

Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994

MARIE-FRANCE PRÉVÔT SCHAPIRA*

Resumen: En Argentina, como en otros países de América Latina, en el contexto de los años ochenta, de crisis y pauperización, se echaron a andar políticas de lucha contra la pobreza que acompañaron los planes de ajuste. Se analizan tres de estos programas, puestos en marcha en el conurbano bonaerense, donde se concentra la mayor parte de población pobre. Cada programa refleja modos diferentes de pensar la nueva cuestión social y el papel del territorio en el tratamiento de la pobreza. Este artículo se pregunta hasta qué punto estas políticas territorializadas remiten a nuevas formas de solidaridad y de ciudadanía.

Abstract: In Argentine, as in the other Latin American countries, in the context of the 80s, of crisis and pauperization, policies to combat the poverty resulting from adjustment policies were set in motion. The article analyzes three of these programs, implemented in the Buenos Aires conurbation, where the majority of the low-income population is concentrated. Each program reflects different ways of viewing the new social issue and the role of territory in the treatment of poverty. This article asks to what extent these territorialized policies entail new forms of solidarity and citizenship.

EN LOS AÑOS OCHENTA, la agudización de la pobreza obligó a los gobiernos de América Latina y Europa a volver a pensar en la cuestión social. En la mayor parte de los países de América Latina surgieron programas de lucha contra la pobreza que jugaron un papel clave en las políticas compensatorias del ajuste. Todos estos programas tienen en común que recurren a la participación de la población en un contexto de redemocratización. Estas políticas territorializadas, basadas en formas de organización y representación locales, han sido presentadas por toda una corriente descentralizadora como nuevas formas de involucrar a la ciudadanía, así como de democracia local. Por el contrario, para otros, estas políticas dan lugar a formas emanadas del clientelismo y del patronazgo político que relegan a los más pobres a un territorio.

En estos términos se ha planteado el debate en torno a las nuevas políticas en Argentina. En efecto, la implantación de programas de asistencia a los más necesitados vino a contraponerse a la tradición beveridgiana que había impregnado al sistema de protección social construido a partir de los años cuarenta. Evidentemente, el debate debe ubicarse en el contexto de los profundos cambios políticos, económicos y sociales que ocurrieron en el país a partir del regreso a la de-

*Dirigir correspondencia a CREDAL/CNRS, 27 rue Paul Bert, Ivry 94200, Francia, fax: (33-1) 46718506; o bien a 30 Villa Daviel, 75013, París, Francia. E-mail: mfprevot @ mathp6.jussieu.fr.

mocracia: trastornos debidos a la herencia de la dictadura pero también a la “década perdida” y a las políticas de ajuste instrumentadas actualmente.

Después de los primeros años de funcionamiento de las instituciones democráticas, en los que se reanudaron las políticas keynesianas del pasado, Argentina fue uno de los últimos países de América Latina en adoptar de manera radical, en abril de 1991, una vía neoliberal para salir de la crisis. El plan de convertibilidad puesto en marcha por el nuevo ministro de Economía —Domingo Cavallo— hizo fracasar todos los paradigmas del Estado nacional-popular. Ante este viraje ideológico, todos los observadores estaban impresionados por la falta de protestas de la base social del peronismo. Sin embargo, hay que recordar que el plan Cavallo apareció como la última oportunidad de evitar que el país se hundiera en el caos y la decadencia. La desorganización económica, la creciente pobreza y la hiperinflación constituyeron el telón de fondo del plan de convertibilidad y permiten entender la adhesión de amplios sectores de la población al nuevo orden económico.

Desde 1992, Argentina reanudó el crecimiento. Éste fue de 6% entre 1991 y 1993. Sin embargo, dicho crecimiento no se vio acompañado por la creación de empleos. Al contrario, el aumento masivo del desempleo y la fuerte precariedad del empleo, caracterizó la evolución del mercado de trabajo. El desempleo abierto pasó del 5% de la población económicamente activa (PEA) en los años ochenta, al 18% en 1995; mientras que los trabajadores del sector informal representan 34% de la PEA (véase cuadro 1). A esto se añaden las múltiples formas de precariedad del trabajo, puestas en evidencia por la encuesta del INDEC en 1991 en los alrededores del Gran Buenos Aires.

Más que cualquier otro país de América Latina, Argentina experimentó una especie de “círculo virtuoso” en el que la urbanización, la industrialización y la salarización crecieron paralelamente. Este proceso se acompañó de la creación de un sistema de protección social, de un “Estado de bienestar” en versión local que contribuyó en gran parte a la integración social y política de los inmigrantes venidos del otro lado del Atlántico y de las provincias del interior.¹

Este sistema entró en crisis en los años setenta. El agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones sumergió a la economía argentina en un ciclo de recesión marcado por la desindustrialización y por una fuerte pauperización de las clases media y popular.

Los saqueos de supermercados en los barrios periféricos de la capital durante la hiperinflación de 1989, manifiestan estos cambios. Desde 1983, el gobierno elegido democráticamente percibió la importancia de los cambios sociales y lanzó un amplio programa de lucha contra la pobreza. En este contexto de redemocratización y de profunda crisis, los planes Austral (1985) y Primavera (1988) no lograron ocultar que la “cuestión social” se planteaba en nuevos términos.

¿Cómo revisar un sistema de protección social basado en el asalariado cuando importantes sectores están excluidos? Como en muchos países de América Latina,

¹ R. Cortes y A. Marshall, 1993, “State Social Intervention and Labour Regulation: The Case of the Argentine”, *Cambridge Journal of Economics*, 17, pp. 391-408.

estos diez últimos años han sido testigos de la creación de políticas sociales dirigidas a las poblaciones más vulnerables. Estas políticas fueron cambiando según los tiempos políticos y los espacios involucrados, pero de cualquier manera contribuyeron a darle fuerza al nivel local. Éste apareció ante muchos como el lugar donde podían ponerse en práctica nuevas formas de participación, de representación y de desarrollo para enfrentar la crisis, y tal discurso fue ampliamente aceptado.

¿Qué sentido darle al llamado a la participación y a la democracia local en un momento en el que se desmoronan las formas de integración salarial y ciudadana de la nación? Las innovaciones sociales y las políticas territorializadas tanto en el municipio como en el barrio, fueron vistas por algunos como la posibilidad de construir nuevos espacios de ciudadanía y de revitalizar una sociedad civil que había estado durante mucho tiempo bajo tutela, tanto durante las épocas populistas como en las de los militares. Otros, por el contrario, denunciaron tal repliegue en lo local y las consecuencias no democráticas que podían acarrear estas formas de “democracia de proximidad”.²

¿Qué significa, en los años ochenta, la “centralidad” de los pobres y la pobreza en los discursos políticos y en la puesta en marcha de nuevas formas de políticas sociales? ¿Estas políticas “compensatorias” —por retomar la terminología del Banco Mundial— expresan acaso las distintas visiones de lo social, de la pobreza y del territorio?

Trataremos de responder a estas interrogantes a partir del lugar de mayor concentración de la riqueza y de la pobreza en Argentina; Buenos Aires agrupa a 12 millones de habitantes en un país que cuenta con casi 35, según el censo de 1990.³

POBRES Y LUGARES DE POBREZA EN EL GRAN BUENOS AIRES

Es obvio que la puesta en evidencia del fenómeno de la pobreza por parte de los radicales, no debe confundirse con su desarrollo en los años setenta. Sin embargo, ellos han relacionado fuertemente la pobreza con la dictadura y su desaparición con la democracia, como lo demuestra el lema del candidato Raúl Alfonsín: “Con la democracia se come, se viste, se educa”. Desde su arribo al poder, Alfonsín pidió la elaboración del balance de la situación de pobreza. La publicación de un documento inédito hasta entonces en Argentina, *El mapa de la pobreza*, da la medida del fenómeno de desagregación social y de la existencia de inmensas concentraciones de pobreza urbana.⁴

² M. Gauchet, “La société d’insécurité”, en J. Donzelot (coord.), *Face à l’exclusion, le modèle français*, Esprit, 1991.

³ En el Gran Buenos Aires, entre los grupos objeto de las políticas, 68% viven en alojamientos sin agua corriente; 50% en barrios sin calles pavimentadas; 86% en zonas sin alcantarillado, muchas de las cuales no cuentan con teléfonos públicos. Ciertos dirigentes de los barrios más periféricos tienen actualmente teléfonos celulares.

⁴ *La pobreza en Argentina*, INDEC, 1984.

CUADRO 1
INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO EN ARGENTINA

	1980	1983	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>Tasa de actividad (en %)</i>									
Total aglomerados urbanos	38.4	37.4	38.7	39.8	39.1	39.5	40.0	41.3	41.0	42.8
Gran Buenos Aires	39.3	37.8	39.8	41.4	40.6	40.9	41.6	43.8	43.3	45.9
Capital Federal			41.7	45.1	45.6	45.9	46.4	48.1	46.3	49.0
Partidos del conurbano			39.2	39.9	38.7	39.0	39.8	42.3	42.2	44.7
Total aglomerados interior	36.8	37.0	37.0	37.3	36.8	37.6	37.9	37.6	37.8	38.1
	<i>Tasa de desocupación abierta (en %)</i>									
Total aglomerados urbanos	2.6	4.7	5.6	7.6	7.5	6.5	7.0	9.6	11.5	18.6
Gran Buenos Aires	2.3	4.2	4.7	7.3	7.4	5.9	6.7	10.1	12.1	20.2
Capital Federal			2.5	4.7	4.8	4.9	4.9	8.4	8.9	14.3
Partidos del conurbano			5.2	8.5	8.5	6.2	7.4	10.9	13.4	22.6
Total aglomerados interior	3.2	6.0	7.1	8.5	7.5	7.5	7.5	8.8	10.5	15.4

Nota: Las tasas corresponden a promedios simples de las dos ondas anuales (mayo y octubre), excepto 1995, que considera únicamente la del mes de mayo.
FUENTE: Rubén Lo Vuolo, *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP/Miño y Dávila Editores, 1995, 176 pp.
Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Las nuevas formas de pobreza urbana

La cuestión de la construcción social y la pobreza ha sido siempre problemática, porque nos obliga a pensar en la interpretación de justicia e igualdad de cada sociedad. En un país rico, donde la pobreza había sido hasta entonces percibida como un fenómeno marginal y residual, el deterioro brutal de la situación económica en los años ochenta obligó a una nueva conceptualización del fenómeno. Con la ayuda de organismos internacionales, el gobierno radical trató de medir la amplitud y la complejidad del proceso de pauperización. El gobierno actual sigue en esta vía. Cuatro documentos enmarcan este intento: *La pobreza en Argentina* (1984), *La pobreza en los alrededores de Buenos Aires* (1990) y *Mapas de la pobreza en Argentina* (1994).

Los trabajos sobre la pobreza utilizaron dos métodos de medición:

1) El primero toma en cuenta las manifestaciones de la pobreza, la existencia de carencias, de necesidades básicas insatisfechas (*basic needs*). En este caso, los indicadores utilizados para construir las categorías de “pobres estructurales” o NBI —promiscuidad, condiciones precarias de la vivienda, falta de instalaciones sanitarias, deserción temprana del sistema escolar, etc.— privilegian la dimensión ecológica.

2) El segundo, de acuerdo con los trabajos de Booth y Rowntree, comprende el fenómeno a partir del método clásico de la definición de “umbral de pobreza”, por debajo del cual un hogar no puede cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud y educación.⁵

Este doble enfoque hace resaltar la existencia de dos grupos bien definidos: los pobres estructurales (NBI) y los nuevos pobres, que si bien sufrieron procesos de empobrecimiento en los años ochenta, no compartieron ni una historia ni un espacio común.⁶ Hasta la “década perdida”, la mayoría de los pobres eran pobres estructurales cuyos ingresos se situaban en general por debajo del “umbral de la pobreza”. J. L. Romero analiza la aparición de las ciudades perdidas ligándolas a la gran migración hacia la ciudad a partir de los años treinta, y hace notar que en esta zona de habitaciones precarias, sin servicios “[...] los habitantes eran generalmente obreros de nuevas industrias que tenían buenos salarios, lo que les permitía alimentarse y vestirse bien”.⁷

Los años ochenta fueron testigos de un gran aumento en el número de pobres —casi un tercio de la población— y de la aparición de la nueva pobreza urbana que alcanzaba a las clases media y popular, quienes en el pasado no habían sufrido privaciones en la satisfacción de sus necesidades básicas. Estas poblaciones disponían de un patrimonio, una cultura, y un empleo. Desde 1974, sus ingresos

⁵ En 1886, C. Booth fue el primero en formular una encuesta sobre la pobreza en la ciudad de Londres, concretamente sobre la noción de “umbral de la pobreza”. En 1901 Rowntree lanza una encuesta comparable en la ciudad de Nueva York.

⁶ Para un estudio más detallado, cf. A. Minujin y P. Vincour, *¿Quiénes son los padres?*, IPA/INDEC, documento de trabajo núm. 10, julio de 1989.

⁷ J. L. Romero, “La ciudad de masas”, en J. L. Romero y L. A. Romero (coords.), *Buenos Aires, cuatro siglos de historia*, ed. Abril, tomo 2, 1983.

experimentaron una caída dramática, de más de dos tercios. A diferencia de los pobres estructurales, para quienes el territorio —el barrio, el municipio, la ciudad perdida— es un elemento importante de la acción colectiva, las estrategias de ajuste “invisibles” de las clases empobrecidas ante la movilidad decreciente, son sobre todo individuales o familiares. La metáfora del naufragio se repite a menudo en el discurso de la clase media empobrecida. Para los habitantes de los suburbios de Matanza o de Morón, los problemas urgentes —el empleo y la seguridad— dependen de soluciones privadas.⁸

La situación de los pobres estructurales, los *hundidos* como los llamaba J. L. Imaz, ha empeorado: una alta proporción —77% de los NBI en 1988— vive ahora en habitaciones en mal estado y con ingresos inferiores al umbral de pobreza. El último documento publicado por el equipo económico de Cavallo, siguiendo la trayectoria de los documentos de los radicales, plasma la geografía de la pobreza al inicio de los años noventa.⁹ En dicho documento aparece una disminución de los pobres estructurales respecto del documento de 1984. Sin embargo, esta cartografía social sólo toma en cuenta las condiciones de alojamiento, los servicios de salud y educación y el porcentaje de los pobres estructurales (NBI). No nos dice nada sobre las relaciones entre la pobreza y el mercado de trabajo.¹⁰ El mapa está orientado, antes que nada, a definir los espacios de intervención de las nuevas políticas sociales territorializadas. La visión dual producida por este método (los pobres de un lado, el resto del otro) oculta una realidad más compleja. Existe una gran heterogeneidad entre los despedidos de las fábricas que con su indemnización se pusieron a trabajar por su cuenta (taxi o pequeños quioscos), los funcionarios empobrecidos y los que conservan un patrimonio pero cuyo empleo se ha vuelto precario.

El mercado de trabajo: desempleo y precariedad

Esta fuerte pauperización debe ser relacionada con los cambios ocurridos desde hace quince años en el mercado de trabajo. Las cifras muestran que en el Gran Buenos Aires el aumento de desempleo fue más elevado: en 1994 se duplicó hasta llegar a 571 000 personas, en un momento en el que la tasa de crecimiento era de 5 a 6% anual. Recordemos que la región metropolitana fue la más afectada por la quiebra de numerosas fábricas (de automóviles, vidrio, textiles) y por las políticas de descentralización industrial puestas en marcha por los militares. A este proceso de desindustrialización se agregan, a partir de 1989, los despidos de funcionarios públicos ligados a la reforma del Estado.

Además de los desempleados, cuyo número ha aumentado, los pobres son en gran medida trabajadores cuyo estatus se volvió precario (trabajadores interinos,

⁸ Nélica Archenti y Analía del Franco, *Los sectores sociales medios bajos y bajos del Gran Buenos Aires, crisis y actitudes políticas*, Fucade, 1990.

⁹ *Mapas de la pobreza en la Argentina*, CEPA, documento núm. 4, marzo de 1994, INDEC/Secretaría de Programación Económica.

¹⁰ Cf. C. Topalov, “La ville, ‘terre inconnue’, l’enquête de Charles Booth et le peuple de Londres, 1886-1891”, *Genèses*, núm. 5, septiembre de 1991, Calmann-Lévy.

temporales, clandestinos), con contratos de duración limitada y sin protección social.¹¹ El grupo más importante está formado por los trabajadores domésticos y los obreros, quienes representan 51.8% de los NBI y 46.1% de los “nuevos pobres”.¹² Le siguen los funcionarios nacionales y de las provincias¹³ y, en tercer lugar, quienes trabajan por su cuenta, lo que significa que algunas actividades que ofrecían oportunidades en los años setenta, actualmente se encuentran saturadas (quioscos, taxis). No es asombroso que se registre una importante disminución de ingresos en este sector.¹⁴ Finalmente, hay que considerar como un caso particular a los jubilados y a los jóvenes. Los primeros, repartidos de manera más o menos uniforme en la ciudad, representan un 20% de los nuevos pobres; en 1994, su pensión era de 150 dólares al mes en promedio. En cambio, los jóvenes de las clases populares, primeras víctimas de la crisis, viven en su mayoría en la periferia. Contrariamente a lo que se cree, los jóvenes de los suburbios estudiados por J. Auyero, las bandas “de la esquina”, no son delincuentes, sino trabajadores de estatus precario, sin protección social. A diferencia de sus padres, que habían trabajado en fábricas, son empleados de pequeños talleres,¹⁵ y ven sus condiciones de inserción en el mercado de trabajo gravemente amenazadas. De hecho, una de las preocupaciones de los dirigentes de barrios es que la “cultura del trabajo”, tan socorrida en la retórica peronista, se pierda entre los jóvenes.

Los territorios de la pobreza

Un trabajo anterior demostró la dificultad de identificar los “territorios de la pobreza” en la aglomeración de Buenos Aires, debido a que la frontera entre las clases populares empobrecidas y los pobres tiende a desaparecer.¹⁶

Tradicionalmente, los pobres eran habitantes de cuartos amueblados todavía numerosos hoy en la capital, de “conventillos”, construidos a principios de siglo en los barrios de la Boca y de Barracas.¹⁷ Después, con la migración interna pasaron a poblar las ciudades perdidas situadas cerca del puerto y de la zona industrial. En una ciudad donde la integración había sido buena, éstos eran los lugares

¹¹ Cf. los trabajos de M. Novick en P. Galin y M. Novick, *La precarización del empleo en Argentina*, Buenos Aires, CIAT/CLACSO, 1990, así como la investigación sobre el empleo en el Gran Buenos Aires, INDEC, 1991.

¹² Cf. *Sur l'évolution de la classe ouvrière argentine*, y el trabajo de J. Nun, *Crisis económica y despidos en masa*, Legasa, 1989.

¹³ Sobre todo a nivel nacional, porque sólo a partir del plan Cavallo (abril de 1991), las provincias se vieron obligadas a involucrarse en el ajuste.

¹⁴ Cf. *La pobreza urbana en Argentina*, INDEC, Buenos Aires, 1990.

¹⁵ J. Auyero, *Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*, Cuaderno 2, GECUSO, 1993.

¹⁶ Cf. M. F. Prévôt Schapira, “Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le grand Buenos Aires”, *Problemes d'Amérique Latine*, núm. 95, 1er. trimestre, 1990.

¹⁷ En 1945, en la ciudad de Buenos Aires, el 10% de la población vivía en “conventillos”, en un momento en el que el 63% de las viviendas era rentado.

de la discriminación. El hacinamiento, las viviendas precarias, la ilegalidad en el caso de las ciudades perdidas, la falta de servicios: todo lo oponía a las zonas de lotes baratos.¹⁸

La crisis ha significado el fin de este modo de acceso a la tierra. En un Gran Buenos Aires en donde ya no se reparten más lotes, la década de los ochenta ha sido testigo del desarrollo de un doble movimiento, por una parte centrífugo, con las ocupaciones colectivas de tierra en la periferia —fenómeno hasta entonces inédito en Argentina— y, por otra, centrípeto, con la multiplicación de las invasiones en las zonas pericentrales deterioradas. Este doble movimiento pone en juego las variables de acceso al centro, renta de la tierra, precio y tiempo de transporte, según el modelo de Wingo. La crisis aguda del alojamiento se relaciona con la suspensión del proceso de parcelación y con el deterioro del sistema de transporte que redujo la movilidad.

A pesar de que la pobreza se diluye actualmente en el conjunto urbano, podemos sin embargo dibujar *grosso modo* sus contornos: las concentraciones de pobreza al sur de la avenida Rivadavia, barrios obreros antiguos habitados por una población cada vez más vieja,¹⁹ y las zonas de las ciudades perdidas en el centro, donde vive la mayoría de los bolivianos y paraguayos que reivindican una identidad de gueto. A diferencia de los *villeros* dispersados en la periferia durante la dictadura, en estas ciudades perdidas existe la solidaridad y cuentan con redes que constituyen una fuerza importante para sus habitantes. Esto explica que después de 1983 se hayan vuelto a poblar las *villas miseria* de la capital vaciadas por los militares.²⁰

Finalmente, en los asentamientos y en los lotes populares relegados a las afueras de la ciudad, en los espacios intersticiales, sin infraestructura, encerrados en los municipios de la segunda corona,²¹ habitan los pobres expulsados de la capital por los militares, por los altos precios de las rentas y por los inmigrantes internos. En los municipios periféricos, todos los índices —mortalidad infantil, desempleo, NBI, zonas de alto riesgo sanitario, delincuencia, alto crecimiento demográfico— hacen aparecer el punto de ruptura. Ya no son más ciudades-dormitorio como lo eran en los años del alto crecimiento industrial (40-60) sino zonas de inmovilización de la pobreza a los confines de la ciudad.²² La crisis redujo la movilidad de la

¹⁸ Los años sesenta son un período de acceso de la población a la vivienda, pero también de desarrollo de ciudades perdidas en Buenos Aires.

¹⁹ Esta división de la ciudad marca, igualmente, las prácticas culturales de los jóvenes. Cf. M. Margulis y otros, *La cultura de la noche, la vida nocturna de los jóvenes en Buenos Aires*, Espasa Hoy, 1994.

²⁰ O. Oslak, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Cedec-Humanitas, Buenos Aires, 1991.

²¹ La primera corona comprende los siguientes municipios: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Tres de Febrero, General San Martín, Vicente López, San Isidro, San Fernando y la mitad del municipio de Matanza; la segunda corona comprende los municipios de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brawn, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, General Sarmiento, Tigre y la otra mitad de Matanza.

²² *Conurbano bonaerense: aproximación a la determinación de hogares y población en riesgo sanitario a través de la encuesta permanente de hogares*, INDEC, Buenos Aires, 1991. Este trabajo fue realizado a petición del Ministerio de la Salud para determinar las zonas de riesgo frente al recrudecimiento de ciertas epi-

población. Hay menos movimiento porque hay menos trabajo, y también debido al deterioro del transporte público, por lo que se deja de buscar más allá de un cierto perímetro. Es así como se organizan mercados de trabajo más locales alrededor de pequeños talleres que dependen en gran medida de redes familiares y del vecindario.²³

El efecto de distancia respecto del centro ha desempeñado un papel fundamental en la formación de una territorialidad exacerbada. Encerrados en su espacio, los habitantes de los barrios de la periferia se levantaron unos contra otros durante las “revueltas del hambre” de 1989 y la ecuación vecindaje/solidaridad, que había sido importante en los barrios de lotes populares, basada en una fuerte identidad profesional y política, ya no es pertinente. La fragmentación de la ciudad, las transformaciones del comportamiento social de sus habitantes y las modificaciones de las prácticas de la ciudad,²⁴ constituyen el telón de fondo de los programas de lucha contra la pobreza. Todos los programas pregonaron su voluntad de tomar en cuenta la peculiaridad de los sitios, de suscitar solidaridades territoriales en sus proyectos de desarrollo social, por lo que tratamos de entender cómo los distintos programas sociales se inscribieron en las dinámicas sociales y territoriales de los alrededores de Buenos Aires para luchar contra la exclusión.

LO “SOCIAL DE COMPENSACIÓN”: DE LO NACIONAL A LO LOCAL²⁵

Frente a la emergencia y la crisis, en los diez últimos años surgieron cambios significativos en los enfoques de las políticas sociales y en la organización del sistema de protección social. Paralelamente a la descentralización de las políticas del *welfare*²⁶ (educación, salud, alojamiento), el Estado y los nuevos actores situados en la frontera de los sectores público y privado —la Iglesia, las ONG, las asociaciones de habitantes, el mecenazgo empresarial— pusieron en marcha políticas dirigidas a la población más vulnerable. Estos nuevos actores se forjaron en oposición a la dictadura y contribuyeron mucho a la revitalización del escenario local.

Después de los titubeos del período radical (1983-1989), las orientaciones comunitarias en el nivel local se convirtieron explícitamente en los ejes de políticas compensatorias del gobierno elegido en 1989. Dos palabras clave están en el centro del dispositivo actual: *comunitarismo* y *descentralización*. Estas palabras son de cierta manera simétricas a las de la modernización económica y el ajuste: *eficacia* y

demias, sobre todo la del cólera. Los municipios de alto riesgo —entre el 53% y el 30% de las viviendas involucradas— son los de la segunda corona.

²³ S. Kralich, “Accesibilidad hogar-trabajo en el Gran Buenos Aires: un estudio de caso en la Matanza”, *Territorio*, núm. 6, 1993, Instituto de Geografía, UBA.

²⁴ L. Vidal, “Une notion émergente, la fragmentation”, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 65, p. 122

²⁵ J. Donzelot (coord.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Ed. Esprit, 1991.

²⁶ La descentralización de las políticas sociales no será tratada aquí. Sin embargo, es conveniente señalar que se inscribe en la redefinición del pacto federal y de ajuste en las provincias. Cf. M. F. Prévôt Schapira, “Du welfare à l'assistance: la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine”, *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 15, 1993, pp.29-50.

privatización. A diferencia del gobierno radical que había colocado el tema de la pobreza en el centro de su discurso social, el gobierno actual lo relega al nivel de los espacios locales.²⁷

El hilo conductor que permite entender el papel de lo local en las medidas para combatir la pobreza es el siguiente. A la visión jacobina y keynesiana del territorio, que todavía sostienen los radicales, se impuso, en virtud de la crisis y de las tensiones sociales, la visión de los “basistas”, de las ONG y de los proveedores de fondos, de un territorio en pedazos, fragmentado. Esta nueva forma de aprehender el espacio dio fuerza, no sin ambigüedades, al nivel local.

EL PAN: LO SOCIAL COMO ASUNTO DEL ESTADO

El PAN: una política reparadora

En el proyecto de la Segunda República de Alfonsín, el Estado debía seguir siendo el regulador social.²⁸ La defensa del *welfare state* estaba en el centro de la ciudadanía rencontrada; por esta razón, una de las primeras tareas a las que se consagró el nuevo gobierno fue la de volver a poner en marcha el sistema de protección social deteriorado durante la dictadura. Durante los cuatros primeros años de democracia el gasto social experimentó un aumento notable: pasó de 12.8% en 1982 a 18.9% en 1987. Las propuestas de reforma de la seguridad social presentadas en 1985 por el gobierno, trataban de reforzar el papel del Estado para hacerlo más eficaz y más equitativo. Sin embargo, el corporativismo de los sindicatos —administradores de las obras sociales— y la hiperinflación hicieron fracasar estas medidas. Frente al fracaso de las reformas de fondo, la puesta en marcha de un amplio programa de ayuda alimentaria (PAN) para los sectores más “necesitados” —terminología que se impuso con la democracia para designar a los pobres— apareció como una gran innovación en materia de política social.

Desde luego, ya se habían echado a andar programas de asistencia alimenticia en el pasado, pero su acción se había limitado a ciertas provincias y a ciertos grupos (niños en edad escolar y madres de familia). En cambio, el PAN estuvo dirigido a los pobres, a todos los pobres. Evidentemente, faltaba definir el perfil de los beneficiados, enumerarlos, pero “el mapa de la pobreza” del INDEC no fue publicado sino unos meses después de que se aprobara la ley, en marzo de 1984.²⁹ En estas condiciones, el debate parlamentario no se centró en los costos del programa

²⁷ Cf. la polémica del presidente Ménem primero con la Iglesia, la cual denunció el costo social del ajuste, y luego con su ministro de Relaciones Interiores, quien evocó públicamente el tema de la pobreza. Sobre “la razón estadística”, cf. A. Desrosière, “Discuter l’indiscutable, raison statistique et public”, *Raisons Pratiques*, núm. 3, 1992, EHESS.

²⁸ Cf. R. E. Rojo y M. F. Prévôt Schapira, “Argentine: L’idée de modernisation dans la transition démocratique”, en D. van Eeuwen (coord.), *La transformation de l’État en Amérique Latine, légitimation et intégration*, Karhala-CREALC, 1994.

²⁹ Para más detalles, cf. E. Tenti Fanfani, *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*, tomo 2, CEAL, núm. 256, 1989.

ma, sino en cuestiones de principios, en un clima de esperanza ligado a la democracia encontrada. Frente a los que denunciaban el regreso a los viejos métodos caritativos, los radicales defendieron “el derecho de todos a la alimentación”. El programa se inscribía así en una tradición universalista y republicana. Aprobado por dos años, fue pensado como una solución de emergencia “hasta que la democracia pueda reparar las injusticias sociales del antiguo gobierno militar”.

El PAN: un programa vertical

A pesar de los reiterados discursos sobre la descentralización y la democracia local, el Programa Alimentario Nacional (PAN) fue un programa presidencial que, dirigido desde arriba, “desciende” al conjunto del territorio. En cada provincia, en cada municipio, un delegado del PAN controló su puesta en marcha. Si bien los recursos fueron distribuidos teóricamente según el “mapa de la pobreza”, es decir, en función del número de NBI en cada localidad, su administración estuvo fuertemente politizada. El PAN no está evidentemente desprovisto de segundas intenciones y no escapó a los viejos métodos clientelistas de los *punteros* (activistas políticos que controlan los barrios). En el período electoral, la asistencia a los pobres fue ampliamente utilizada como un recurso político. La distribución de cajas de alimentos se hizo por medio de una red de agentes del PAN, en general jóvenes militantes del partido radical que penetraron (intervinieron) en los aparatos municipales. Así, estos jóvenes adquirieron fuerza en los barrios y se convirtieron con frecuencia en agentes electorales.

Por otra parte, la gestión del PAN fue muy criticada debido a sus modalidades de reparto de fondos a las provincias y a los municipios: los de oposición fueron bien dotados para recuperar el terreno perdido. En los municipios de la segunda corona de Buenos Aires, donde los “jóvenes turcos” del partido peronista habían conquistado el poder, se llevaron a cabo acciones dirigidas hacia estas mismas poblaciones —los pobres— que competían y a menudo provocaban conflictos abiertos con el nivel nacional. Las figuras provenientes del movimiento revolucionario de los años setenta, a la cabeza de los municipios más pobres, pusieron en marcha formas de organización y de gestión participativa acordes con las ideas de los “basistas” y contra las formas caritativas del PAN. Criticaban los métodos estigmatizantes del PAN que obligaban a los pobres a pedir limosna —la caja del PAN—, ignorando su dignidad. En las expectativas del programa estaba presente la idea de hacer participar a los habitantes en los programas comunitarios para que no se limitara a formas asistencialistas. Sin embargo, con excepción de algunos programas de ayuda a la autoconstrucción y de aprovisionamiento de agua a las periferias, la distribución de cajas de alimentos a las familias más necesitadas cada 20 días, siguió siendo la actividad principal.

La voluntad de alentar las dinámicas participativas y comunitarias que se había afirmado con el restablecimiento de la democracia y que iba en el sentido del dis-

curso de los radicales sobre la descentralización y la participación, era real.³⁰ De hecho, esta diferencia en las formas de actuar de los radicales y los basistas provenía de dos culturas políticas distintas. Los radicales veían todas estas formas alternativas de microrregulación que se pusieron en marcha al final de la dictadura con el apoyo de la Iglesia y de las ONG, y que acompañaron los primeros años de la democracia, no como proyectos de sociedad, sino como paliativos, mientras se recuperaban la economía y el sistema de protección social.

El PAN era un programa transitorio que seguía una política keynesiana de reactivación. Sin embargo, después del fracaso del plan Austral, la crisis se recrudeció y el programa tuvo que ser prorrogado. En 1989, se aplicaba a 230 000 familias de NBI del *conurbano*, lo que dejaba a un número importante de necesitados fuera de esta red de protección. En el clímax de la hiperinflación (mayo de 1989) el programa fue interrumpido por falta de fondos.

Para muchos, el traumatismo de la hiperinflación y los saqueos de mayo de 1989 terminaron con la creencia en un posible retorno a un modo de regulación de tipo "fordista" que había moldeado a la sociedad argentina.

En un clima social deletéreo, en un escenario de revueltas de hambre, se llevó a cabo la investidura anticipada del presidente C. Ménem (julio de 1989). Apenas elegido, el nuevo gobierno intentó echar a andar un programa nacional de ayuda a los más pobres inspirado en el sistema americano de *food stamps* (agosto de 1989). Pero esta solidaridad duró poco, arrastrada por la corrupción y la segunda ola de hiperinflación, en diciembre de 1989. A partir de entonces, los municipios y las provincias ocuparon el primer lugar.

El gobierno de la provincia de Buenos Aires, dirigido por la Renovación peronista, organizó distribuciones de vasos de leche y pidió la cooperación de obispos y alcaldes de la periferia para restablecer los comedores populares que habían desaparecido con el regreso a la democracia. En los alrededores se organizaron cientos de comedores populares por iniciativa de los habitantes, de las asociaciones de colonia, de la Iglesia y de cientos de municipios. A partir de 1989, la corriente que había considerado lo local como un espacio de participación, de autogestión y de democratización inspiró directamente las políticas sociales de la provincia de Buenos Aires.

El plan PAIS: entre la asistencia y el comunitarismo

El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) es un programa de emergencia aplicado en las provincias, puesto en práctica a raíz de la segunda ola de pillaje, ocurrida en diciembre de 1989. El título no es casual: el programa pretende aportar una ayuda alimentaria inmediata a las poblaciones más pobres, pero también volver a crear los vínculos sociales en los barrios en los que los pobres se levantaron contra los pobres durante el saqueo de 1989. El diseño del programa

³⁰ Para un estudio detallado de las experiencias locales, cf. M. F. Prévôt Schapira, "L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires: tensions et ambiguïtés", *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'Études du Développement*, vol. XIV, núm. 2, 1993.

está muy influido por las ONG y las ideas *basistas*, en un momento en que triunfan en todo el país las políticas liberales. Las ideas del Banco Mundial inspiran directamente las políticas compensatorias del nuevo gobierno.

Ideas basistas/ideas liberales

El *basismo* nació a finales de los años sesenta, a partir de la singular convergencia de una corriente religiosa cercana a la teología de la liberación y de un movimiento secular —el peronismo. Hemos visto que los municipios de la segunda corona estaban fuertemente impregnados por las ideas *basistas*. Estos municipios, verdaderos laboratorios de experimentos urbanos y sociales durante los primeros años de la democracia, sirvieron de modelo en el plano provincial cuando la renovación peronista llegó al gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1987.

Esta corriente, muy influida por las ideas de la *Iglesia de los pobres*, trató de desarrollar las experiencias de impulso a la autonomía y a la dignidad de la comunidad, basadas en la solidaridad territorial del barrio, de los asentamientos o de la parroquia y en la participación de la población.

En este trabajo de base el papel de las ONG es cada vez más importante en Argentina.³¹ De manera creciente, las ONG se convirtieron en mediadoras obligadas entre las asociaciones de barrio y las instituciones, primero locales y más adelante nacionales. Aunque las formas de asociación son múltiples, los financiamientos internacionales como los del Ministerio de Acción Social requieren de la intermediación de las ONG, las cuales se encargan de echar a andar los proyectos de desarrollo social y urbano y de garantizar su gestión; es decir, de movilizar las energías locales. Todo esto ocurre como si la “neutralidad” y la creciente competencia de las ONG garantizara el buen uso de los fondos, así como su distribución equitativa.

Presentadas como organizaciones que deberán profundizar la democracia, estas diversas formas microlocales de regulación convergen ahora con las ideas liberales de los proveedores de fondos. Al recomendar la aplicación comunitaria de las políticas sociales (*grass root planning*), el Banco Mundial recupera ideas y formas de acción de los movimientos de base cercanos a la Iglesia de la teología de la liberación, de ciertos movimientos revolucionarios, de las ONG, así como también de los militares, para ponerlas al servicio de su lógica de intervención.³² La población es comprometida a participar en los programas aportando dinero o trabajo. Estos proyectos se basan en la idea de involucrar a la población para defender su dignidad, y de que la solidaridad comunitaria debe sustituir las iniciativas y financiamientos del Estado. Estos programas de ayuda mutua, de autoconstrucción, y de ayuda alimentaria están centrados en las zonas de pobreza y conciernen sobre

³¹ M.-F. Prévôt Schapira, “ONG/municipes, vers une nouvelle forme de partenariat?”, ponencia presentada en el coloquio internacional Las grandes metrópolis de África y de América Latina, Toulouse, enero de 1992 (en prensa).

³² El régimen de Onganía acentuó el desarrollo de la comunidad. En 1971, existía una red nacional de desarrollo comunitario ligada al Departamento de Desarrollo de la Comunidad de la Dirección General de la Promoción Comunitaria.

todo a las condiciones de vida de los habitantes —vivienda, infraestructura—, puesto que cada vez con mayor frecuencia los derechos son reivindicados a partir de la pertenencia a un barrio o una comuna. Convocan a una solidaridad que no se refiere a toda la nación, sino a una solidaridad restringida —de la familia, del barrio o la parroquia— que fragmenta los espacios y atomiza las políticas.

Así, el espacio local, que bajo el régimen militar fue el lugar del control social y después, con el regreso a la democracia, de innovación, aparece hoy como el espacio en el que podrían ser resueltas algunas tensiones entre modernidad y exclusión. La idea de que el territorio nacional ya no es adecuado para luchar contra la pobreza y el desempleo parece acompañar la crisis del *welfare state*.

Estas políticas compensatorias varían según los compromisos locales. En la periferia de Buenos Aires, donde se encuentra el mayor número de pobres, la provincia y los municipios, cada uno a su manera, se involucraron en la puesta en marcha de esta política social de compensación. Las municipalidades impulsaron innovaciones sociales en los siguientes campos: regularización de tierras ilegales, desarrollo de cooperativas de vivienda, acciones comunitarias en la pequeña producción,³³ mientras que la provincia ponía en marcha el plan PAIS.

El plan PAIS: lo local basista

El programa PAIS fue pensado por un equipo de militantes y profesionales provenientes de la corriente *basista*; pretendía romper con el asistencialismo y el clientelismo de que se acusaba al PAN. Las sumas de dinero se asignaron a grupos de cinco a 20 familias para realizar compras colectivas, organizar refectorios comunitarios y desarrollar formas de economía solidaria en los barrios. Una vez constituidos, estos grupos recibieron capacitación para aprender a administrar el dinero, efectuar adquisiciones colectivas y preparar comidas comunitarias (distribución de máquinas, uniformes, harina, etc.). Entre 1991 y 1993 se instalaron más de 6 700 comedores comunitarios.

Estas formas de organización muy influidas por la Vicaría de Santiago, cercana a los “profesionales/militantes” y las ideas *basistas* (“aprender a pecar”, contar con las propias fuerzas, recuperar la dignidad por medio del desarrollo de actividades comunitarias) se proponían impulsar una dinámica colectiva en torno a “la participación y la unidad del barrio”. Así, el programa PAIS impulsó el desarrollo de la pequeña producción familiar y comunitaria (huertos, fábricas de pastas, panaderías, crianza doméstica). Se distribuyeron préstamos de entre 500 y 1 000 dólares para poner en marcha los proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial.³⁴

Los grupos se constituyeron a partir del mapa de la pobreza del conurbano. En 1988, el número de pobres era de 3.2 millones de personas, lo cual representaba el 37% de los hogares del Gran Buenos Aires. La disponibilidad de fondos sólo

³³ Cf. Marie-France Prévôt Schapira, *L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires, op. cit.*

³⁴ S. Finquelevich y S. Peñalva, *The PAIS Plan: Food, Organization and Self-employment for the Poor, Buenos Aires, Mega-cities, Innovations for Urban Life*, julio de 1994, 47 pp.

permitió que el programa favoreciera a 400 000 personas. En el nivel comunal, el equipo del programa se apoyó en los “consejos alimentarios” y/o en los barrios, en las sociedades de fomento, en las ONG o las parroquias, según la situación local. La provincia movilizó igualmente a la red de militantes de la Renovación peronista, quienes pusieron su experiencia y su sentido de la organización al servicio de la comunidad para formar personal competente.

La difícil evaluación y los obstáculos a la acción colectiva

Las evaluaciones del programa PAIS son en conjunto muy favorables; los relatos son con frecuencia edificantes. Las adquisiciones colectivas permitieron un ahorro del 50%. Por otra parte, los informes revelan una débil corrupción y gestiones poco burocratizadas; asimismo el éxito de numerosas pequeñas empresas creadas por el programa, permitió que los beneficiarios dejaran de requerir asistencia.³⁵ La participación de las mujeres fue esencial ya que representan el 60% de los responsables de grupos solidarios.

Sin embargo, estas evaluaciones están marcadas por la sólida adhesión de un amplio sector de los investigadores, de los responsables de la toma de decisiones y de una parte de la opinión pública, simpatizantes de ideas de innovación y experimentación social y de ciertos mitos sobre la descentralización. Por otro lado, los expertos a menudo son juez y parte, ya que pertenecen al mismo mundo de quienes diseñaron el programa: oficinas de estudios, ONG, investigadores de los centros financiados por las fundaciones, iglesias, etc. Finalmente, un cierto conformismo e ingenuidad conducen el análisis.

En efecto, los estudios de campo muestran a la vez la extrema diversidad de las situaciones, “el buen uso de los pobres” que han hecho ciertas municipalidades, las dificultades encontradas para desarrollar acción colectiva en espacios muy fragmentados y el poder de control político conferido a las comunas cuando se encargaron de la gestión. En Lanús, las redes del cacique local controlaron la distribución de los fondos del programa.

Así, llegamos a la pregunta clave: ¿cómo seleccionar a los beneficiarios de un programa de asistencia? ¿A quién escoger: a los más pobres, a los militantes mejor organizados, a los habitantes ligados a las redes de la Iglesia o a los atrapados en las redes clientelistas de los partidos? La pregunta cobró mayor importancia en la medida en que las dificultades financieras obligaron a reducir el número de beneficiados. El programa preveía ayudar a 700 000 personas. En Lanús, menos de una cuarta parte de los NBI tuvo acceso a los beneficios del plan PAIS. Como en el programa Solidaridad de México, parece que los más pobres (a menudo los menos organizados), son los que se dejaron de lado.³⁶

“Yo no podía (participar). Usted imagínese que sin trabajo no puedo andar de acá para allá, para un lado, para el otro. ¿Qué les doy de comer a mis hijos? ...

³⁵ S. Finkleleevich y S. Peñalva, *op. cit.*

³⁶ Cf. J. Marques Pereira y M. F. Prévôt Schapira, “Mexique: le Pronasol ou la promotion d’une citoyenneté à géométrie variable”, documento de la UNESCO presentado en la Conferencia internacional de desarrollo social local y políticas públicas, Universidad de Boloña, 2 y 3 diciembre, 1994.

O sea que yo no puedo ir a ver qué problema tiene usted, si ya con los míos me alcanza y me sobra, tengo que fijarme acá en mi casa".³⁷

El programa PAIS, como todo programa que no emana de la esfera del derecho, no escapó a una gestión partidista. A menos de dos años de la elección del nuevo gobernador de la provincia, la lógica de las elecciones primarias en el peronismo, en las que se enfrentarían caferistas y menemistas, desvió fuertemente el contenido del programa. Entonces éste se convirtió en un objeto de regateo entre la provincia y los municipios y entre estos últimos y las diferentes asociaciones de barrio. Frecuentemente las ONG o las parroquias fueron utilizadas para pasar por encima de las municipalidades de oposición.

Por último, los *a priori* "holistas" permearon a menudo el análisis de estos territorios. No basta con que los individuos compartan las mismas condiciones de vida para que tengan la misma percepción de la realidad y se constituyan en actores colectivos como supuso el programa PAIS. Las diferencias y oposiciones son fuertes en zonas frecuentemente consideradas homogéneas. La encuesta realizada por el equipo del Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CIEPP) entre los beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria, muestra la hostilidad de los más desfavorecidos contra estos "montajes comunitarios", contra estas políticas percibidas como descalificadoras.

En esos lugares hay múltiples fronteras y la representación que los habitantes tienen de su territorio, trae consigo comportamientos que a veces llegan hasta la exclusión. Los jóvenes de los asentamientos de Cuartel Noveno se diferencian de los pobres "del fondo", "tirados en un rincón", como si existiera un sitio en el cual supuestamente debieran vivir los pobres.³⁸ En el barrio bajo de Itati, "los de arriba" piensan que los problemas de "los de abajo", los más pobres que se instalaron en una mina (la Cava), sólo pueden resolverse desplazando a estos últimos, como si hubieran interiorizado los métodos de períodos anteriores: esconder y desplazar.³⁹

Si insistimos en estas visiones y divisiones del espacio es porque pueden ser un obstáculo a la acción colectiva en la cual descansan los programas sociales y proyectos de instancias locales de las ONG, del Banco Mundial y de grupos *basistas* que tienden a presentar "comunidades" establecidas *a priori*. Las nuevas formas de involucramiento ciudadano obligaron a los más pobres a ser solidarios para sobrevivir, para tender hacia "la dignificación del hombre como sujeto de su propia historia".⁴⁰ Pero al cabo de los años, cuando el desempleo se agravó y la política nacional se orientó hacia soluciones liberales, estas políticas de asistencia aparecieron ante muchos como formas de mantener a los pobres en su territorio.

³⁷ Cf. E. Tenti, "Representación, delegación y acción colectiva en comunidades pobres", en S. Lumi, L. Golbert y E. Tenti, *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*, Miño y Dávila Editores/CIEPP, 1992.

³⁸ J. Auyero, *Otra vez en la vía*, *op. cit.*; el trabajo de campo tuvo lugar en una zona muy desfavorecida de la comuna de Lomas de Zamora, Cuartel Noveno.

³⁹ Cf. S. Lumi, L. Golbert y E. Tenti Fanfani, *op. cit.*

⁴⁰ Intervención de la directora de la coordinación de programas sociales y productivos de la Secretaría de Bienestar Social de la municipalidad de Lanús, CEUR, 26 al 28 de septiembre de 1994.

LOS AÑOS NOVENTA: EL PROGRAMA DE JUSTICIA SOCIAL
 PARA LA REPARACIÓN HISTÓRICA DEL GRAN BUENOS AIRES
 (FONDO DEL ENTE DEL CONURBANO)

Formas socioespaciales de discriminación positiva

El carácter comunitario de las políticas sociales no debe dissociarse de la cuestión de la descentralización y del federalismo.⁴¹ En efecto, si bien con el retorno a la democracia el nivel local fue percibido como uno de los lugares de la participación y de la democratización, hoy remite a la idea de subsidiaridad. Durante la transición democrática, las múltiples experiencias permitieron a las organizaciones desarrollar sus proyectos comunitario-liberales, sobre la base de una cierta autonomía. Hoy, la descentralización está directamente influida por los proveedores de fondos. Esto sucede como si se descentralizara todo lo que no se pudo privatizar —la educación, la salud, ciertos servicios urbanos, los ferrocarriles— dejando el costo social del ajuste al nivel local.⁴²

El cada vez más importante papel de las provincias y de los municipios en la aplicación de las políticas sociales, replantea la cuestión de la equidad socioespacial en un país con marcadas diferencias geográficas. Las relaciones entre el centro —Buenos Aires— y la periferia fueron dominadas por la dialéctica de la “reclamación” y de la “reparación” desde la independencia. Esta dialéctica concluyó en 1973 bajo el segundo gobierno peronista con la aprobación de la ley para la reparación histórica de las provincias más pobres del interior. La provincia de Buenos Aires, región rica que concentra el mayor número de pobres en su periferia, siempre denunció estas formas de “discriminación positiva” (promociones industriales, sistema de coparticipación, subvenciones, etcétera).⁴³

Paradójicamente, en perjuicio del nuevo federalismo sostenido por Domingo Cavallo, que suprime las subvenciones a los productos y a las regiones en virtud de una maniobra de la retórica del reclamo, la aplicación de la idea de “reparación histórica” favoreció a la provincia de Buenos Aires. La creación de un fondo de financiamiento para llevar a cabo programas sociales en las afueras de

⁴¹ Cf. M.-F. Prévôt Schapira, “À propos de la décentralisation et du fédéralisme en Argentine”, documento del CREDAL, enero de 1992, 70 pp.

⁴² Cf. “Hacia un nuevo federalismo fiscal en la Argentina”, *Ámbito financiero*, documento de propuesta de la descentralización, elaborado por el FIEL, 28 de agosto de 1992.

⁴³ Los criterios de redistribución del impuesto entre las provincias están definidos por la ley de coparticipación; posteriormente fueron discutidos por algunas provincias. Éste es el caso de la provincia de Buenos Aires: se desató una fuerte polémica cuando el gobernador de la provincia, Cafiero, se distanció del gobierno nacional. En efecto, tomando en cuenta la ley de coparticipación votada en el año de 1988, la provincia de Buenos Aires no recibe más que el 46% de lo que debería recibir si se mantuviera un solo criterio de población. Asimismo, si se tomara únicamente el criterio del NBI, la provincia recibiría el 53% de lo que debería. Para un estudio más detallado de los mecanismos de redistribución fiscal, cf. M.-F. Prévôt Schapira, *Acercas de la descentralización y el federalismo*, op. cit.

Buenos Aires fue aprobada en abril de 1992, gracias a una transferencia de impuestos en favor de la provincia.⁴⁴

La aprobación de esta ley es la culminación del combate del equipo de los renovadores contra los *aménageurs du vide*, para transferir a la provincia de Buenos Aires fondos que le permitan responder a las situaciones sociales críticas en las periferias.⁴⁵ También es el resultado de una negociación política; el vicepresidente de la República, Duhalde, sólo aceptó competir contra los renovadores por la gubernatura de la provincia de Buenos Aires si se cumplía esta condición. La situación de emergencia política y social —malos resultados electorales en las elecciones municipales de 1991 y agravación de la pobreza en el Gran Buenos Aires— venció la resistencia de las provincias del interior.

Se trata de un programa marcado por el miedo al desorden social en las periferias. La imagen de los saqueos de 1989 estuvo presente, despertando el antiguo temor de ver a las clases peligrosas acampar a las puertas de la capital. Sin embargo, no se trata de nuevas transferencias sociales desde el Estado, sino de una nueva forma de asignar recursos a los territorios. El programa dispone de un presupuesto considerable proveniente de un impuesto nacional (impuestos sobre las ganancias) —que asciende a entre 400 y 600 millones de dólares por año— para una población de casi 9 millones de habitantes:⁴⁶ más que la suma del fondo nacional del empleo creado en 1991.⁴⁷ Este inmenso fondo está destinado a desarrollar una política inspirada a la vez por la política de la ciudad en Francia y por el Programa de Solidaridad en México. Tiene un doble objetivo: luchar contra las situaciones de extrema pobreza y de exclusión en los barrios más pobres y relegitar al partido peronista por medio de una intervención visible en el territorio. Recordemos que en las elecciones municipales de 1991, los municipios menos afortunados aportaron un fuerte porcentaje de votos —entre el 10 y el 20%— al candidato de la extrema derecha nacionalista.⁴⁸

La localización del orden público

Es muy pronto para hacer un análisis profundo del programa mencionado, por una parte, debido a los frenos y reveses a los que se enfrenta su realización y,

⁴⁴ Ley 24 073 de impuestos, sancionada el 8 de abril de 1992, art. 40: “La recaudación del impuesto a las ganancias se distribuirá de la siguiente forma: 1. un diez por ciento (10%) al fondo de financiamiento de programas sociales en el conurbano bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática”.

Ley provincial 11 247, *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 17 de junio de 1992. La ley específica del fondo dependerá directamente del ejecutivo provincial y está destinada a emprender “acciones compatibles con la reparación y la garantía de los derechos humanos de base”.

⁴⁵ M.-F. Prévôt Schapira, “Argentine: Fédéralisme et Territoires”, *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 14, 1992, pp. 5-32.

⁴⁶ El plan concierne a los 19 municipios del conurbano y aquellos de la región metropolitana de La Plata.

⁴⁷ Para mayores detalles, cf. L. Golbert y S. Lumi, “El gasto público social en la Argentina”, informe final del proyecto ARG/88/005, Buenos Aires, agosto de 1994, 140 pp.

⁴⁸ Cf. C. Lozano, *El nuevo mapa electoral argentino: las elecciones en el Gran Buenos Aires*, IDEP/ATE, diciembre 1991.

por otra, debido a la falta de claridad y al clientelismo que caracterizan su aplicación. Sin embargo, se pueden distinguir dos fases:

1. El primer período (1992-1993), estuvo dominado por la lógica de la emergencia social, en una época en la que se temía la reanudación de las revueltas. Como presidente del fondo fue nombrado el antiguo alcalde de Florencio Varela, tres veces electo a la cabeza de una de las comunidades más pobres del Conurbano. Este municipio fue uno de los sitios en los que se llevó a cabo el mayor número de experiencias participativas. Bajo una lógica de pacificación y contención social (“apagar los fuegos”) en municipios afectados por la pobreza y el desempleo, se trataba de apoyarse en las asociaciones de “base” existentes para aportar pequeñas soluciones a las múltiples demandas. Se gastó esencialmente en pequeños proyectos visibles, realizados rápidamente: reparación de una escuela, pavimentación de una calle, creación de una microempresa. Una dispersión de créditos mínimos entre una multitud de beneficiarios para calmar la situación. No fue sino hasta 1993 cuando se creó un banco de proyectos que dio inicio a la jerarquización de las prioridades. En conjunto, las demandas de los municipios estuvieron relacionadas con obras municipales típicas; los únicos proyectos de desarrollo social, de apoyo a los grupos menos favorecidos —niños de la calle, jóvenes— y de lucha contra la marginación, fueron llevados a cabo por la Iglesia y por las ONG cercanas a ella.

2. Después de este período de transición, todavía caracterizado por las prácticas militantes, se dio la exclusión de los “renovadores” y el retorno al poder de los políticos y de los burócratas. El programa de justicia social no se dejó llevar ya por una utopía, por un proyecto social; fue puesto al servicio del control y de la gestión del espacio político más importante del país. El análisis del funcionamiento del Fondo del Ente del Conurbano muestra en lo más alto una dirección política para la cual el Ente debe estar al servicio de la constitución de redes de poder; debajo, la tecnocracia. Entre los dos niveles la ruptura es total. Equipos de técnicos y de planificadores establecen grandes sistemas de información y de gestión (SIG, bancos de proyectos) sin que este trabajo se oriente hacia de un proyecto social y urbano. Sin embargo, más allá de este ropaje tecnocrático, una filosofía simple inspira la acción pública: crear escuelas y comisarías, y distribuir cheques en los barrios; las prioridades del gobierno actual son la infraestructura y la seguridad.

El programa de justicia social o el fin de la “robinsonada basista”⁴⁹

Regresamos a la visión de élite (de notables) de la época de los militares, con la diferencia de que hay que tomar en cuenta a los concejos municipales electos y a las organizaciones populares. En la provincia de Buenos Aires, los alcaldes constituyen el semillero de la clase política provincial. Para el gobernador actual, antiguo alcalde de Lomas de Zamora, la experiencia en la municipalidad es fundamental en su recorrido político. Aunque casi todos los ministros fueron alcaldes

⁴⁹ Tomamos prestada la expresión de J. L. Thoenig, *Pouvoirs*, núm. 30.

de los municipios del conurbano, la cuestión de la descentralización y de la democratización no está ya a la orden del día. Los equipos municipales son agentes de la provincia, y los alcaldes, aliados del gobernador contra el "centro" que quiere imponer el ajuste a las provincias. En una estructura de funcionamiento masónica, los alcaldes se alinean tras el gobernador y las organizaciones locales tras el alcalde. En los años noventa, es evidente un retroceso de la descentralización entendida como una mayor iniciativa del nivel local y de las formas de participación.

En lo sucesivo, la distribución de los fondos del Programa de Justicia Social la decide el alcalde. Ya no hay una relación directa con los movimientos asociativos como durante la primera fase. El papel de las organizaciones varía según la situación local. En algunos casos, las municipalidades se apoyan en nuevas formas de asociación que agrupan a ONG y habitantes para actuar en zonas de gran pobreza. En otros casos, estas formas de organización alternativas son excluidas. El ejemplo del Consejo de la Comunidad del Cuartel V, en el municipio de Moreno, que fue el punto de referencia del proyecto piloto de los "consejos de la comunidad" llevado a cabo por los renovadores, es hoy una experiencia aislada. Parece casi anacrónica en el contexto de los años noventa.⁵⁰ De cualquier manera, la participación que fue central en las administraciones locales de los años ochenta, hoy es marginal.

El reforzamiento del ejecutivo municipal corre paralelo a la denigración de los consejeros municipales, acusados de ser una fuerza de obstrucción. La idea es reorganizar el conjunto de los municipios, reduciendo el número de consejeros por comunidad. Los objetivos sociales anunciados cuando se creó el programa, se desvanecieron tras las intervenciones urbanísticas ligadas a la infraestructura y al equipamiento. La lógica de poder retoma todos sus derechos sobre el espacio.

Hay que señalar que los equipos de Renovación, provenientes de la corriente cristiana y del peronismo revolucionario, aquellos que formularon las experiencias municipales emprendidas durante las administraciones de Cafiero en la provincia (1987-1991) y de Grosso en la capital (1989-1993), se encuentran hoy en las oficinas de los consultores encargados por los organismos internacionales de evaluar el programa y por el gobierno de Buenos Aires de "conceptualizar" el redimensionamiento de las comunas de la periferia.⁵¹

CONCLUSIÓN

Durante los años ochenta, el dinamismo de las asociaciones y de las organizaciones forjadas en oposición a la dictadura, favoreció el tema de la participación, que apareció como una de las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de las innovaciones sociales a nivel local. En la periferia de Buenos Aires, las experiencias fueron numerosas, sin embargo, a pesar del llamado a la participación, al

⁵⁰ M. F. Prévôt Schapira, "De l'utopie au pragmatisme. L'héritage du basisme dans les gestions municipales du Grand Buenos Aires", ponencia presentada en las jornadas franco-británicas, CREDAL/Centre of Latin American Studies/Cambridge, 25 al 28 de enero de 1993, por publicarse.

⁵¹ Cf. Informe por el proyecto PNUD, 001/93.

desarrollo local y a la subsidiaridad, el Estado, en sus diferentes niveles, se mostró poco proclive a dar una verdadera autonomía a las asociaciones intermediarias. La regla fue la puesta en marcha de formas de participación. Esta última, ¿se inserta en la fuerte tradición de autoritarismo de los dos grandes partidos, en la que la figura del líder se mantiene con fuerza y obstaculiza a instancias locales más participativas?⁵² Los estudios sobre el tema muestran la difícil ruptura con la tradición de activistas políticos (*punteros*) y la permanencia del clientelismo.⁵³ En conjunto, tanto durante la gestión radical como durante la peronista, los programas de lucha contra la pobreza fueron objeto de una sobrepolitización y de negociaciones clientelares. Concebidos a corto plazo, tuvieron dos objetivos prioritarios: atenuar los conflictos sociales y ganar votos.

Participación, sociedad, innovación social: las ambigüedades de estas nuevas formas de involucramiento son resentidas por varios actores. Con el período democrático se dio una mayor pluralidad en las formas de expresión, una mayor autonomía de la sociedad, pero también pobreza y erosión de los derechos sociales, así como debilitamiento de la cohesión social. Las formas de asistencia crearon solidaridades de proximidad, pero frecuentemente llevaron al patronazgo, al clientelismo, y a la asignación a territorios. R. Castel recuerda que la seguridad social instauró “una asociación inédita entre la seguridad y la movilidad”, a diferencia de las formas de protección que suponen la pertenencia a un territorio y favorecen las relaciones clientelares.⁵⁴ En este sentido, se puede hablar de una ciudadanía de “baja intensidad” dentro de las periferias, para retomar la expresión de J. Auyero en su estudio sobre los jóvenes de la periferia.

Con esto, regresamos al problema de la ciudadanía. ¿El nivel local permite la instauración de nuevas formas de ciudadanía (“ciudadanía activa”, “ciudadanía local”) o sólo formas de regulación comunitaria indispensables para controlar la pobreza? En un momento en el que se debilitan las grandes instancias de integración a la nación —trabajo, escuela, sistemas de protección social— esas formas de “democracia de proximidad” que fueron impulsadas por una especie de utopía, aparecen cada vez más como medidas de asistencia, como si se hubiera renunciado a otras formas de integración. El voto en las municipalidades de la segunda corona a favor de la extrema derecha durante las elecciones municipales de 1991, y del *Frente Grande* en las elecciones de la Constituyente (marzo de 1994), en contra

⁵² La figura del *caudillo* de barrio está ligada a la tradición del partido radical, que instauró en la capital un sistema de dádivas (empleo público, distribución alimentaria), mientras que el partido peronista había estructurado el territorio de manera vertical. Las directivas de movilización de masas descendían hacia las “unidades de base”, que entonces sustituyeron con frecuencia a los viejos comités socialistas y radicales acusados de hacer “política vieja”. Pero las unidades de base se convirtieron también en sucursales del Estado para “la acción social directa”, que aportaba ayuda y recursos (bicicletas, máquinas de coser) a los humildes y a los necesitados, según la terminología peronista. Esta estructura vertical minimizó el papel del *gestionario* tradicional, el *caudillo* de barrio.

⁵³ El *puntero* es un personaje clave en la vida de los barrios. Es el militante que dirige un grupo de afiliados a un partido. Su poder está relacionado con su capacidad de canalizar los recursos del Estado que benefician al territorio que controla.

⁵⁴ R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salario*, Fayard, El espacio del político, 1995, 490 pp.

del *establishment* político, muestra el miedo de estas poblaciones a ser excluidas de la colectividad nacional y de la ciudadanía por los nuevos horizontes económicos.

La movilización de las fuerzas locales con el fin de encontrar soluciones *in situ* favorece el riesgo de repliegue dentro del barrio, en tanto que numerosos parámetros, sobre todo en materia de empleo, escapan a este nivel. En los años noventa, lo que había aparecido como una pauperización de la sociedad ligada a la dictadura, y después a la recesión económica, aparece como una crisis de integración social por el trabajo, que las diversas formas de asistencia pueden sólo paliar.

Los años ochenta fueron un período de fuerte dualización de la sociedad argentina,⁵⁵ que se tradujo en una creciente segregación del espacio urbano, entre los territorios de la pobreza y los sectores protegidos (*country club*), con un inmenso fondo de asentamientos de clase media venida a menos. Con más fuerza que nunca el problema de la *balcanización* y de la fragmentación del conjunto urbano se hace evidente. En este movimiento, se refuerzan las desigualdades entre las municipalidades más ricas y las municipalidades-gueto de las orillas de la ciudad, involucradas al mismo tiempo en la movilización permanente de la población para presionar al Estado y en la gestión de la pobreza.⁵⁶

El programa "justicia social" puesto en marcha por el Consejo para la recuperación histórica de la conurbación, fue testimonio de la toma de conciencia del problema por parte de las provincias y de la necesidad de dar apoyo a las múltiples experiencias por medio de una política más global del gobierno de la provincia. Sin embargo, la evolución de estos últimos años orientó el uso de fondos hacia una gestión política, al servicio del grupo del gobernador de la provincia. No se aprecia la instauración de formas de distribución entre los diferentes territorios ni estructuras de solidaridad entre las comunas; por el contrario, la reorganización planeada por la provincia se inscribe en la lógica de "divide y vencerás", basada en los localismos y los particularismos de los territorios.

Traducción de Marcela Pineda Camacho

⁵⁵ En 1989, el poder adquisitivo del salario medio es 50% menor al de 1980. Pero para el 10% de los más pobres, cayó a un cuarto del valor de 1980. La curva en 1991 mantiene esta característica puesto que el salario medio representa el 70% del de 1980, pero es del 58% para el 10% con mayor pobreza.

⁵⁶ Así, la municipalidad de Moreno, después de haber centrado sus acciones en el problema de la tierra, se involucró progresivamente en los programas productivos (programa de microempresas), en los programas de cooperativas de construcción, entrevistas al responsable del programa, en octubre de 1990. En fin, en la municipalidad de San Isidro, provincia afortunada, la municipalidad ocupa el terreno dejado para la desmonopolización de los servicios públicos.