

Políticas públicas, hábitat y pobreza en Buenos Aires

Verónica Vidarte Asorey (FPyCS, UNLP)

Introducción

La ponencia se inscribe en los estudios realizados para la tesis de Maestría “Buenos Aires, penas y olvido: redes de relaciones organizacionales en los territorios de exclusión del Conurbano Sur”. La investigación se estructuró a partir de dos ejes de análisis: uno sincrónico y uno diacrónico. En el eje sincrónico, se analizó la dimensión micro-social por medio del trabajo etnográfico que consistió en la observación participante de la vida comunitaria en las organizaciones barriales y vecinales en dos territorios de exclusión ubicados a la vera del Riachuelo (entre 2006 y 2008). En el eje diacrónico, se abordó un análisis macro-estructural que permitió situar a las comunidades en la ciudad global y explicar los procesos históricos que llevaron a la territorialización de los sectores populares urbanos en el AMBA. Este análisis histórico de las condiciones estructurales del fenómeno siguió la perspectiva relacional que propone Loïc Wacquant en sus investigaciones sobre nueva pobreza urbana en ciudades de los países centrales (especialmente París y Nueva York), y que consiste en la puesta en diálogo de los datos etnográficos con cuatro dimensiones estructurales de la vida en las ciudades: la macrosocial, la económica, la política y la territorial.

En este tipo de análisis, se trata de diagnosticar el surgimiento de una nueva marginalidad en los viejos territorios, un fenómeno que es producto de la particular interacción de fuerzas macroestructurales: entre ellas, el Estado y el espacio urbano juegan un papel central en la cadena de causalidades de la privación material, y la marginación económica y cultural (Auyero en Wacquant, 2001).

Así, en el texto se presentarán las características generales del fenómeno de la pobreza metropolitana en el AMBA. Y se entiende que éste se vincula tanto con la nueva marginalidad urbana (Wacquant, 2001) surgida en el marco del proceso de Globalización, como con la metropolización de las ciudades latinoamericanas y la aparición de grandes megalópolis en la región (García Canelini, 1997): “Las megalópolis impresionan tanto por su desaforado crecimiento como por su compleja multiculturalidad (...) Esto puede ocurrir tanto si estamos en el primero, el segundo o el tercer mundo. Dentro de la lista de megaciudades están Los

Ángeles, México, París, Moscú, Sao Paulo, Tokio y Buenos Aires. En estas ciudades se está cambiando el punto de vista desde el que podemos analizar lo urbano”.

Luego, se profundizará el abordaje de la dinámica política, poniendo en relación el fenómeno de la pobreza urbana con el rol que tuvo en este sentido el Estado Nacional, a partir de un recorrido histórico por las distintas políticas públicas aplicadas (entre 1945 y 2007¹) en dos direcciones centrales que representan a la vez dos problemáticas constitutivas y constituyentes de los sectores populares urbanos: hábitat y pobreza.

Caracterización de la pobreza urbana en Buenos Aires

Situados en la historia reciente del territorio que nos ocupa, desde el período de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y hasta 1974 el grupo de los pobres en Buenos Aires estaba liderado por los denominados pobres transicionales. El 80% de los pobres estaba en proceso de movilidad ascendente (www.atlasbuenosaires.gov.ar) y las posibilidades de ascenso se vinculaban fundamentalmente a mecanismos de inclusión en el mercado laboral (Torrado, 1992). Hasta mediados de esa década los pobres eran básicamente empleados de baja calificación de la industria y el comercio, pero hacia finales de los '70, mientras el número total de pobres disminuía, aparecieron modificaciones en la composición de la pobreza: se redujo la incidencia de los pobres transicionales en relación a los estructurales -a la vez que se deterioró significativamente su calidad de vida- y se triplicaron los pauperizados (Rodríguez, Di Virgilio y otros, 2007).

Ya para la década del '80 la composición de los sectores pobres comenzó a ser diferente: el perfil de los jefes de familia era de trabajadores semicalificados y aun calificados, y empleados estatales de calificación media y baja. Durante los '80 aumentó, además, la presencia de jubilados entre las personas bajo la línea de pobreza.

Más allá de las intenciones políticas del gobierno alfonsinista, durante esos años la Argentina experimentó uno de los mayores procesos de concentración de la riqueza y la desigualdad en toda América Latina (Altimir, 1997). Esto se tradujo en un importante incremento de la pobreza urbana: por el desguace de las actividades productivas en favor del

¹ A partir de 2007, se implementaron una serie de cambios en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, que derivaron en irregularidades en las mediciones. La falta de claridad en la información pública sobre la nueva metodología utilizada y las poblaciones analizadas no sólo pone en duda la veracidad de los índices (Inflación, IPC, Ocupación, Desocupación, Pobreza e Indigencia) sino que impiden la comparación diacrónica de mediciones. Desde enero de 2007, la Justicia investiga si hubo o no manipulación intencionada. Por este motivo, en este trabajo no se utilizan datos oficiales del INDEC posteriores al tercer trimestre de 2006.

sector financiero y de servicios, gran parte de la población comenzó a migrar a las ciudades. Entre 1982 y 1989, el número de hogares pobres aumentó del 26% al 40% (Torrado, 1994): estos índices hablan por sí solos de la tendencia sostenida al aumento de la pobreza. Aun teniendo en cuenta que las mediciones en esos años fueron muy variables debido a los cimbronazos provocados por los picos inflacionarios, 1989 es un año trágico en lo económico y, en términos de números estadísticos, se lee como una escalada inusual de los índices.

Durante los años '90 se consolidó la pauperización de los sectores populares: más allá de la fluctuación de los números de pobreza, fue la década de la destrucción total del Estado de Bienestar y, por tanto, de las redes de contención estatal para los pobres y excluidos.

Aunque durante la primera mitad del decenio la pobreza disminuyó, al evaluar el proceso general se advierte que el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza se sostuvo a lo largo del período, e incluso aumentó la cantidad de indigentes dentro del número total de pobres. En 1991 había en el Gran Buenos Aires un 28,9% de pobres, de los cuales aproximadamente el 5% eran indigentes, y para el 2000 los porcentajes son de 29,7 y 7,5 respectivamente (Rodríguez, Di Virgilio y otros, 2007). Es decir: mientras que a comienzos de los '90 los indigentes representaban poco menos del 18% del total de pobres, a fines de la década el porcentaje aumentó al 25%, respecto del total de personas bajo la línea de pobreza.

En este período hubo un desmedido aumento de la desocupación y la desigualdad social creció de manera ostensible: el 10% más rico adquirió el mayor poder económico de la historia y el 20% más pobre se sumergió en una pobreza extrema sin precedentes (Torrado, 2004).

El período aperturista, iniciado durante la dictadura militar, y llevado al extremo en la última fase del capitalismo salvaje de los noventa dio como resultado el aumento sostenido de la pobreza, la pauperización de los sectores populares y la precarización de su calidad de vida. A la vez, desguazó el sistema productivo nacional y agudizó los procesos de exclusión social, especialmente en las ciudades con mayores índices de desocupación. El corolario inmediato fue la crisis que estalló en diciembre de 2001 y castigó sin descanso a sectores medios y populares durante más de dos años. Luego, la vergonzosa huida en helicóptero de Fernando De la Rúa, la semana de los cinco presidentes y el inusual nombramiento de Eduardo Duhalde al frente de la Presidencia como “piloto de la tormenta”.

En 2003 -ayudado por el desprecio de las mayorías a la figura de su contrincante, Carlos Menem- ganó las elecciones Néstor Kirchner. Con él como presidente, comienza un período de mejoramiento económico y social, ya que varían ostensiblemente las condiciones macroestructurales, se recuperan gran cantidad de empleos y se crean otros nuevos. Pero aún así, no

hay un mejoramiento del salario real: Argentina se vuelve un país con menos pobres pero con mayor desigualdad (*Página 12*, 10/02/06).

En 2002, Argentina alcanzó a tener casi el 50% de la población bajo la línea de pobreza y un 23% de indigentes, mientras en el Gran Buenos Aires cayó en la indigencia el 28% de la población (INDEC, mayo de 2002). Para finales de la presidencia de Kirchner, la pobreza bajó al 27% y la indigencia al 8,7%, números que ascienden al 30,2% y 9,7% en el Conurbano Bonaerense (INDEC, segundo semestre de 2006). Mientras el proceso fue claramente positivo en términos de mejoramiento objetivo de las condiciones de gran parte de la población, la situación siguió siendo preocupante. Los índices no están ni cerca de retrotraerse al período previo al aperturista -8% de pobreza en 1974- y no pudo torcerse la tendencia al empeoramiento de la composición interna de los sectores pobres: en 2002, el 50% de los pobres eran indigentes y a fines de 2006 ese porcentaje bajó al 32%, pero sigue siendo lejano respecto del 20% de pobreza no transicional que -como decíamos unos párrafos atrás- había en 1774² (Abba, Furlong, Susini y Laborda, 2008).

Políticas públicas y hábitat popular

Desde el punto de vista de las necesidades de los sectores populares y las posibles articulaciones con los Estados para resolverlas, en América Latina los gobiernos populistas representan el antecedente político, social y cultural más gravitante para los sectores populares urbanos por el rol del Estado en la incorporación de reclamos y pautas culturales populares en las políticas públicas. Por eso, para pensar la historia de las políticas de vivienda popular en Buenos Aires, se eligió comenzar analizando el período peronista.

² La evolución diacrónica de los índices de pobreza se pensó en términos de tendencia y no en una comparación categoría por categoría, ya que hubo cambios metodológicos en la forma de medir y ponderar la pobreza. Alrededor de 1970, comienzan a implementarse mediciones aisladas según la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que tenía en cuenta una serie de factores identificados como acceso a bienes y servicios básicos (condiciones habitacionales, educativas, sanitarias, hacinamiento, etc.) considerados universales para alcanzar un nivel de vida por encima de la línea de pobreza (LP). Así, las estadísticas establecían cuantitativamente la cantidad de pobres y los estudios cualitativos posteriores discernían entre pobres transicionales y no transicionales. En 1984, el INDEC inaugura la medición por ingresos, que permite establecer el acceso a una canasta básica de bienes y servicios según el ingreso per cápita en los hogares pobres; a partir de allí pueden identificarse, también bajo de la línea de pobreza, a los nuevos pobres: si bien poseen los bienes determinados básicos (casa de material, baño con inodoro, cloacas, agua potable, e incluso niveles educativos altos y medios) carecen de los ingresos destinados a satisfacer la canasta básica. La medición por ingreso permite diferenciar entre pauperizados y pobres estructurales. En 1992, se introducen nuevas mejoras metodológicas y se implementa la medición de la línea de indigencia (LI), determinada por el acceso o no, según ingresos, a la canasta básica de alimentos; la actual metodología permite establecer diferencias entre pobres e indigentes.

Una medida fue el epicentro de la política social en general y de las políticas de hábitat en particular durante el gobierno de Perón: la nacionalización del Banco Central de La República, que hizo posible movilizar importantes partidas presupuestarias al Banco Hipotecario Nacional para atacar rápidamente el problema de la vivienda. El hábitat social se había vuelto un conflicto gravitante, ya que al histórico déficit habitacional de las clases populares de Buenos Aires se le sumaban las nuevas dificultades que vivían los migrantes rurales en la ciudad, corridos por la crisis del modelo agroexportador. El censo de 1947, que indagó en las falencias casa / habitación, reveló que 100.000 personas necesitaban viviendas “con carácter de urgencia” sólo en Capital Federal, y la suma ascendía 650.000 en todo el territorio nacional (Russo, 1971). Hasta ese momento, acceder a una cédula hipotecaria era privativo, ya que éstas cotizaban en el mercado financiero internacional como uno de los títulos más estables, y en consecuencia más caros, de la Argentina.

Entre 1947 y 1955, la política social fue fijada por los sucesivos planes quinquenales: la meta definida era “asegurar a todos los habitantes del país la posesión de una vivienda” (*Revista Polémica* N° 86, 1972). Para eso, el Banco Hipotecario rebajó el interés de sus préstamos a 2,8% y se privó de percibir comisiones: ello generó un aluvión de solicitudes (32.042) que habían sido denegadas durante sesenta años. Tanto las solicitudes como las partidas presupuestarias aumentaron aproximadamente un 300%; a pesar de esa sobredemanda, el Hipotecario siguió atendiendo las solicitudes e incluso se hizo cargo de la Administración Nacional de la Vivienda bajo la cláusula que decía: “La Nación resarcirá al Banco, al cierre de cada ejercicio de las pérdidas que arrojen las operaciones de fomento” (Art. 16 de la Carta Orgánica, 1947).

Durante los primeros años del gobierno peronista, a instancias del Banco Hipotecario se construyó, en la ciudad de Buenos Aires, un grupo de monoblocks agregados al barrio Marcelo T. de Alvear en Alberdi y Lacarra; el barrio Curapaligüe, ubicado en la calle homónima y la Avenida del Trabajo; un racimo de monoblocks paralelos a la General Paz y el barrio Martín Rodríguez en La Boca; también, el barrio San Martín en Merlo, y el Villa Concepción en el partido de San Martín. Sólo en 1947 se reconstruyó la ciudad de San Juan - destruida luego del terremoto del '44- y se construyeron 20.000 unidades en el resto del país. El monto asignado ese año para la política de viviendas, cercano a los 2.400.000 pesos, llegó a 23 millones en 1948 y a 25 millones en 1949 (Russo, 1971). En términos de política habitacional, en sólo tres años de gobierno la frase “Perón cumple” se volvió una verdad inobjetable.

En 1952, el Banco Hipotecario llegó a escriturar más de 41.000 operaciones por 3.400.000 metros cuadrados de superficie cubierta, las cifras más altas de toda su historia. Sólo en la Provincia de Buenos Aires se otorgaron 18.000 préstamos para cubrir casi 2 millones de metros cuadrados de viviendas. Ese año se cumplieron las metas del Plan Quinquenal: asegurar la tenencia de una vivienda propia a los hogares más desposeídos.

Luego surgió una segunda política habitacional destinada a los sectores obreros y de clase media: el plan Eva Perón, que consistió en créditos a 50 años con bajas tasas de interés, destinados a la compra de viviendas unifamiliares. Con trámites simplificados al máximo, la cartera de clientes del Banco Hipotecario creció exponencialmente, lo que permitió cubrir rápidamente los fondos necesarios para las obras planificadas para el período '53-'55, y la inusitada demanda de materiales impulsó fuertemente el crecimiento de muchas industrias (productoras de cemento, cal, bloqueras, sanitarios, etc.). En el primer año de vida del plan Eva Perón se construyeron en todo el país viviendas por 4.700.000 metros cuadrados, contra todos los esquemas imaginados hasta el momento. Las obras planificadas eran colosales y la mayoría llegaron a concretarse: sucesivamente se inauguraron el barrio Primero de Marzo de 177 viviendas; el Diecisiete de Octubre, con 784 unidades; los monoblocks de General Belgrano, con 131 departamentos; el barrio Los Perales en Mataderos; que tenía nada menos que nueve pabellones con 960 departamentos; un segundo barrio también denominado Diecisiete de Octubre en la Capital Federal; el barrio Presidente Perón de Rosario, con 106 viviendas individuales y 10 monoblocks, y el 45% de la obra total de Ciudad Evita en las cercanías de Ezeiza, que preveía 10.000 viviendas, oficinas públicas, centros cívico-comerciales, dos estadios de fútbol y una veintena de escuelas y colegios secundarios (Russo, 1971).

Con el derrocamiento de Perón por el golpe de Estado del '55, cayeron estrepitosamente los índices de la industria de la construcción y desaparecieron los planes habitacionales. El Banco Hipotecario comenzó a limitar la asignación de créditos y los montos otorgados. El criterio de las nuevas autoridades de la autodenominada “Revolución Libertadora” sobre las prioridades del gasto público fue diametralmente opuesto al del gobierno peronista: ninguno de los proyectos impulsados en el período anterior se continuó.

La preocupación por la vivienda fue retomada recién en 1972, pocos años antes del comienzo del período aperturista '76-'01. Ese año se creó un fondo continuo para el financiamiento de la construcción de viviendas: el Fondo Nacional de la vivienda (FONAVI), que apuntó a favorecer a la industria de la construcción -que venía cayendo desde el segundo lustro de la década del '60- por medio de la producción masiva de viviendas. Durante sus

primeros veinte años, el FONAVI promovió la construcción de conjuntos habitacionales muy parecidos entre sí -en los que no se tuvo en cuenta la particularidad de cada territorio de emplazamiento-: torres o tiras de edificios de dos o tres pisos con algunos espacios de uso común, para los que en general se eligieron locaciones periféricas con escasa demanda a nivel urbano. Con las sucesivas crisis inflacionarias de la década del '80, muchos de los proyectos se frenaron y quedaron abandonados. Los que siguieron bajaron los estándares de calidad, se mal-terminaron los edificios y se suspendieron las construcciones de espacios colectivos (Rodríguez, Di Virgilio y otros, 2007). Sumado a esto, los proyectos de hábitat popular vehiculizados a través del FONAVI no tuvieron en cuenta los aspectos vinculados al uso y mantenimiento de los edificios, por lo que para principios de los '90 la mayoría de ellos se encontraban en condiciones de abandono poco apropiadas para la vida.

En los años '90, la desarticulación del Estado de Bienestar alcanzó también al FONAVI: se recortó drásticamente el presupuesto con la suspensión del pago de salarios, que representaban el 50% del total, y a partir de 1993 se descentralizó la estructura: los escasos fondos restantes comenzaron a transferirse directamente a las Provincias y el gobierno central perdió la capacidad de dirigir y fiscalizar el funcionamiento del FONAVI. A mediados de la década el Estado retomó la iniciativa, pero para profundizar las reformas neoliberales: en 1995 se sancionó la Ley Federal de Vivienda (N° 24.464), que definía parámetros y restricciones para el gasto y establecía como prioridad del FONAVI la activación de circuitos financieros vinculados a la industria de la construcción (Rodulfo, 2003).

Si bien en este período se inician distintas acciones públicas orientadas a atender las necesidades de los grupos de menores ingresos, la poca sistematicidad y organización hacen que no puedan considerarse políticas oficiales (Rodríguez, Di Virgilio y otros, 2007). Junto a la falta de programas sociales integrales, otras políticas derivaron en la pauperización del hábitat popular urbano: la liberalización del monto de los alquileres y la privatización de los servicios urbanos básicos. Las políticas neoliberales implementadas en los '90 llevaron a una notable pauperización del hábitat popular: en el Conurbano bonaerense, los hogares en viviendas irrecuperables pasaron del 50,6%, en 1991, al 61,4% en 2001. El resto de los indicadores (hogares deficitarios, vivienda precaria recuperable, hogares con hacinamiento a nivel nacional, en el AMBA, y en la Capital Federal) permanecieron con índices similares y en algunos casos mejoraron (EPH, INDEC).

El gobierno del Presidente Néstor Kirchner dio un giro recentralizador a la política habitacional a través de dos grandes programas de vivienda: "Techo y Trabajo", destinado a la emergencia habitacional, y el "Programa Federal de Construcción (PFC)", orientado a la

reactivación empresarial de la industria de la construcción. El PFC y “Techo y Trabajo”, dependientes del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación y de la Secretaría de Urbanismo y Vivienda, coexisten con otras iniciativas provinciales, municipales y del tercer sector, aunque de menor envergadura.

La aplicación de estos programas atravesó varios inconvenientes: la vigencia de la normativa neoliberal de la Ley del Sistema Federal de Vivienda, y la continuidad de programas mantenidos bajo normas, estándares y recursos externos, básicamente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tanto a nivel nacional como subnacional -PROMEBA, Rosario Hábitat y BID Córdoba, entre otros-. A partir de estos factores, y del rol del sector de la construcción en la negociación por la aplicación de los recursos (Cravino, Fernández, Wagner y Varela, 2002), los programas recentralizados siguieron aplicando criterios de focalización propios de los '90, sin tener en cuenta otros, más abarcativos, de planificación habitacional (por ejemplo, se prioriza la población con NBI, para la cual se financian viviendas que ocupan la superficie, calidad de materiales e infraestructura mínimas).

Por otro lado, se siguió requiriendo mano de obra agremiada en el sector de la construcción bajo la lógica de fomentar su crecimiento en el marco del PFC (que concentra el 70% de la obra pública realizada en el AMBA) mientras que las cooperativas de vivienda y trabajadores de la construcción cuentapropistas locales quedaron relegados al marco del programa “Techo y Trabajo” -que representa sólo el 5% de la inversión estatal en el AMBA- (Rodríguez, Di Virgilio y otros, 2007). Así, desvinculados de una política integral de acceso al suelo urbano, los programas encontraron muchos obstáculos para funcionar, los cuales se tradujeron en altos índices de subejecución presupuestaria. En 2005 no se habían recuperado siquiera los modestos promedios históricos de producción del FONAVI.³

Después de la etapa menemista, los sectores populares urbanos tendieron a la denominada producción social del hábitat, o autoproducción. Ello implicó la generalización de dos prácticas socioculturales que no fueron tenidas en cuenta por las políticas públicas: la elección y apropiación del territorio que se habita y la organización familiar o comunitaria para la construcción del propio hogar, básicamente, en cooperativas de vivienda. Estas prácticas adquirieron cierta relevancia para el Estado recién en 2006, con la creación de la Secretaría de Tierras para el Hábitat Social, en la que ocupó un lugar preponderante la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), cuyo líder, Luis D'Elfa, fue elegido Secretario del organismo. Otro

³ A partir de 2006, el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación anunció que comenzaban mejoras en el proceso de asignación de licitaciones empresariales tendientes a resolver esta situación, pero aún no hay trabajos científicos que den cuenta de esa evolución.

impulso a las cooperativas en general, y a las cooperativas de vivienda en particular, lo dio el gobierno de la presidenta Cristina Fernández con el plan “Argentina Trabaja” que fomenta y financia la construcción de cooperativas sociales. Debido a lo reciente de estas iniciativas - “Argentina Trabaja” fue presentado en la segunda mitad de 2009- y a los inconvenientes para ponderar los datos estadísticos oficiales a partir de 2007, resulta difícil evaluar la incidencia de estas medidas en las condiciones habitacionales de los sectores populares metropolitanos.

Políticas públicas y exclusión

Volveremos ahora a enfocar la cuestión de la pobreza urbana, pero ya no para caracterizarla, sino para analizar el rol del Estado y sus intervenciones concretas frente a la emergencia y posterior instauración de la exclusión social.

Los ‘80 marcaron el inicio de los programas sociales a gran escala desde el gobierno nacional. Las crisis inflacionarias potenciaron la necesidad de implementar programas alimentarios: el Plan Alimentario Nacional (PAN), el más importante de la época, se llevó a cabo en 1983, durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín. Pero la crisis inflacionaria de 1989, con el estallido de la hiperinflación y las denuncias de irregularidades en su aplicación, determinaron su fin.

La redefinición del rol del Estado en los ‘80 y ‘90 trajo consigo la consolidación de la concepción “moderna” de las políticas públicas: asistencialistas, compensatorias, y focalizadas. Esta etapa se caracterizó por la reducción presupuestaria del dinero destinado al llamado gasto social.

Hasta 1990 existían 30 planes alimentarios en la Argentina, centralizados en tres dependencias estatales. En 1992, todos los fondos destinados a estos programas fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados”. Fue el inicio de la descentralización: la mayoría de esos programas no cumplían sus objetivos, el monitoreo y gerenciamiento fallaban, y resultaba imposible establecer cuántos y quiénes eran los beneficiarios reales. En un informe para CEPAL, Pablo Vinocour lo explica a partir de tres ejes: la incapacidad de gestión de las organizaciones comunitarias a cargo de la organización de comedores y de la entrega directa de bolsones de comida; la fragilidad administrativa de los municipios a la hora de ejercer el control, y la debilidad de los gobiernos provinciales para controlar los dos niveles anteriores y exigir el cumplimiento de los convenios establecidos con el Estado nacional (Vinocour, 2004).

Para 1994, a la Secretaría de Desarrollo Social se le dio el rango de Ministerio. En este período, en relación con la agenda de reivindicaciones populares, por causa del aumento desmedido de la desocupación perdió fuerza el reclamo por la propiedad de la tierra y creció la importancia del tema del trabajo. Este cambio es indisoluble de la aparición de un nuevo interlocutor (que desarrollaremos en el próximo ítem): las organizaciones de trabajadores desocupados, que fueron logrando una fuerte inserción territorial.

En 1996 se puso en marcha el Plan Trabajar: intentó ser un plan de empleo masivo, pero terminó convirtiéndose en un subsidio para desocupados que se otorgaba a cambio de una prestación de tareas productivas o comunitarias. El plan llegó a alcanzar a 270.000 personas pero no pasó mucho tiempo hasta que fuera utilizado con fines electoralistas (Dinatale, 2005). Con el Plan Trabajar se inicia una dinámica dentro de los territorios que configurará gran parte de los modos de asociación y de organización a futuro.

La cuestión de la contraprestación no estaba debidamente regulada ni ajustada a una planificación para el pleno empleo; como tampoco existía -ni existe- un registro único de beneficiarios, se propició el manejo clientelista: quienes cobraban el plan no tenían clara la contraprestación, sino a qué actor político se la debían (en principio, eran autoridades municipales y punteros políticos).

Con la crisis socioeconómica e institucional de diciembre de 2001, el gasto social se intensificó. Según el periodista Martín Dinatale, entre 1997 y 2004 se duplicaron los fondos destinados a este fin: de \$28.965,9 millones, pasaron a \$40.575,2 millones (Dinatale, 2005). Con el estallido de la crisis, el Estado reestructuró los planes y concentró los recursos en programas alimentarios, aun por vía de la asignación a los estados provinciales.

En 2002, cuando asumió transitoriamente la presidencia, Eduardo Duhalde puso en marcha, a partir del decreto 565/02, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados (PJJHD), el segundo, por sus proporciones, en Latinoamérica. Este megaprograma surgió de una mesa de diálogo que conformaron -con motivo del estallido social- el gobierno nacional, Naciones Unidas y la iglesia católica.

El PJJHD fue pensado como un programa universal que otorgaría \$150 mensuales a cada desocupado de la Argentina. Contó con un presupuesto anual de \$3.500.000.000, para 2 millones de beneficiarios, y se financió en un 20%, con retenciones a las exportaciones al petróleo y el agro, más algunas reasignaciones de partidas presupuestarias destinadas a otros programas sociales. Además, el Banco Mundial otorgó un préstamo de 600 millones de dólares.

Pero la pretensión universalista duró poco, y en mayo de 2002 el PJJHD debió cerrar la lista de beneficiarios por falta de presupuesto; así, se convirtió en otro plan focalizado, a pesar de sus proporciones.

Desde la puesta en marcha del plan, se produjeron gran cantidad de irregularidades y vicios de clientelismo político (Dinatale, 2005). El informe de diciembre de 2003 de la Auditoría General de la Nación identificó arbitrariedades y desproporción en la distribución de los subsidios: “en términos comparativos, los aglomerados con mayor cantidad de desocupados más subocupados del país, en términos absolutos, se encuentran por debajo de la tasa de cobertura promedio (37,29%) del PJJHD”. Esta arbitrariedad, de la que habla el informe de la Auditoría, se refleja en relación con los índices de desocupación y con los de necesidades básicas insatisfechas (NBI): en lugares donde existe mayor índice de NBI se registra menor grado de cobertura promedio.

Por otro lado, uno de los requisitos centrales para la asignación de los PJJHD era que los beneficiarios no recibieran ningún otro subsidio, pero no existía un registro único que permitiera cruzar los datos. De hecho, más allá de proyectos e intenciones, aún hoy el registro está incompleto y no cumple su función original.

Otro plan durante la presidencia de Eduardo Duhalde fue el Programa de Emergencia Laboral (PEL); a su vez, a partir del cierre de la lista de beneficiarios del PJJHD, en 2003 gran parte de los antiguos Planes Trabajar, dependientes del Ministerio de Trabajo, cambiaron su nombre a Programa de Empleo Comunitario (PEC). Éste consistía en subsidios transitorios que duraban entre 3 y 6 meses; en 2004, llegó a contar con casi 32.000 beneficiarios.

En el caso de los PEL y los PEC, las irregularidades fueron aún más marcadas: como estaban en la órbita de Trabajo, ningún ente nacional ni provincial podía investigar las asignaciones y no se creó un área específica a tal fin. Por este motivo, según Dinatale, a mediados de 2002 el Banco Mundial intimó a la entonces Ministra de Trabajo, Graciela Camaño, a que dejara sin funcionamiento los PEL. Camaño adujo que eso implicaría dejar sin cobertura a miles de desocupados, lo cual podría generar una rebelión similar a la de diciembre de 2001. “Al entender de algunos testigos de esas reuniones, finalmente el Banco Mundial hizo la vista gorda y dejó que el PEL continuara” (Dinatale, 2005).

La denuncia también fue abonada por un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de mayo de 2003: “de acuerdo a numerosos testimonios verbales recibidos de beneficiarios directos, los PEL son entregados de manera absolutamente discrecional y no están ajustados a ningún tipo de control”.

Además de estos dos planes, existían gran cantidad de programas sociales nacionales que, en 2004, el Ministerio de Desarrollo Social unificó en tres grandes planes: Seguridad Alimentaria -o El Hambre más Urgente⁴-, Manos a la obra -que otorga microcréditos a emprendimientos productivos o comunitarios- y el Plan Familias -que subsidia a familias en situación de extrema pobreza-.

A modo de conclusión: cambios en la organización popular

En la segunda mitad de la década del '90, en el contexto de desguace del mercado laboral, los obreros industriales y los sindicatos perdieron el rol protagónico en la dirección de la acción colectiva de los sectores populares. Según Alejandro Grimson, surgen entre fines de la década del '90 y 2003 cinco nuevos actores que aglutinan la acción social: las asambleas barriales, los clubes de trueque, los comedores populares, las fábricas recuperadas y los piqueteros (Grimson, 2003); cada uno de ellos, asociado a nuevas formas de protesta. Por diversos motivos en los que no pretendemos detenernos aquí, algunos de estos movimientos se opacaron -como las asambleas barriales y los clubes del trueque- mientras que otros ganaron fuerza y pudieron adaptar sus demandas iniciales a una nueva coyuntura. Los comedores populares, las fábricas recuperadas y los piqueteros mantienen plena vigencia como actores determinantes de las prácticas organizativas y de movilización de las clases populares (Badenes, 2005; Pirrone, 2004). Por otra parte, las irregularidades en la aplicación y distribución de los planes sociales tuvieron diversas consecuencias en las dinámicas de las organizaciones populares.

En el caso puntual del movimiento piquetero, su devenir está ligado a los vaivenes de las políticas públicas: su capacidad organizacional está asociada, desde su nacimiento, a la tradición sindical argentina y a la red clientelar peronista. Esto es visible en el Conurbano sur -de eminente pasado industrial-, gobernado en forma caudillista por los intendentes del Partido Justicialista. “Hasta el 97, 98, en el conurbano bonaerense se encontraba una combinación entre una fuerte red clientelar peronista y la escasez de otras organizaciones (...) A medida que se vaciaban las organizaciones de base de los 70 y 80, crecía la importancia de la red de relaciones clientelares” (Portes, A., Roberts, B. y A. Grimson, 2005).

⁴ El programa Hambre más Urgente surge en 2003 a partir de una iniciativa del gobierno nacional y un grupo de ONG's con el auspicio del diario *La Nación*.

Debido a la situación política-económica, la demanda de planes sociales comenzó a generalizarse y, habitualmente, se obtenía un menor número de planes que los necesarios. Así, resultó imperioso organizarse no sólo para reclamar los planes, sino también para adquirirlos, conservarlos, llenar formularios, gestionar en dependencias estatales y, a la vez, conseguir nuevos planes.

A fines de los '90, mientras aumentaba la desocupación, los problemas de vivienda parecían haber encontrado ciertas soluciones (asfalto, servicios y, en menor medida, planes de tenencia de tierras). Esto generó un marcado desplazamiento de la agenda popular que desde el eje de tierra y vivienda a la demanda de empleo y, por transitividad, de planes de empleo.

Retomando la relación de los planes Trabajar y PJJHD con las organizaciones piqueteras, éstas consiguen los planes por propia gestión; otras -comedores, merenderos, etc.- lo hacen por medio del municipio o de los punteros que lo representan en el territorio. Esta característica fue central en la configuración del mapa de actores sociales y políticos y su relación con el Estado.

Como dijimos, el PJJHD exigía una contraprestación laboral por parte de los beneficiarios. Primero, esa contraprestación era supervisada por los gobiernos locales y, en muchos casos, por los punteros, pero fue necesario abrir el gerenciamiento a otras organizaciones. Los principales motivos fueron la incapacidad estructural de los gobiernos locales para manejar esto de forma medianamente organizada, y la demanda de las organizaciones que conseguían planes por medio de la lucha. Finalmente, se accedió a que la contraprestación pudiera llevarse a cabo en el marco de las organizaciones sociales, a partir de la realización de micro-emprendimientos productivos -panaderías, bloqueras, textiles, construcción de viviendas, etc.-. Cuando esta práctica se asentó, las organizaciones de desocupados empezaron a funcionar como una especie de sindicatos.

El trabajo en organizaciones así como en comedores y merenderos municipales hizo que gran cantidad de tareas, que antes pertenecían al ámbito del voluntariado, empezaran a formar parte del trabajo rentado en el marco de la contraprestación. En este clima de relaciones, entre fines de los '90 y principios de siglo se produjo el ingreso fuerte de las ONG al trabajo territorial, bajo esa modalidad.

Se fueron asentando las relaciones de intercambio entre el Estado y las organizaciones piqueteras y, a través de la entrega de planes, se produjo la cooptación de muchas organizaciones: apareció la distinción, durante los primeros años de la gestión de Néstor Kirchner, entre piqueteros “duros” -sin acuerdos políticos con el gobierno nacional- y piqueteros “blandos” -que acuerdan con él- (Grimson; 2003).

La fuerza política de las organizaciones de desocupados empezó a medirse por su capacidad para conseguir planes. A la vez, las organizaciones piqueteras que ofrecen el recurso estructural y humano para obtenerlos consideran legítimo exigir como contraprestación la participación activa del beneficiario en el plano de la lucha política.

En síntesis, en el Conurbano Sur los programas sociales se implementan en un escenario con dos características políticas diferenciales y, a la vez, contradictorias. Por un lado, una tradición de fuertes líderes en los movimientos populares, asociada a cuatro puntos claves: la relevancia histórica de los líderes latinoamericanos; la historia del caudillismo en el Río de La Plata; el recuerdo de “los tiempos felices” para las clases populares -ligado al Estado de bienestar peronista-, y a la organización sindical.

En segundo lugar, la retirada de la contención del Estado durante la década del ‘90. Así, las prácticas de supervivencia históricamente vinculadas al Estado-Nación como interlocutor se reconfiguraron de manera tal que, de un lado quedaron los excluidos, y, del otro, el Estado (representado sólo a partir del plan social). Ello favoreció la consolidación de figuras mediadoras, encarnadas en referentes y punteros. Aun cuando pueden establecerse diferencias políticas importantes entre unos y otros, su rol en la comunidad y gran parte de sus prácticas políticas territoriales son análogas.

Desde el punto de vista de los criterios con que el Estado diseña las políticas públicas, es importante señalar que el fenómeno de la nueva pobreza urbana no surge naturalmente sino que se apoya en procesos de destitución social que se ejercen cotidianamente a través de distintos mecanismos no sólo materiales sino también simbólicos que van creando tramas culturales / comunicacionales en y entre los grupos excluidos y los excluyentes. En este sentido, sería importante que el Estado –más allá de operar sobre las consecuencias materiales de la marginación- reconozca la necesidad de intervenir directamente en los procesos de destitución, esto permitiría planificar políticas a largo plazo para transformar efectivamente la tendencia al aumento de la exclusión urbana.

Bibliografía:

- Altimir, O. (1997) “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en Desarrollo Económico N° 145. Buenos Aires.
- Abba, A., Furlong, L., Susini, S. y Laborda, M.” Informe sobre nivel socio habitacional” en www.atlasbuenosaires.gov.ar (consultado en mayo de 2008).
- Badenes, D. (2005) “Comunicación e identidades en fábricas recuperadas autogestionadas”. Tesis de Licenciatura, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Blaustein, E. (2001) Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura, CMV, GCBA, Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2003). “Informe Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?”. Buenos Aires.
- Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002) “Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90”. Instituto del Conurbano, UNGS. Buenos Aires.
- Cravino, M. (1998). “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”: 1º Congreso Virtual de Antropología y Arqueología en <http://www.naya.org.ar/congreso>. Consultado en diciembre de 2006.
- Dinatale, M. (2005). *El festival de la pobreza*. La Crujía. Buenos Aires.
- García Canclini, N. (1997) *Imaginario Urbanos*. Eudeba. Buenos Aires.
- Grimson, A. ”La vida organizacional de las zonas populares de Buenos Aires”, Informe final del proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo xx.” En <http://www.prc.utexas.edu7urbancenter7Austin.htm>. Texas.
- Pirrone, G. (2004) “La construcción de sujetos sociales en los comedores barriales de la ciudad de La Plata”. CD del Congreso 2004 de Redcom. La Plata.
- Portes, A. Roberts, B. y Grimson, A. (2005) *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis Comparativo del nuevo siglo*. Prometeo. Buenos Aires.
- Revista Polémica N° 28 (1970) “Que vengan inmigrantes”. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Rodríguez, M., Di Virgilio, M. y otros, (2007) “Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Área de Estudios

Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Buenos Aires.

Rodulfo, B. (2003) “La situación habitacional y las políticas públicas”. En www.urbanred.ungs.edu.ar. Consultado en junio de 2008.

Russo, C. (1971) “La acción social del peronismo” Revista Polémica N° 79. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Torrado, S. (1994) *Estructura social de la Argentina (1945 - 1983)*. Ediciones de la Flor. Buenos Aires.

Torrado, S. (2004) *La herencia del ajuste*. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Torres, H. (1991) *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Dirección de Investigaciones. Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Buenos Aires.

Vinocour, P. (2004). *Informe CEPAL 85*. Santiago de Chile.

Wacquant, L. (2001) *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del Milenio*. Manantial. Buenos Aires.