algunas necesidades cruciales pueden resolverse a través de vínculos de reciprocidad asimétrica con intermediarios políticos, a través de una gestión personalizada

sobre alguien que tiene acceso a recursos públicos. Ese vínculo implica, necesariamente, un compromiso personal de colaborar con el donante cuando lo necesite, ya sea en actos o a través del voto, contribuciones que además el puntero considera clave para la obtención de otros recursos redistribuibles. Es cierto que como mostró Auyero no se trata de un simple comercio de favores por votos. Se trata de vínculos personalizados insertos en redes sociales y se trata, estrictamente hablando, no de "comercio", sino de intercambio recíproco de tipo asimétrico. A diferencia del comercio, en el intercambio recíproco hay un lapso de tiempo entre el acto de dar y el acto de recibir (el don y el contradón). Más allá de otros elementos que podrían considerarse, desde el punto de vista del vecino pobre que nosotros consideramos inserto en una cultura clientelar resulta evidente que una vía elemental para resolver sus problemas de alimentación o de salud u otros es recurrir a un intermediario que tiene acceso a recursos públicos.

A simple vista nada podría contrastar más con esa cultura clientelar que una organización colectiva de esos vecinos para exigir directamente al Estado la distribución de recursos. A simple vista eso mismo son las organizaciones de desocupados. Exigen sin intermediarios. Excepto que, en el proceso de exigir y obtener, de ampliar y distribuir, ellos mismos se conviertan en nuevos intermediarios.

La población nunca puede relacionarse con el Estado en general, sino con una dependencia en particular. El gobierno anterior ha hecho mucha publicidad acerca de que cada jefe o jefa desocupado tiene derecho a un plan sin intermediarios. Pero, de todos modos, eso implicaba que el control de la contraprestación quedaba en manos de los municipios o de consejos consultivos cuya legitimidad fue en parte cuestionada. En cualquier caso las descripciones de contraprestaciones en Unidades Básicas o en comedores municipales que reclutan gente para actos son elocuentes para mostrar que, hasta ahora, intermediarios continuaron existiendo. No siempre en la obtención del beneficio, es bien cierto, pero sí en su mantenimiento.

Esto implica que el propio éxito de las organizaciones de desocupados implicaba que su destino era convertirse, más allá de sus concepciones ideológicas, en intermediarios entre el Estado y la población. Al menos, si eran exitosos, como lo fueron al lograr convertirse en lugares donde podía realizarse la contraprestación del plan. Ahora bien, es evidente que existen modos muy diferentes de ser intermediario y que no todos los modos son necesariamente de tipo clientelar.

Para los beneficiarios de los planes, el sentido de la contraprestación se fue modificando hasta instalarse en buena parte de ellos como un "trabajo". Es decir, quienes acceden al

Plan entienden muchas veces su tarea como un trabajo en el sentido clásico del término. Por una parte, para un joven que nunca ha trabajado una tarea de cuatro horas diarias por 150 pesos es fácilmente comprendida como un empleo de medio tiempo. Hay jóvenes integrados a grupos productivos de organizaciones piqueteras que afirman que "este es el laburo que conseguí por ahora". Para muchos que sí han tenido una extensa trayectoria laboral, la contraprestación no ha sido una obligación que les resultaría mejor evitar, sino en la posibilidad de continuar desempeñando tareas útiles a cambio de dinero. Hay un sector de trabajadores con veinte o más años de trabajo y varios años de desocupación que perciben el plan obtenido a través de la lucha como una recuperación de dignidad perdida, dignidad asociada al trabajo y a una cultura del trabajo. Para otros beneficiarios, en cambio, se trata de un subsidio que es interpretado directamente como un recurso más (fundamental) en la diversificación de estrategias de subsistencia.

La significación del plan como trabajo confluye con la lógica gubernamental. Evidentemente, el gobierno refuerza la idea de que los beneficiarios no están desocupados. Así lo considera el INDEC y ese criterio empuja hacia abajo el índice de desocupación en el país. Esta compleja combinación entre la propia percepción de los beneficiarios y las necesidades del gobierno convierten en muchos casos un programa que se imaginó como una política social de contención a la desocupación en una política resignificada como de empleo⁴⁵.

En el caso de la relación entre la organización y los desocupados, los planes no pudieron sino constituirse en un fin en sí mismo para la gran mayoría de desocupados que integraron las distintas organizaciones. Esto los llevaba a pertenecer a una organización más allá de un compromiso político y/o una identificación con los objetivos o principios específicos de la organización. En muchos casos, pertenecer a una organización facilitaba la obtención de un plan que, de otro modo, implicaba largas colas en los centros de reparto, maltrato por parte de los agentes municipales, gasto de viáticos y toda una situación de desprotección que se sumaba a la ya sentida por efectos de la desocupación y exclusión.

La pregunta es si los movimientos piqueteros se han propuesto y han logrado transformar no sólo la referencia identitaria del agrupamiento popular (anteriormente peronista), sino también el modelo relacional. En otras palabras, ¿los piqueteros transformaron la identificación en ciertos sectores populares o son el resultado de una transformación cultural más amplia?

⁴⁵ Estas consideraciones buscan comprender la perspectiva de los actores en relación a los planes y las organizaciones. No pueden ser entendidas como un análisis de los efectos complejos del PJHD que aún no ha sido realizado.

La respuesta tiene matices. Puede haber organizaciones que no sean identitariamente peronistas, pero que construyan su movimiento sobre el modelo cultural y relacional del peronismo. Es decir, organizaciones que se identifiquen con otras tradiciones políticas (en este caso, a la izquierda del espectro político), pero que instituyan modalidades de vínculos políticos que se insertan en tradiciones y culturas políticas que discursivamente dicen rechazar⁴⁶.

Cuando la demanda social aumenta (porque disminuyen los recursos propios) o cuando escasea la oferta pública de recursos (por crisis presupuestarias o de abastecimiento) se genera una crisis en el lazo social y político que, como sucedió en algunas zonas durante el 2001 e inicios de 2002, puede colocar en entredicho la subsistencia. Eso implica generalmente una crisis de la propia red clientelar en la medida en que el lazo de reciprocidad se quiebra y la gente precisa comida y medicamentos, no explicaciones. Al escasear los recursos, crecen las protestas.

Sin embargo, es excepcional que los vecinos decidan, en esa situación, organizarse autónoma y democráticamente. Cuando eso sucede, en general, es porque se produce un encuentro entre esos vecinos y un grupo de militantes sociales que actúan sin intereses particulares. Pero en general lo que sucede es que ya sea contactando otras organizaciones clientelares, ya sea generando nuevos mediadores que reemplacen a los anteriores, se reorganice una red clientelar que reemplace la anterior. Si en algunos casos esa red permanecerá en la órbita peronista, en muchos casos se produce un quiebre con el peronismo en términos de institución y de referencia identitaria. Lo que resulta equivocado es leer ese quiebre como absoluto y general. No es general porque involucra a una porción minoritaria de los sectores populares. No es absoluto porque busca nuevas referencias identitarias mucho más que nuevos modelos relacionales.

Hay un conjunto de organizaciones de desocupados que asumen como un objetivo de su propia práctica política desarmar vínculos clientelares en particular y vínculos jerárquicos en general. Intentan diferenciarse por ejemplo evitando "anotar gente en los planes" como mecanismo de ampliación del movimiento. Más bien, la pauta es ofrecer un "puesto de lucha" o una "organización para luchar" o una "herramienta para pelear por trabajo genuino" y aceptar "planes que se ganan en la lucha" como forma de subsistencia mientras el proceso se

⁴⁶ La pregunta acerca de la relación entre identidad y modelo relacional adquiere un matiz específico en la FTV. Su máximo referente y muchos de sus miembros se consideran a sí mismos "peronistas", lo cual reenvía la cuestión de la referencia identitaria a toda una tradición en la historia política argentina, la tradición de lucha por los significados del peronismo.

desarrolla. El diagnóstico de estas organizaciones indica que la población sobre la que trabajan tiende a establecer ese tipo de relaciones con las que ellos se proponen terminar. Nuevas nociones de autonomía y acción colectiva son consideradas objetivos pedagógicos de un proyecto político y, debe decirse, con limitaciones se logran cambios que apuntan en la dirección por ellos planteada.

Sin embargo, puede notarse que las relaciones sociales instituidas por el peronismo clientelar se hacen presentes incluso en esas organizaciones. Para decirlo de otro modo, la cultura relacional del peronismo opera como polo de atracción de procesos organizacionales que se le oponen. En organizaciones piqueteras que rechazan abiertamente cualquier forma de clientelismo hemos presenciado exposiciones didácticas de referentes que expresan frustración porque una persona que lleva años en una organización continúa yendo a pedir comida como si la organización fuera una municipalidad peronista (asistencialista y clientelar). También es cierto que otros integrantes incorporan y valorizan la distinción entre un tipo de vínculo y otro. Por último, cabe distinguir entre encontrar fuertes obstáculos para un proyecto de cambio y basar un proyecto sobre la base de la reproducción de esa cultura relacional.

Hemos explicado este análisis a miembros de un MTD. Ellos argumentan que quienes integran el MTD no lo hacen sólo por los planes, ya que sería más sencillo obtenerlos a través de los punteros, con contraprestaciones más flexibles y sin tener que participar frecuentemente en protestas. Es decir, reponen la cuestión de que los vecinos también eligen una organización en la que nadie les da órdenes, donde pueden expresarse y decidir. Es decir, enfatizan que hubo un cambio de otro orden, una ruptura identitaria y cultural. En el plano del análisis macro eso se expresaría en la "crisis de representación" que explotó en 2001 y en las diferentes respuestas que hemos mencionado al inicio. Siguiendo esa línea de análisis, cabe señalar que los procesos sociales tienden o bien a institucionalizarse o bien a disolverse. Si la crisis y los nuevos fenómenos son leídos de esa manera, se hace necesario dimensionar a los movimientos que hoy se proponen llevar a cabo ese cambio como una minoría del "movimiento piquetero" que, a su vez, es muy visible pero de conjunto minoritario entre los pobres urbanos.

4. Conclusiones

A lo largo de este capítulo nos propusimos dar respuesta a la pregunta: ¿cómo ha cambiado Buenos Aires desde la crisis del modelo de sustitución de importaciones hasta la actualidad? Al menos hay cuatro transformaciones que resultan a nuestro modo de ver significativas. Estas son: los cambios en el rol del Estado; las transformaciones en la estructura

de oportunidades laborales, la creciente exclusión social y la aparición de los nuevos pobres urbanos; la acentuación de los procesos de segregación espacial; y los modos de protesta popular.

Resulta necesario precisar el significado del "fin del Estado de bienestar". El Estado, si bien cambió sustancialmente su presencia, lejos está hoy de haber desaparecido y nos atrevemos a decir que luego de una década de reformas de corte neoliberal tiene en la actualidad una enorme importancia en la vida cotidiana y en la subsistencia de una importante porción de la población. No es ya el Estado que desarrollaba y comandaba empresas públicas (con mayor o menor grado de eficiencia), muchas de ellas de carácter estratégico para el desarrollo como es el caso del petróleo, energía, comunicaciones, transporte aéreo, carreteras, entre otras. Esas empresas se han privatizado y su cantidad de empleados se ha reducido. No es tampoco el Estado que mantenía un marco legal de protección laboral y social. Las leyes laborales han sido modificadas fundamentalmente por presión de los empleadores y el sistema de seguridad social, hoy privatizado, atraviesa una crisis tanto o más grave que cuando dependía del Estado.

Los efectos de las políticas macroeconómicas implementadas que venían a suplantar aquellas dominantes durante la etapa sustitutiva no hicieron más que incrementar la vulnerabilidad en el mercado de trabajo. El proceso de apertura de desregulación económica ha afectado el rol de los diversos sectores económicos y su capacidad de generar empleos adecuados a la población. La prueba más notable de ello es el creciente nivel de vulnerabilidad del mercado de trabajo traducida en altísimos niveles de desocupación abierta y una proporción significativa de empleo asalariado precario. La desocupación y la miseria han aumentado dramáticamente ante esa transformación estructural. Pero, aunque parezca paradójico, como consecuencia de ello el propio sector público ha tenido que hacerse cargo en parte de las numerosas víctimas del proceso a partir de la grave crisis sufrida en el país. *El Estado es ahora más importante que antes en la economía doméstica de los hogares pobres*, brindando un masivo subsidio al desempleo y proveyendo de alimentos a la población indigente. Por otra parte, el Estado continúa muy presente en su actividad represiva, potencial y efectiva.

El trabajo fabril ha continuado reduciéndose drásticamente y los "rebusques", cada vez más escasos y sujetos a los vaivenes económicos no alcanzan para proveer al menos de un ingreso mínimo a millares de argentinos. ¿Cómo ingresan entonces recursos a los barrios populares? Históricamente, la fuente principal de ingresos era el trabajo asalariado, formal o informal. Hoy, con un mercado de trabajo muy deteriorado, por una parte, crece la importancia relativa y en algunos casos absoluta de la delincuencia y, por la otra, crece la importancia

relativa, aunque decrezca la importancia absoluta, de la asistencia pública. Por lo tanto, de conjunto hay menos recursos para distribuir pero, paradójicamente, el Estado cobra mayor importancia.

El deterioro en las condiciones de vida no ha sido igual para todos. Sectores minoritarios de la población se han visto beneficiados con los frutos de la apertura y desregulación económica. La consecuencia directa de ello ha sido el incremento en la desigualdad social. A lo largo del siglo XX la Argentina fue un país que ofrecía cierta expectativa de movilidad social ascendente. Eso cambió en los años noventa porque una porción importante de los sectores populares que podían aspirar a un mejoramiento en sus condiciones de vida (propia o de sus hijos) han quedado literalmente excluidos. La dicotomía, como en otros modelos neoliberales, dejó de ser "arriba/abajo" para pasar a ser "adentro/afuera".

Los sectores más pobres, ahora despojados del trabajo, han quedado más marginados espacialmente que nunca. A la par de la proliferación de complejos habitacionales lujosos, country clubs y barrios cerrados, se ha reducido el tránsito entre sectores sociales. Los dormitorios obreros se han convertido en espacios de desempleados, de aquellos que han sido expulsados del sistema social. A nuestro parecer, el neoliberalismo ha profundizado cualitativamente las antiguas fronteras urbanas de Buenos Aires, transformando a muchos barrios populares en ghettos sociales, en instituciones totales de la miseria.

Podría entonces establecerse una diferencia entre Buenos Aires y otras áreas metropolitanas de la región. Todos los barrios que hemos analizado han formado parte de la ciudad y sus pobladores han trabajado para insertarse en ella en forma creciente. Si hoy no han sido excluidos completamente es porque sus organizaciones han obtenido recursos ciertamente escasos que permiten un modo parcial de inclusión. Los planes y asistencia pública no son exclusivamente recursos de sobrevivencia, sino que de manera precaria constituyen y simbolizan un lazo con el Estado, un reconocimiento (insuficiente) de un derecho de asistencia.

En este contexto, también los modos en que se organizan y protestan los sectores populares urbanos han sufrido transformaciones. Si se compara con la década del sesenta y setenta, caracterizadas por una amplia movilización política en las principales ciudades de la Argentina y por una fuerte presencia de los partidos políticos, los cambios son inmensos. Si bien nuestro trabajo de campo no nos permite efectuar comparaciones, sí nos permite reflexionar acerca de cómo el espacio de la fábrica y de la producción, y sus organizaciones respectivas, tendieron a perder peso respecto del espacio del barrio y de la reproducción. No

es casual, por lo tanto, que el único factor común a todos los barrios sea la amplia presencia de comedores comunitarios y el hecho común entre las nuevas organizaciones sea su carácter territorial.

Estas características comunes a los barrios y a las organizaciones se vinculan a los principales problemas de los pobres urbanos. Tomando en cuenta las demandas de las organizaciones populares, las encuestas de opinión pública y las investigaciones sociales realizadas en el área, estos problemas son: el desempleo, la alimentación, la inseguridad, el acceso a la tierra y la vivienda, la salud, la educación y los bajos ingresos. El peso relativo de estos problemas ha variado en la última década; de hecho, el desempleo, la alimentación y la inseguridad no eran problemas cruciales hace dos décadas atrás.

Si nos preguntamos cómo sobreviven los marginados es difícil no retomar una respuesta clave de Lomnitz (1975): usando y potenciando sus redes. Las características de las redes sociales son justamente una dimensión relevante para el análisis comparativo de las últimas décadas. Si bien, como ya se ha hecho, podría diagnosticarse un "encogimiento de las redes sociales" (Auyero, 2001b), surge entonces el interrogante de si a partir de ello ¿no habrán debido surgir nuevas formas de asociatividad u organización? Históricamente, una persona inserta en una red social amplia era asistida por los miembros de la misma que, teniendo trabajo u otro tipo de recursos, podía prestarle ayuda en caso de necesidad. En el contexto de crisis producto de la era neoliberal dicha suposición se torna imprecisa, ya que los recursos generales de la red se han reducido en forma significativa. Una importante porción de los sectores populares ya no cuenta con un trabajo estable, lo cual, en contextos de restricción de planes sociales, genera drenaje de potenciales recursos a la red. Encontramos así una relación entre redes, asociatividad y Estado que se ha ido transformando en el tiempo.

Svampa y Pereyra (2003) plantean la pregunta sociológica acerca de por qué es en la Argentina donde surge un nuevo movimiento social de desempleados siendo el desempleo un problema común a muchos otros países. Para responderlo, los autores han señalado un conjunto de factores relevantes. Mientras en otros países el Estado tuvo redes políticas fuertes de contención, en la Argentina no las hubo. Mientras en otros países la demanda de empleo se canalizó a través de los sindicatos tradicionales, dichas instituciones en la Argentina, avalaron la política de reconversión. Mientras en otros países, las personas apelaron al tejido comunitario, a las redes de supervivencia y –agregamos nosotros– a un sector informal extendido, en la Argentina éstas resultaban insuficientes para amortiguar tan importante caída. Esto se combina, entonces, con el impacto del desempleo en una sociedad bastante integrada y fuertemente salarial, en contraste con otras de América Latina (Svampa y Pereyra, 2003: 11-13).

Estas tres insuficiencias (del Estado, de los sindicatos y de las redes comunitarias) pueden considerarse complementariamente como presencias destacables en la historia argentina que permiten explicar el fenómeno piquetero. La relevancia del Estado en la historia argentina tiene mucha vinculación con que la falta de empleo se convierta en una demanda reivindicativa y política. Algo similar sucede con la larga tradición sindical y asociativa que se hace presente en las nuevas organizaciones ante la deserción de los dirigentes sindicales y la insuficiencia de las redes existentes. Es decir, es la propia cultura política de los sectores populares, la particular presencia del Estado, la tradición sindical y la crisis de recursos de las redes sociales los factores que explican el fenómeno.

Si después de los piquetes se obtuvieron planes sociales, nuevamente estamos en presencia del Estado, "sindicato" y redes: hay un decreto que establece un derecho, un conjunto de organizaciones que lo reclaman y administran planes, y una trama social que se hace relevante en la búsqueda del plan, en el crecimiento de las organizaciones y en los grupos en que se estructura la contraprestación. En otras palabras, con las políticas neoliberales el Estado se retiró de la protección social de vastos sectores populares. Se genera un vacío, un "desierto", cuando los viejos sindicatos, partidos e instituciones que en otros contextos habían sido canales de resistencia dejan de cumplir ese papel. En ese marco, surge una nueva demanda que, en algún momento variable del proceso, se institucionaliza como "sindicato barrial de desocupados". Eso sólo se consolida a partir de que el Estado reaparece (se lo hace reaparecer a través de la acción) tanto en su variante represiva como en su dimensión social. "Los manifestantes en la ruta se dirigen al Estado nacional solicitando su reinserción al mismo" (Delamata, 2002:130).

Casi tres décadas atrás Portes y Walton señalaban algunas tendencias sociales de "las políticas de la pobreza urbana" en América Latina que tal vez valga la pena contrastar con la situación encontrada en Buenos Aires al comenzar el nuevo milenio. La primera señalaba que la conducta política de los pobres está definida por la racionalidad ante circunstancias estructurales. Las preguntas actuales de investigación tratan más acerca de las características específicas que adquiere en diferentes contextos esa racionalidad, más que a demostrar la existencia de la racionalidad en sí. Si en ciertas situaciones puede canalizarse a través de la participación barrial o electoral, en otros momentos puede derivar en reclamar en las calles al Estado.

La segunda tendencia se refería a que el eje del agrupamiento político de los grupos marginados se vinculaba a su problema más urgente, insoluble por vía individual: el acceso a la tierra y la vivienda. El caso argentino muestra un cambio significativo en relación a la

definición del problema acuciante, el cual ha pasado a ser el empleo y no ya el acceso a la tierra y la vivienda. La tercera tendencia se vinculaba al mayor peso relativo de las organizaciones comunales centradas en cuestiones locales como vehículos preferidos de la acción política. Esta tendencia no podría ser sostenida tan taxativamente en el contexto actual argentino, aunque no porque los partidos políticos hayan cobrado una mayor relevancia –en verdad han sufrido un masivo proceso de desafiliación–. Lo que ocurre es que dado que la agenda de reivindicación es básicamente no local, la lucha por el empleo, se han generado nuevos tipos de interrelaciones entre lo local y lo nacional. Estas interrelaciones tienen una mayor semejanza con tradiciones sindicales que con tradiciones estrictamente políticas. La dinámica de alta fragmentación política de organizaciones piqueteras y fábricas recuperadas (así como en 2002 y 2003 de las asambleas populares) no podría ser adjudicada a la relevancia de lo local. Más bien, una investigación debería buscar reconstruir las matrices de cultura política que coaccionan hacia la constante fisión.

La cuarta tendencia enfatizaba la historicidad de las organizaciones y sus transformaciones en función del cambiante valor instrumental. A nuestro parecer esta tendencia tiene una relevancia particular tanto para comprender la evolución reciente de las organizaciones populares como para dar cuenta de la nueva fase que se está iniciando en la Argentina, pasado ya el momento más agudo de la crisis económica y política. Hemos mencionado cómo organizaciones, redes y prácticas como el trueque y las asambleas que surgieron durante la crisis perdieron por diversos motivos vitalidad y relevancia. Por otra parte, se analizó cómo el problema social acuciante del desempleo comenzó en un momento a ser colectivamente abordado y, a partir del éxito relativo de esas acciones colectivas y sus líderes, emergieron y se consolidaron centenares de organizaciones de base que luchan, obtienen y administran planes sociales. Claro está que para entender la evolución de las organizaciones no debería perderse de vista el rol clave del gobierno, el cual desarrolla estrategias para debilitar a las organizaciones más opositoras.

La quinta tendencia se refería a que la ausencia relativa de radicalización política no se debía a que no había importantes frustraciones, sino a la percepción de inviabilidad de desafiar el orden existente. Constatar esta tendencia en el caso argentino demandaría de una más amplia investigación empírica. De todas formas podemos señalar que hacia fines de 2001 e inicios de 2002 amplios sectores sociales manifestaron su percepción de la inviabilidad del orden existente que generalizaba el rechazo a lo hegemónico mucho más que afirmaba la viabilidad de un cambio en una dirección determinada. A nuestro modo de ver, el radicalismo político había alcanzado sus propios límites en la movilización a Plaza de Mayo de la izquierda

y de piqueteros del 20 de diciembre de 2002 (Grimson, 2003b). Un año después un acto análogo mostró a organizaciones piqueteras consolidadas, pero sin capacidad de interpelación a sectores medios, cuya ausencia fue completa en esta oportunidad.

La sexta tendencia se refería al papel clave de la intervención externa en la acción política y la dependencia que esa acción tiene de las circunstancias generales. ¿Cuándo podemos estar seguros de considerar "externa" a una intervención? Este es un punto complejo. Así, por ejemplo, varias ocupaciones de fábricas fueron iniciativa de los propios trabajadores, pero para subsistir y avanzar tuvieron que establecer vínculos con "brokers" de diferente tipo (sindicales, políticos, legales). Algo similar sucedió con comedores populares o merenderos que surgieron por iniciativa de los vecinos. Por último la existencia de un grupo de militantes sociales y políticos con cierta trayectoria ha sido una condición necesaria para la emergencia de un grupo piquetero. La intervención externa puede no ser imprescindible para el surgimiento de algunos procesos organizacionales, pero su mediación con las condiciones generales es condición *sine qua non* de su institucionalización.

Para terminar, si comparamos la situación de las organizaciones populares de la actualidad con la dominante en la década de los setenta, deben necesariamente contrastarse las características de la militancia. Si en aquella época había grandes organizaciones que promovían la "proletarización" y canalizaban los vínculos con los barrios populares de los sectores medios, actualmente organizaciones políticas de ese tipo son menos relevantes. Lo llamativo es que, desde la segunda mitad de la década del noventa una camada entera de sectores medios ha decidido realizar actividad social y política en barrios populares sin mediación institucional alguna. La crisis de los partidos políticos no ha implicado en Buenos Aires el fin de la militancia, sino el surgimiento de una militancia de nuevo tipo que muchas veces es "externa" en términos de origen social, aunque no lo es siempre –por ahora– en términos de la formación de una corporación política.

ANEXO 1

**Tabla 1. Area Metropolitana de Buenos Aires.
Regresión logística que predice la probabilidad de trabajar
en establecimientos de hasta 5 ocupados
(razón de probabilidades)**

Variables independientes	Datos agregados			
	1980	1991	2001	1980-2001
Año				
1991				
1980				0.80 ***
2001				1.06
Sexo				
Mujeres				
Varones	0.61 ***	0.64 *	0.73 **	
Edad				
15 a 24				
25 a 34	1.24 *	1.03	0.88	
35 a 44	1.45 ***	1.14	1.37 *	
45 a 59	1.79 ***	1.32 **	1.53 ***	
60 y +	4.33 ***	2.50 ***	4.00 ***	
Educación				
Primario incompleto o menos				
Primario completo y Secundario incompleto	0.87	0.95	1.03	
Secundario completo y Universitario incompleto	0.84	0.76 **	0.72 ***	
Industria				
<i>Comercio</i>				
Manufactura	0.15 ***	0.19 ***	0.29 ***	
Construcción	0.69 ***	1.33 **	2.52 ***	
Transporte	0.23 ***	0.25 ***	0.36 ***	
Finanzas	0.17 ***	0.24 ***	0.28 ***	
Servicios Sociales	0.06 ***	0.11 ***	0.13 ***	
Servicios Personales	4.32 ***	5.54 ***	8.00 ***	

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a octubre.

Nota 1: Fueron excluidos los trabajadores con educación terciaria o universitaria completa.

Nota 2: El modo con datos agregados 1980-2001 controla también por las otras variables independientes.

**Tabla 2. Area Metropolitana de Buenos Aires.
Población asalariada. Regresión logística que predice
la probabilidad de no recibir beneficios laborales
(razón de probabilidades)**

Variables independientes				Datos agregados
	1980	1991	2001	1980-2001
Año				
1991				
1980				0.34 ***
2001				2.33
Sexo				
Mujeres				
Varones	1.01	0.74 **	0.68 *	
Edad				
15 a 24				
25 a 34	0.74 *	0.52 ***	0.43 ***	
35 a 44	0.62 ***	0.36 ***	0.34 ***	
45 a 59	0.59 ***	0.26 ***	0.35 ***	
60 y +	0.64	0.78	0.36 ***	
Educación				
Primario incompleto o menos				
Primario completo y Secundario incompleto	0.68 ***	0.75 **	0.74	
Secundario completo	0.46 ***	0.38 ***	0.31 ***	
Universitario completo	0.50	0.21 ***	0.28 ***	
Industria				
<i>Comercio</i>				
Manufactura	1.26	0.99	0.88	
Construcción	3.04 ***	3.54 ***	3.88 ***	
Transporte	1.57 *	1.08	1.78 ***	
Finanzas	0.60	0.64 **	0.41 ***	
Servicios Sociales	0.55 **	0.39 ***	0.61 ***	
Servicios Personales	1.46 *	2.14 ***	2.35 ***	
Tamaño del establecimiento				
<i>Hasta 5 ocupados</i>				
Entre 6 y 99 ocupados	0.20 ***	0.38 *	0.29 ***	
Más de 100 ocupados	0.06 ***	0.08 *	0.09 ***	

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a octubre.

Nota 2: El modelo con datos agregados 1980-2001 controla también por las otras variables independientes.

REFERENCIAS

- ACUÑA, Carlos, KESSLER, Gabriel, y REPETTO, Fabián (2002): "Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer política social", *Reporte del proyecto Self Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Coordinado por el center for Latin American Social Policy*, Austin, Universidad de Texas en Austin.
- ALTIMIR, Oscar, y BECARRIA, Luis (2001): "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, 40(160), Buenos Aires, IDES.
- ALTIMIR, Oscar, BECARRIA, Luis, y GONZÁLEZ ROZADA, Martín (2002): "La distribución del ingreso en la Argentina, 1974-2000", en *Revista de la CEPAL*, N° 78, Santiago de Chile, CEPAL.
- AUYERO, Javier (2001a): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- AUYERO, Javier (2001b): "Introducción", en Wacquant, Loïc (2001): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.
- BUSTOS, Pablo (1995): "Argentina: Un capitalismo emergente?", en BUSTOS, Pablo (comp.): *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la regionalización y la globalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- CANITROT, Adolfo (1981): "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina. 1976-1981", *Desarrollo Economico*, vol. 21, N° 82, Buenos Aires, IDES.
- CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSES (1995): "La industria: un desempeño heterogeneo", en *Informe Coyuntura*, año 5, N° 43, abril.
- CEPAL (1997): *Panorama Social para América Latina, Edición 1997*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- CERRUTTI, Marcela (2000): "Economic Reform, Structural Adjustment and Female Participation in the Labour Force in Buenos Aires, Argentina", *World Development*, 28/5.
- CICOLELLA, Pablo (1999): "Globalización y dualización en la region metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 25(76).
- CLICHEVSKY, Nora (2001): "Mercado de tierras y sector inmobiliario en el área Metropolitana de Buenos Aires. Transformaciones e impactos territoriales", trabajo presentado en el VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Rosario, mayo 2-4.
- CORTÉS, Rosalía, y MARSHALL, Adriana (1999): "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", en *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 154, Buenos Aires, IDES.
- DELAMATA, Gabriela (2002): "De los 'estallidos' provinciales a la generalización de las protestas en Argentina. Perspectiva y contexto en la significación de las nuevas protestas", en *Nueva Sociedad*, N° 182, noviembre-diciembre.
- DI TELLA, Rafael, GALIANI, Sebastián, y SCHRGRADOSKY, Ernesto (2002): "Crime Victimization and Income Distribution", en *Interamerican Development Bank, Regional Policy Dialogue, Poverty Reduction and Social Protection Network, Studies on Poverty and Social Protection*.

- DORFMAN, Adolfo (1983): *Cincuenta años de industrialización en la Argentina (1930-1980): Desarrollo y perspectivas*, Buenos Aires, Solar.
- GAYOL, Sandra, y KESSLER, Gabriel (2002): *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial.
- GOLBERT, Laura (1998): "Los problemas del empleo y las políticas sociales", en *Boletín Informativo Techint*, núm. 296.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (1989): *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*, Buenos Aires, IDES.
- GRIMSON, Alejandro (2003a): "La nación después del deconstructivismo", en *Sociedad*, N° 20-21, Buenos Aires.
- GRIMSON, Alejandro (2003b): "La vida organizacional en zonas populares de Buenos Aires", The Center for Migration and Development, Workins Series Paper, Princeton University, CMD Working Paper *03-15-e. Publicado en internet: <http://cmd.princeton.edu/papers/wp0315e.pdf>
- HINTZE, Susana (comp.): *Trueque y economía solidaria*, Buenos Aires, 2003.
- ISLA, Alejandro: "Los malvivientes", en GAYOL, Sandra, y KESSLER, Gabriel: *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 2002:297-312.
- KESSLER, Gabriel (1996): "Algunas implicancias de la experiencia de desocupación para el individuo y su familia", en BECCARIA, L., y LÓPEZ, N.: *Empleo e integración social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- KESSLER, Gabriel (2002): "Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes", en GAYOL, Sandra, y KESSLER, Gabriel: *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial.
- LOMNITZ, Larissa (1998 –1975–): *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI.
- MALLON, Richard, y SORROUILLE, Juan V. (1975): *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case*, Cambridge, Harvard University Press.
- MARSHALL, Adriana (1996): "Weakening employment protection in Latin American: incentive to employment creation or to increasing instability", en *International Contributions to Labour Studies*, 6.
- MARSHALL, Adriana (1998): "State intervention, the labour market and inequality in Argentina", en BERRY, A. (ed.): *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Lynne Rienner Publishers Inc, Boulder.
- MEICHTRY, Nora (1993): *Urban High Primacy as a Social Construction: The Case of Argentina*, Doctoral Dissertation, The University of Texas at Austin.
- MERKLEN, Denis (1991): *Asentamientos en la Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Buenos Aires, Catálogos.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (1996): *Economic report, 1996*, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (1998): *Economic report, 1998*,
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN. Dirección Nacional de Política Criminal, Departamento de Investigaciones (2001). Estudio de Victimización. Gran Buenos Aires 2000. Síntesis de Resultados.

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN. Dirección Nacional de Política Criminal, Departamento de Investigaciones (2002). Estudio de Victimización. Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2001.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN. Dirección Nacional de Política Criminal, Sistema Nacional de Estadística Criminal (2001). Informe Anual de Estadísticas Policiales.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003): *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Un año de gestión 2002-2003*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- OSZLAK, Oscar (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas-CEDES.
- PORTES, Alejandro, y WALTON, John (1976): "The Politics of Urban Poverty", en *Urban Latin America*, University of Texas Press.
- SCHUSTER, Federico, y PEREYRA, Sebastián (2001): "La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política", en GIARRACA, N. (comp.): *La protesta social en la Argentina: transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires, Alianza.
- SEMÁN, Pablo (2000): "El pentecostalismo y la religiosidad de los sectores populares", en SVAMPA, M. (ed.): *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- SVAMPA, M. S., y PEREYRA, S. (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- THORP, Rosemary (1994): "The Latin American Economies, 1939-1950", en BETHELL, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, vol. 6, part 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRES, Horacio A. (1993): *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigación y posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- TORRES, Horacio A. (2001): "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol 27 (80).
- WAINERMAN, Catalina, y CERRUTTI, Marcela (2001): "Dual-Earner Couples in Buenos Aires. Structural Adjustment and the Female and Male Labour Force", trabajo presentado en el XXIV IUSSP General Conference, Salvador, Brasil.

Serie
CUADERNOS DEL IDES

Títulos publicados:

- Nº 1. SERGIO CAGGIANO: "Fronteras múltiples: Reconfiguración de ejes identitarios en migraciones contemporáneas a la Argentina".
- Nº 2. ELIZABETH JELIN: "Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales".
- Nº 3. ARIEL ALBERTO COREMBERG: "El crecimiento de la productividad de la economía argentina durante la década de los noventa: «Mito o realidad»".
- Nº 4. ADRIANA MARSHALL y LAURA PERELMAN: "Sindicalización: Incentivos en la normativa sociolaboral".
- Nº 5. MARCELA CERRUTTI y ALEJANDRO GRIMSON: "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares".