

Coedición

Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires

Luciano Andrenacci
(organizador)*



Ediciones
Al Margen



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires

Luciano Andrenacci
(organizador)

Autores:

*Sonia Álvarez; Luciano Andrenacci; María Cristina Cravino;
Raúl Fernández Wagner; Marisa Fournier; Sergio Ilari;
Andrea Lorenzetti; Gabriela Merlinsky; Camila Morano;
María Rosa Neufeld; Mariel Parra; Aída Quintar; Corina
Rodríguez Enríquez; Daniela Soldano; Omar Varela*


Ediciones
Al Margen

INSTITUTO DEL CONURBANO



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

© **Ediciones Al Margen**

Calle 16 N° 587

*C.P. 1900 - La Plata, Bs. As.,
Argentina*

E-mail: guriam@satlink.com.ar

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

Campus Universitario

Gutiérrez 1150, e/ Suárez y Verdi, (B1613GSX) Los Polvorines

Tel/Fax: (54-11) 4469-7506 / 7507

E-mail: publicaciones@ungs.edu.ar

República Argentina

www.ungs.edu.ar/publicaciones

Diseño de tapa: *Editorial al Margen y Departamento de Publicaciones - UNGS*

Diagramación interior: *Departamento de Publicaciones - UNGS*

Primera edición, Abril de 2002

I.S.B.N. N° 987-9248-88-0

Printed in Argentina - Impreso en Argentina

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Todos los derechos reservados. No puede reproducirse ninguna parte de este libro por ningún medio, electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabado, xerografiado, o cualquier almacenaje de información o sistema de recuperación sin permiso del editor.

Índice

Prefacio. <i>Alberto Federico Sabaté</i>	7
Introducción. <i>Luciano Andrenacci</i>	11
El Conurbano Bonaerense en la década de los 90. <i>Camila Morano, Andrea Lorenzetti y Mariel Parra</i>	17
Indicadores de precariedad laboral como estimación de la zona de vulnerabilidad social. <i>Corina Rodríguez Enríquez</i>	41
Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes. <i>María Cristina Cravino, Marisa Fournier, María Rosa Neufeld y Daniela Soldano</i>	57
El empleo como cuestión social: los programas de generación de empleo en los 80 y los 90. <i>María Gabriela Merlinsky</i>	81
Acerca de las prácticas colectivas de las asociaciones locales. <i>Aída Quintar</i>	97
Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años 90. <i>María Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner y Omar Varela</i>	107
Proyectos innovadores de gestión local articulada en el Conurbano Bonaerense. <i>Sergio Ilari</i>	125
Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la “nueva cuestión social”. <i>Sonia Álvarez</i>	139
Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. <i>Luciano Andrenacci</i>	159

Prefacio

Los trabajos aquí presentados forman parte del estudio de carácter interdisciplinario realizado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO/UNGS) durante el transcurso de los años 1999 y 2000, conjuntamente con el Colegio Mexiquense del Estado de México (CMEM); el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ); la Facultad de Arquitectura e Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (FAU/USP); el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (IEU/UCC) y el Centro de Estudios Sociales y Educación de Santiago de Chile (SUR).

Los objetivos del estudio respondieron a una serie de preguntas que fueron propuestas y consideradas por las instituciones intervinientes como fundamentales para dar cuenta de los principales procesos (sociales, económicos, político-administrativos, ambientales, urbanísticos) y sus consecuencias en el desarrollo del Mercosur y México: ¿Qué efectos ha tenido en los últimos años la globalización y la reestructuración de la economía y la sociedad en las mencionadas áreas metropolitanas? ¿Cuáles son las oportunidades y condiciones de posibilidad para que cada una de las metrópolis analizadas se ubique en forma competitiva y complementaria en el sistema regional y mundial al cabo de las próximas dos décadas, teniendo en cuenta los obstáculos y condiciones adversas?

Por ubicación competitiva se entendió un desarrollo que genere la producción de bienes y servicios transables capaz de competir por el mercado local y los mercados mundiales. Pero se trata además de una competitividad, se sugirió que evite la degradación y expoliación de la población y de otras regiones; que contribuya a la consolidación de una sociedad democrática, integrada con equidad, con mayor calidad de vida, que potencie un desarrollo humano ecológicamente sustentable y una inserción no subordinada en el sistema global.

Para realizar la tarea a que dicha finalidad apunta, se requirió apoyar los trabajos en diagnósticos fundados, superadores de la mera descripción e interpretación de sentido de los cambios observados. Asimismo, pareció un requisito fundamental despegarse de los paradigmas de las ciencias sociales y naturales mecánicamente importados para pensar desde las particularidades latinoamericanas y de cada región metropolitana. Ello supuso ser críticos del paradig-

ma tecnocrático que domina el discurso y las preguntas sobre el papel de las ciudades en el mundo global, aceptando el desafío de establecer condiciones de competitividad / inserción ventajosa de estas áreas en este momento histórico.

El Comité Internacional de Coordinación estuvo formado por Lucía Bógus (FAU/USP), José Luis Coraggio (ICO/UNGS), María Di Pace (ICO/UNGS), Carlos A. de Mattos (IEU/UCC), Alberto M. Federico Sabaté (ICO/UNGS), Alfonso X. Iracheta Cenecorta (CMEM), Luiz César Queiroz Ribeiro (IPPUR/UFRJ) y Alfredo Rodríguez (SUR). El Comité Nacional de Organización estuvo formado por Griselda Alsina, Luciano Andrenacci, Gustavo Badía, Andrea Catenazzi, José Luis Coraggio, María Di Pace, Alberto M. Federico Sabaté, Judith Filc y Gustavo Kohan (todos investigadores-docentes del ICO/UNGS).

El estudio culminó su primera etapa con el Seminario Internacional “Regiones Metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad”, organizado por el ICO-UNGS en San Miguel, Provincia de Buenos Aires, del 28 de noviembre al 1º de diciembre de 2000, cuyas actas aguardan próxima publicación. En esa reunión se estableció un nuevo punto de partida: el desarrollo de un programa conjunto de investigaciones con un plazo abarcativo de aproximadamente dos años sobre las áreas metropolitanas y sus regiones, tendiente a plantear estrategias, políticas y acciones alternativas capaces de promover el proceso de desarrollo en el sentido indicado.

A lo largo de estos dos años, los equipos realizaron varios encuentros internacionales de trabajo conjunto y de coordinación. En la reunión “O futuro das metrópoles, impactos da globalização”, en la ciudad de Teresópolis/Río de Janeiro (Brasil) durante el mes de mayo de 1999 se trataron los temas “Globalización y desigualdades sociales”; “Alternativas para enfrentar la crisis social”; “Tendencias de las estructuras productivas y socio espaciales”; “Nuevas desigualdades, segregación y producción del espacio construido”; “Políticas urbanas y privatización de los servicios públicos”; “Desigualdades, política urbana y gobernabilidad”; y “Futuro de las regiones metropolitanas”.

En la reunión siguiente, “Grandes Metrópolis del Mercosur: problemas y desafíos”, llevada a cabo en Santiago de Chile a fines de noviembre de 1999, se retomaron los temas de Teresópolis y se agregaron aspectos vinculados a la ecología urbana, la inseguridad ciudadana y la planificación de las áreas metropolitanas. A partir de Santiago de Chile, se trabajó en líneas de investigación, que en conjunto se abordan la ciudad o región urbana como sistema: “La economía de la ciudad”; “La cuestión social urbana”; “El espacio urbano”; “El medioambiente urbano”; “La cultura urbana”; “El gobierno y la gestión de la ciudad”; y “Las regiones y las redes de ciudades en los grandes espacios”.

En las “Jornadas preparatorias de Megaciudades 2000”, en Buenos Aires (Argentina) en mayo del 2000, se presentaron los resultados preliminares de los

trabajos en equipo de los centros participantes. A partir de esa fecha y hasta el seminario de noviembre se desarrollaron otros eventos preparatorios e independientes en cada uno de los institutos de investigación, denominados “Jornadas de Discusión” en el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Son los resultados de esas jornadas los que se presentan en esta serie. En ellas participaron investigadores invitados de otros institutos y centros que contaban con estudios preexistentes o en curso, a efectos de aprovechar sus avances, mejorar la experiencia y ampliar la documentación e información presentada en el Seminario Internacional de noviembre de 2000. La serie consta de seis volúmenes, producto de sus respectivas Jornadas: *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, organizado por Gustavo Badía y Elsa Pereyra; *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, organizado por Luciano Andrenacci; *La economía de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Impactos de la reestructuración en los 90*, organizado por Alberto Federico Sabaté; *La nueva cuestión urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, organizado por Andrea Catenazzi, Raúl Fernández Wagner y Juan Lombardo; *La situación del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Análisis de su gestión y sustentabilidad*, organizado por Griselda Alsina y Francisco Suárez; y *Territorios, itinerarios, fronteras: la cuestión cultural en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, organizado por Judith Filc.

Algunas investigaciones que forman parte de este trabajo, así como la realización de los encuentros internacionales, han recibido en distintas instancias subsidios provenientes de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANCyT), de la Fundación Antorchas, de la Inter American Foundation (IAF) y de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y el apoyo de varios municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. La organización de los eventos locales y el evento internacional de Buenos Aires fueron realizados por Elsa Noya, quien garantizó la logística y la infraestructura de las reuniones, así como la recuperación de sus productos, con la colaboración de personal de la UNGS.

Alberto M. Federico Sabaté

Coordinador ejecutivo y académico del Seminario

Introducción

Luciano Andrenacci¹

La expresión “cuestión social”, acuñada a mediados del siglo XIX, designaba a un conjunto de problemas propios de las radicales transformaciones que operó la sociedad industrial en los modos de vida de los países occidentales. La progresiva mercantilización de la tierra y la expulsión humana que generó, la generalización de las relaciones asalariadas como medio de organización del trabajo, la gran empresa manufacturera que combinaba la producción de hogares y talleres, la gran empresa emplazada físicamente en la ciudad; todos estos nuevos fenómenos, preñados de brillantes futuros para los unos, mostraban para otros problemas de nuevo tipo. La ruptura de lazos comunitarios, la inestabilidad geográfica de los sujetos, la aglomeración de masas empobrecidas en ciudades aún no preparadas para recibirlos; todas estas situaciones, tan novedosas como temibles, revelaban un problema en la organización social que el siglo XIX denominó “cuestión social”.

Es “lo social” propiamente dicho lo que surge con el siglo XX, un proceso que Jacques Donzelot denominó “la invención de lo social”.² “Lo social” implicaba la intervención de la sociedad, a través del Estado o de organizaciones civiles no estatales, sobre la sociedad misma: una forma, según Donzelot, de conjurar el abismo entre igualdad cívico-política y desigualdad económica; una forma, según Robert Castel, de conjurar los déficits de integración del nuevo mundo capitalista.³ La evolución de estas formas de intervención, de las “políticas sociales”, a lo largo del siglo XX, terminará por configurar diferentes versiones nacionales de Estados protectores de lazos sociales.

1- Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS); landrena@ungs.edu.ar y landrena@sinectis.com.ar.

2- Ver DONZELOT, Jacques, (1984) *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques* Paris, Fayard.

3- CASTEL, Robert, (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

Por las formas económicas dominantes, “fordistas”,⁴ las de un capitalismo masivo que alquila la mano de obra de sujetos sin mejor opción de supervivencia que su oferta en un “mercado de trabajo”, esta protección se manifestará a través de regulaciones públicas de las relaciones salariales. A través del empleo formal, los individuos y sus grupos familiares accederán a formas de identidad social y mecanismos de protección que sostendrán sus ingresos, homogeneizarán sus condiciones de trabajo y tenderán una red de seguridad capaz de prevenir y compensar los accidentes de la vida activa. Con el Estado Protector, Estado Social o Estado de Bienestar (según la diferente literatura) la “cuestión social” – sin desaparecer– se encauza, se pacifica, deviene en debate institucional sobre costos de servicios, montos de ayuda, programas de asistencia, formas de regular salarios y condiciones de trabajo. A una sociedad segmentada por el desigual acceso a la movilidad social ascendente, sucede una sociedad relativamente integrada en donde los extremos de la escala social distan menos entre sí.

Se podría argumentar que la Argentina fue, con algunas especificidades, un país occidental capitalista bastante típico. La unificación nacional y la pacificación de fines del siglo XIX fueron paralelas a la inserción de la producción rural local en la economía internacional, y el desarrollo de formas industriales capaces de proveer lo que no se importaba de Europa. Una cuestión social local comienza a dibujarse con el crecimiento de la población urbana, las migraciones internas y la inmigración transatlántica. Y desde la última década del siglo XIX surgen, aunque de manera fragmentaria y gradual, modos de regulación y protección de los asalariados que en la década de 1940 culminan en algo bastante parecido a una economía fordista con un Estado de Bienestar.⁵ Esto redundó, en términos de estructura social, en una relativa homogeneidad de las formas que adquirió la integración social. En un proceso que duró desde mediados de la década de 1940 hasta mediados de la década de 1970 la sociedad argentina estuvo formada por una amplia clase media de asalariados protegidos por esquemas de seguridad social y de cuentapropistas de ingreso relativamente alto. La pobreza abierta, aunque nunca estuvo ausente, ocupó un lugar relativamente marginal como fenómeno social y como objeto de la intervención pública.

La crisis del modelo de crecimiento económico y los *impasses* políticos de los años 1970 trajeron aparejada una paulatina degradación de las condiciones

4- La extensión del concepto de fordismo a las formas macroeconómicas de los Estados de Bienestar proviene de la llamada Escuela de la Regulación francesa. Ver BOYER, Robert, (1986) *La Théorie de la Régulation. Une analyse critique*, Paris, Presses Universitaires de France, y CORIAT, Benjamín, (1979) *L'Atelier et le Chronomètre. Essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse*, Paris, Christian Bourgeois Éditeur.

5- Ver BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén, (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila.

de generación de empleo y de financiación de la estructura de la protección social. Durante los años 80 la Argentina presenció el crecimiento de la pobreza, la caída en la tasa de generación de empleo, la saturación del sector cuentapropista y las pérdidas de posición de los salarios reales y de la calidad de la protección social de los asalariados. La homogeneidad social que caracterizaba al país comenzó a abrir paso a procesos centrífugos, a través de los cuales se avizoran formas nuevas de segmentación social.

A pesar de las engañosas cifras de 1989-91, que muestran picos de desempleo, pobreza y caída de los salarios reales en el contexto hiperinflacionario, el cambio en las formas de acumulación de los años 90 agravó y consolidó este proceso en vez de detenerlo. El empleo se estancó, y un proceso de reemplazo de empleo estable por empleo precario afectó a una parte importante de los asalariados; el sector cuentapropista perdió su carácter de alternativa de mayores ingresos y se transformó en refugio informal y sin cobertura para desempleados no calificados; la degradación financiera de la protección social abrió paso a una pérdida de calidad de la cobertura y a la privatización de una parte creciente de los servicios; la pobreza comenzó, finalmente, a mostrar caras cada vez más complejas: a la pobreza estructural del migrante interno que no accede a una mayor calidad de vida se agregó la del asalariado desempleado o la del cuentapropista insertado cada vez más precariamente en un mercado en franco proceso de achicamiento.

En semejante contexto, es posible hablar de una nueva cuestión social en la Argentina contemporánea, de la cual el espacio urbano y suburbano de Buenos Aires es, por su concentración demográfica y por su estructura social, el escenario central. La movilidad vertical descendente, la fuerte tendencia a la concentración del ingreso, la consolidación de la pobreza en espacios urbanos cada vez más amplios, todo conduce a pensar en fragmentaciones de esa integración social otrora relativamente homogénea, quizás incluso hasta en procesos abiertamente excluyentes. La política social, además, abandona el rol consolidatorio de la condición social que tradicionalmente ocupó y se fragmenta en intervenciones territoriales específicas, se focaliza en la pobreza y la marginalidad, se especializa en la atención a sujetos y familias en los límites de la supervivencia física, contribuyendo técnicamente a acentuar la segmentación.

Los trabajos que forman este volumen abordan, de diferente manera, esta problemática. El libro se organiza en dos partes: la primera hace eje en la identificación y descripción de la cuestión social y la segunda trata de diversas maneras la problemática de la política social. Abre la primera parte el estudio de Camila Morano, Andrea Lorenzetti y Mariel Parra, que buscan aproximarse, a través de un conjunto de datos estadísticos, al proceso de degradación de las condiciones de vida en el Gran Buenos Aires. A partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) las auto-

ras, además de una caracterización demográfica de la región, seleccionan indicadores que muestran cómo, paradójicamente, tienden a diluirse algunas diferencias entre subregiones y a marcarse otras entre los espacios del Conurbano Bonaerense, en términos de la accesibilidad del mercado de trabajo; de la calidad del empleo que éste ofrece; del acceso a la educación formal y del ingreso monetario de individuos y grupos familiares.

El trabajo que presenta Corina Rodríguez continúa en cierto modo al anterior, pero reprocesando las cifras estadísticas a partir del prisma que brinda el concepto de “vulnerabilidad social”, propuesto por Robert Castel para entender los fenómenos de precarización de la integración social en la Europa de los años 1980 y 1990. Rodríguez muestra el debate teórico en el que aparece la categoría de vulnerabilidad y propone utilizarla para entender los problemas de integración social en la Argentina contemporánea. Para ello hay que “tratar” los datos existentes, exigiéndoles nuevas respuestas a otras preguntas. Importa menos, en este caso, la situación de actividad o de empleo que la “plenitud” o “no plenitud” en las formas de empleo. El resultado sugiere que hay en Argentina una zona de vulnerabilidad creciente, íntimamente ligada a relaciones precarias con el empleo, que se aproxima la mitad de la población activa.

María Cristina Cravino, Marisa Fournier, María Rosa Neufeld y Daniela Soldano nos aportan la mirada no estadística sobre los modos de vida de sujetos y unidades domésticas que habitan las regiones más vulnerables de la escala social, los barrios del Gran Buenos Aires que viven “bajo planes”. Esta mirada etnográfica está posada sobre las relaciones que se establecen entre los sujetos receptores de asistencia social y los “distribuidores” de asistencia que “median” entre aquellos y los programas sociales del Estado nacional y el provincial. Las autoras muestran, tanto en el caso de programas alimentarios como en el de programas de empleo, las tramas que se tejen alrededor de las necesidades básicas de los receptores y las estrategias de los mediadores, y algunas de las consecuencias más flagrantes de la política social argentina.

Es este tema el que encara, precisamente, la segunda parte de este libro. Gabriela Merlinsky la abre con unas reflexiones sobre tres experiencias diferentes de programas de empleo en Buenos Aires y su Conurbano. Estas reflexiones le sirven para avanzar la posición, que comparto sin reservas, de la necesidad de integración de programas sociales habitualmente compartimentados en otros que enfrenten los problemas desde el punto de vista de la generación o la reconstrucción de la capacidad de los sujetos (en el sentido que le diera Amartya Sen a esta categoría) y con la participación de sus propias organizaciones comunitarias de base territorial. La autora rescata los programas de empleo que se centran en el desarrollo de servicios de proximidad, y que revalorizan el significado social del trabajo en la cobertura de nichos de necesidades sociales. Los mismos, apuntan a la integración de programas sociales recuperando la propuesta de redes sociales

de los 80 aunque sin resolver la fragilidad de los programas “transitorios” de los 90, que tienen la tendencia a trasladar la responsabilidad por el riesgo del emprendimiento a los propios protagonistas de las experiencias.

Es precisamente el lugar que ocupan o podrían ocupar las organizaciones comunitarias de base territorial lo que constituye el objeto de las reflexiones de Aída Quintar en el artículo siguiente. La autora revisa las perspectivas teóricas en las que se asienta el renovado interés por las iniciativas “autónomas” de la sociedad civil y se pregunta acerca de los fenómenos sociales de los que pretenden dar cuenta. De las primeras etapas de una investigación en curso surgen aún más interrogantes, en especial la sensación de que las iniciativas de las organizaciones podrían estar dependiendo más del desfavorable entorno socioeconómico y de los nuevos diseños de políticas públicas que de un nuevo activismo civil.

Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner y Omar Varela nos brindan un panorama de la historia de las políticas de vivienda en la Argentina y de los cambios acaecidos en los años 90. Sugieren que, en el contexto de un cambio global en la relación Estado-mercado, un sistema público de provisión de vivienda con pretensiones solidarias y redistributivas ha dado paso, a través de un proceso de “deconstrucción de la vivienda social”, a un no-sistema, o un sistema “sin rumbo”. El resultado es que los problemas habitacionales recaen ya sea en municipios sin recursos ni capacidad de gestión o en un mercado inmobiliario autorregulado que complica las posibilidades de los sectores de bajos ingresos.

En el artículo siguiente Sergio Ilari muestra que existen respuestas positivas que el nivel local está desarrollando para dar cuenta de sus nuevas responsabilidades institucionales. A las tradicionales funciones de regulación de la vivienda y el comercio y la asistencia social se suman ahora la promoción activa del desarrollo económico local, una intervención social más integral y una planificación urbana de mayor alcance. Estas nuevas tareas cambian, a su vez, los modos tradicionales de gestión, incorporando elementos novedosos: la cogestión interinstitucional, las alianzas intermunicipales, la articulación con organizaciones de la sociedad civil o con empresas comprometidas con el desarrollo local y/o con nociones de responsabilidad social, la planificación y gestión participativa.

Sonia Álvarez realiza por su parte la crítica de la nueva cosmovisión de la pobreza que anima los análisis y las recomendaciones de los organismos internacionales en los años 90, en especial del Banco Mundial. Este último está desarrollando una visión cualitativa de la pobreza, basada en la detección de capacidades y en la autopercepción de la situación por los propios sujetos y una teoría del “capital social” como recurso de los más pobres para compensar las fallas del mercado y el retiro del Estado. Detrás de estos planteos “progresistas” respecto de posturas anteriores está, sin embargo, la búsqueda de estrategias funcionales a un quiebre de las formas de protección y de cohesión social

anteriores que se percibe como inevitable. La aceptación acrítica del nuevo recetario, nos intima Álvarez, implica una demasiado peligrosa ingenuidad.

Por último, en el artículo de quien suscribe, se propone una visión de conjunto de las relaciones entre cuestión social y política social en la Argentina contemporánea, mostrando las grandes líneas de cambio en la forma en que el Estado interviene sobre las formas de integración social. A los procesos de fragmentación social que resultan de los cambios en las formas de empleo, argumento allí, la política social acompaña con esquemas asistencializantes.

Estos trabajos fueron preparados para y presentados en las Jornadas Preparatorias del Eje Cuestión Social, del Seminario Internacional “Las Regiones Metropolitanas del Mercosur y México”, que realizamos en San Miguel, provincia de Buenos Aires, el 30 de septiembre de 2000. Quiero agradecer las gestiones de Alberto Federico, Elsa Noya y Gustavo Kohan, sin cuyos esfuerzos de organización la jornada y la publicación hubieran sido imposibles.

Buenos Aires, febrero de 2001

El Conurbano Bonaerense en la década de los 90

Camila Morano, Andrea Lorenzetti y Mariel Parra⁶

I. Introducción

Este trabajo forma parte de una línea de investigación centrada en la construcción de la “imagen social” del Conurbano Bonaerense (CB), es decir de las diferentes condiciones materiales y sociales que conforman la región. Como se señalara en anteriores documentos (Morano, Lorenzetti, 1994 y 1997), se intenta captar el sentido de los cambios en los procesos de heterogeneización de la estructura social y su distribución espacial. El CB tiene modos de desarrollo específicos que lo convierten en uno de los principales protagonistas de estos cambios, puesto que en este territorio se concentra un cuarto de la población del país y gran parte de sus recursos económicos.

Se abordarán entonces, desde una mirada multidimensional, algunos de los procesos socioeconómicos más importantes acaecidos entre 1991 y el 2000 en el CB y su impacto diferencial sobre los distintos espacios sociales que lo componen.

2. Ámbitos de exclusión social

El estudio que se presenta recoge el concepto de exclusión social vista como “un proceso con gradientes y esferas diferenciadas” focalizando el análisis en las acciones sociales que se desarrollan en un determinado tiempo (Katzman y otros, 1999). Analíticamente, este trabajo se centra en la evolución de algunas de las dimensiones que son constitutivas de la exclusión social, en especial en los indicadores de participación laboral, dada su centralidad en la posibilidad de acceder a bienes y servicios que garanticen la calidad de vida de los individuos. De los múltiples mecanismos de exclusión social se consideran aquí con más énfasis los vinculados a la inserción de la población en el aparato productivo y en el acceso a bienes tales como la educación y los recursos monetarios:

6- Instituto Nacional de Estadística y Censos (*cmora@indec.mecon.gov.ar* o *alore@indec.mecon.gov.ar*).

2.1.- Acceso al mercado de trabajo y al empleo⁷

La evolución de la actividad se encuentra estrechamente vinculada con la situación concreta de la economía nacional y la evolución de los mercados de trabajo; y está influida tanto por patrones culturales como por las oportunidades que brinda el mercado laboral. Se distinguirá la intensidad de la participación y la posibilidad de obtener un puesto de trabajo para distintos subgrupos poblacionales (de 14 años y más, o sea población “potencialmente activa”) diferenciados por sexo, tramos etarios y posición en el hogar. Las tasas específicas y sus definiciones operativas se detallan en el anexo metodológico.

2.2.- Acceso al empleo de calidad

Para dar cuenta de esta dimensión se han seleccionado una batería de indicadores que reflejan el grado de satisfacción con la ocupación desarrollada y las formas que asume la subutilización visible de la fuerza laboral. También se distinguen las principales características de los puestos de trabajo. Las tasas específicas y sus definiciones operativas se detallan en el anexo metodológico.

2.3.- Acceso a la educación

En este trabajo se ha considerado solamente el nivel educativo formal alcanzado por la población activa como una de las formas de aproximarse a la exclusión educativa. Este indicador debería ser complementado en el futuro por otros que den cuenta de la magnitud que asumen nuevos procesos que impactan sobre el sistema educativo formal (calidad educativa, desgranamiento, permanencia, repitencia, etc.) y medidas que reflejen la exclusión de los sistemas educativos no formales e informales. La educación es vista aquí como un campo de oportunidades y recursos con que cuentan las familias para acceder a mejores oportunidades laborales.

2.4.- Acceso a los recursos monetarios

Una de las formas de aproximarse al tema de la pobreza es a través de indicadores tradicionalmente utilizados para dar cuenta de la misma; en este caso se ha optado por trabajar con medidas de pobreza relativas tales como el ingreso per cápita familiar y los promedios de ingresos de la población ocupada.

3. Ámbito geográfico y social de aplicación. La construcción de los espacios sociales del Conurbano Bonaerense

En los últimos años las investigaciones sobre el CB han conformado, en base a un conjunto de indicadores objetivos, diversos espacios sociales homogéneos entre sí y diferenciables del resto. La Encuesta Permanente de Hogares,

7- Este documento recoge algunas ideas presentadas por Panigo, Lorenzetti (2000).

considerando la heterogeneización social creciente de la región y partiendo de la información disponible para 1991, trabajó sobre una primera diferenciación espacial del CB.⁸ Avanzando sobre esta propuesta, en 1994 se sistematiza una diferenciación espacial del CB, basada en la asociación de ciertos indicadores de participación en la distribución social.⁹

Los indicadores aplicados para el corte espacial fueron:

- a) porcentaje de población cubierta por algún sistema de salud;
- b) porcentaje de hogares con jefe con primaria incompleta;
- c) porcentaje de hogares con baño de uso exclusivo;
- d) porcentaje de hogares con ingreso per cápita en el estrato 1.

De esta asociación de variables –utilizando técnicas de análisis multivariado–, surgieron cuatro espacios claramente diferenciados al interior del CB. Los indicadores de mejor calidad de vida se encuentran en el CB1 y los peores en el CB4:

- CB1: Integrado por los partidos de San Isidro y Vicente López.
- CB2: Conformado por los partidos de Avellaneda, Matanza 1¹⁰, Morón, Gral. San Martín y Tres de Febrero.
- CB3: Lo forman los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.
- CB4: Lo integran los partidos de Florencio Varela, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, Gral. Sarmiento, Matanza 2, San Fernando y Tigre.

4. El Conurbano Bonaerense y su evolución poblacional

La información de los últimos Censos Nacionales de población refleja los cambios en el volumen poblacional del CB. Para los años posteriores al censo de 1991 se cuenta con la información de la Encuesta Permanente de Hogares.¹¹

8- A partir de una serie de indicadores referidos a las condiciones sanitarias de los hogares del CB se ubicaban tres espacios heterogéneos. (Morano, C., 1991).

9- Messere, M. y Hoszowski, A. (1994).

10- El partido de la Matanza se dividió previamente en dos zonas diferenciadas. Las razones que motivaron esta división se encuentran expresadas en Morano, C., (1991).

11- El incremento de población, como es sabido, puede deberse tanto a su crecimiento vegetativo como a factores migratorios. En este documento no se discrimina el componente principal que explica los cambios encontrados en el volumen de población.

Entre 1980 y 1991 la región en estudio presenta un incremento de la población de un 15.8% (Ver Anexo). El ritmo de crecimiento registrado entre los dos últimos censos de población denota una desaceleración persistente de la población del CB en su conjunto: “...el crecimiento poblacional intercensal registrado para la región en estudio entre 1960 y 1970 fue del 42.6%, mientras que entre los censos del 70 y 80 dicho crecimiento descendió al 27.7%.” (Rofman, 1998)

El aumento, concentrado en la década del 80 en el último cordón, podría explicarse en parte a la luz de ciertas políticas implementadas en la Argentina entre fines de los 70 y principios de los 80. Algunas hipótesis planteadas en investigaciones consultadas consideran como factores relevantes para entender los procesos señalados la erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y la afluencia de las corrientes migratorias provenientes del interior del país y de países limítrofes. (Bermúdez, 1985). Estos fenómenos habrían contribuido a una masiva y compulsiva localización de aquellos sectores de escasos recursos en las zonas no sólo más alejadas de la Capital Federal y de difícil acceso, sino además con escasa cobertura de infraestructura de servicios. Por otra parte, el valor de la tierra en este espacio ha sido probablemente menor que el registrado en otros, convirtiéndose en un incentivo para la población de bajos recursos, contribuyendo de algún modo a la dinámica poblacional de los últimos años.

Cuadro 1: Participación relativa de la población de los espacios del CB (1980- 1991- 2000)

Unidad de referencia	Censo 1980	EPH mayo de 1991¹²	EPH mayo de 2000
Población total	6.823.141	7.909.581	8.953.963
CB1	8.5	7.0	6.8
CB2	31.8	27.0	25.2
CB3	28.4	29.1	28.3
CB4	31.3	36.8	39.7

Fuente: EPH-INDEC

Los tres primeros espacios han disminuido su peso poblacional con respecto al total. El último espacio (CB4) es el único que ha incrementado su peso relativo en el período intercensal y entre 1991-2000.

12- Como la construcción de los espacios se ha hecho en base a la EPH, se ha utilizado la información poblacional de esta fuente para mayo de 1991; la misma difiere levemente de los datos provenientes del Censo de 1991: ello se debe a que la EPH es una encuesta por muestreo cuyas estimaciones poblacionales han sido ajustadas con las correspondientes proyecciones de población censales.

Como se señalara en trabajos anteriores (Morano, Lorenzetti; 1997), la apropiación diferencial de los espacios por distintos sectores sociales ha generado situaciones heterogéneas y desiguales en lo que se refiere a la calidad de vida de los habitantes. Sin duda, el aumento de población del CB concentrada en el último espacio social (sin una mejora sustantiva de la oferta sanitaria, educativa y de servicios), ha dado como resultado el aumento de población en situación de precariedad en las condiciones generales de vida.

Cuadro 2: Indicadores demográficos del Conurbano Bonaerense y sus distintos espacios sociales. (1991-2000)

	Total			CBI			CE2			CE3			CE4		
	1991	2000	Var96	1991	2000	Var96	1991	2000	Var96	1991	2000	Var96	1991	2000	Var96
Varones	47,9	48,9	2,1	48,3	48,1	-0,4	46,6	46,5	-0,2	47,0	49,4	5,1	49,5	50,3	1,6
Mujeres	52,1	51,1	-1,9	51,7	51,9	0,4	53,4	53,5	0,2	53,0	50,6	-4,5	50,5	49,7	-1,6
Grupos de edad															
de 0 a 9 años	19,0	17,6	-7,4	14,9	10,5	-29,5	15,0	14,7	-2,0	18,1	16,9	-6,6	23,5	21,1	-10,2
de 10 a 19 años	20,0	18,1	-9,5	16,1	14,5	-9,9	18,1	14,9	-17,7	19,9	18,0	-9,5	22,1	20,8	-5,9
de 20 a 29 años	13,8	16,4	18,8	13,4	19,6	46,2	13,9	16,6	19,4	14,2	16,0	12,7	13,4	16,0	19,4
de 30 a 39 años	13,0	13,1	0,8	13,8	12,3	-10,9	13,4	13,4	0,0	11,8	13,1	11,0	13,4	13,2	-1,5
de 40 a 49 años	12,3	12,5	1,6	13,0	10,8	-16,9	13,1	13,3	1,5	12,5	12,5	0,0	11,3	12,2	8,0
de 50 a 59 años	8,9	9,9	11,2	10,7	11,8	10,2	10,2	10,9	6,9	9,0	10,2	13,2	7,5	8,7	16,0
de 60 a 69 años	7,7	6,2	-19,5	9,9	10,2	3,0	9,2	7,7	-16,3	8,6	6,3	-26,7	5,3	4,6	-13,2
de 70 y más años	5,4	6,2	14,8	8,0	10,2	27,5	7,1	8,5	19,7	5,9	6,9	16,9	3,3	3,5	6,1
efes															
Varones	81,1	75,8	-6,5	75,6	73,4	-2,9	77,9	70,8	-9,1	80,2	77,6	-3,2	86,0	78,7	-8,5
Mujeres	18,9	24,2	28,0	24,4	26,6	9,0	22,1	29,2	32,1	19,8	22,4	13,1	14,0	21,3	52,1
hasta 49 años	53,1	51,8	-2,4	47,6	42,8	-10,1	46,5	46,0	-1,1	50,5	50,3	-0,4	62,7	59,6	-4,9
más de 49 años	46,9	48,2	2,8	52,4	57,2	9,2	53,5	54,0	0,9	49,5	49,7	0,4	37,4	40,4	8,0
efes de hasta 49 años	5,4	8,9	64,8	6,8	7,9	16,2	4,7	9,5	102,1	5,4	7,9	46,3	5,7	9,5	66,7
efes de 50 y más	13,5	15,3	13,3	17,6	18,7	6,2	17,4	19,7	13,2	14,4	14,5	0,7	8,3	11,7	41,0
Tamaño del hogar															
unipersonal	10,0	12,8	28,0	11,2	17,3	54,4	12,4	15,7	26,6	11,3	13,9	23,0	6,3	8,7	38,1
2 a 4 personas	59,8	59,9	0,2	66,5	63,7	-4,2	64,5	64,0	-0,8	58,9	58,2	-1,2	55,1	57,2	3,8
5 y más personas	30,2	27,3	-9,6	22,3	19,0	-14,8	23,1	20,3	-12,1	29,8	27,9	-6,4	38,6	34,1	-11,7
X personas por hogar	3,7	3,6	-2,7	3,3	3,1	-6,1	3,4	3,3	-2,9	3,7	3,5	-5,4	4,1	4,0	-2,4
X menores de 14 años	1	0,9	-10,0	0,7	0,5	-28,6	0,8	0,7	-12,5	1,0	0,9	-10,0	1,4	1,2	-14,3
X mayores de 64 años	0,3	0,3	0,0	0,4	0,5	25,0	0,4	0,4	0,0	0,4	0,3	-25,0	0,2	0,2	0,0

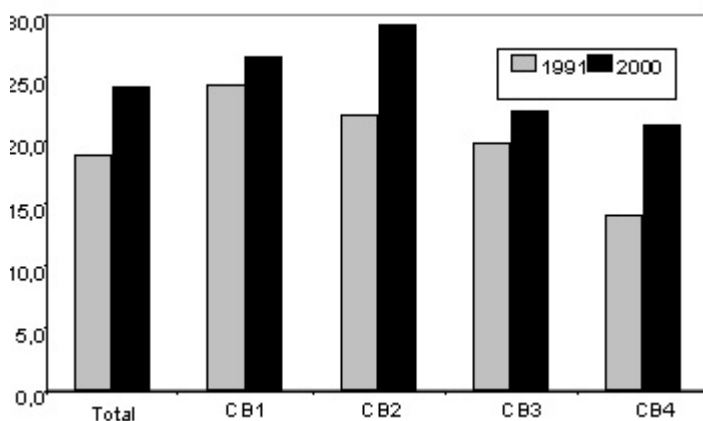
Fuente: EPH-INDEC

Si bien el Conurbano presenta la tendencia general a la disminución de la natalidad ya al envejecimiento de la población, la distribución espacial de la misma da cuenta de una mayor presencia de menores y jóvenes en las zonas más alejadas del CB y de personas en edades centrales y de mayor edad en las zonas más cercanas a la Capital. Así en las zonas de menores recursos socioeconómicos cuatro de cada diez habitantes tienen menos de 20 años (alrededor de 1.500.000 personas), mientras en los restantes espacios disminuye esta presencia.

Uno de los indicadores demográficos más significativo y que sin duda está reflejando el efecto de profundos cambios sociales y económicos es el *creci-*

miento de las jefaturas femeninas. Los hogares encabezados por mujeres aumentan del 18,9% en 1991 al 24,2% en el 2000, con una variación del 28%. Esta tendencia puede tener su explicación entre otros fenómenos, en el peso que tiene en las relaciones familiares el desempleo del jefe de hogar varón. Aquellos sectores que basaban sus estrategias de vida en una mayor inactividad relativa de las *mujeres*, quienes se hacían cargo de las tareas domésticas y la crianza de los hijos, han debido modificar sus patrones culturales lanzándolas masivamente a las actividades de mercado. Parte de estas mujeres se han convertido en el principal perceptor de ingresos del hogar contribuyendo esta situación a su identificación como jefe. Otro grupo ha sufrido el impacto de la ruptura de las relaciones familiares; estas jefes “sin cónyuge” deben enfrentar situaciones más duras ya que no tienen con quien compartir la responsabilidad económica ni la carga doméstica. Tales situaciones reflejan la mayor vulnerabilidad a la que se ven expuestas estas familias cuyas jefas deben insertarse en ocupaciones poco calificadas y no apreciadas socialmente asumiendo toda la responsabilidad de la crianza de los niños (Geldstein, 1996).

Gráfico 1. Jefaturas femeninas del CB y sus espacios sociales. (1991-2000)



5. El Conurbano Bonaerense y su dimensión socioeconómica

Para visualizar las transformaciones ocurridas entre 1991 y el 2000 se centrará el análisis en algunos indicadores de exclusión social, evaluando el sentido de los cambios en el total del CB, para luego profundizar sobre los distintos espacios que lo componen.

Entre 1991 y el 2000 los indicadores de participación e inserción laboral han evidenciado cambios significativos, entre los cuales los más conocidos son el aumento de la actividad, la desocupación abierta y el subempleo.¹³

Cuadro 3: Indicadores laborales del Conurbano Bonaerense y sus distintos espacios sociales. (1991-2000)

	Total			CBI			CB2			CB3			CB4		
	1991	2000	Var%	1991	2000	Var%	1991	2000	Var%	1991	2000	Var%	1991	2000	Var%
Tasa de Act. de 14 y más	53,7	58,4	8,8	54,3	59,4	9,4	52,4	58,4	11,5	51,1	55,9	9,4	56,9	60,2	5,8
Tasa de Act. de varones	74,3	73,5	-1,1	71,4	68,0	-4,8	73,2	74,2	1,4	72,7	71,4	-1,8	77,1	75,6	-1,9
Tasa de Act. de mujeres	34,6	44,4	28,3	39,4	51,8	31,5	34,2	45,0	31,6	32,0	40,8	27,5	36,1	45,1	24,9
Tasa de Act. varones hasta 29	68,0	61,9	-9,0	56,6	54,0	-4,6	70,6	63,8	-9,6	63,7	61,6	-3,3	71,4	62,4	-12,6
Tasa de Act. varones de 30 a 64	90,1	92,4	2,6	94,1	91,6	-2,7	89,6	92,6	3,3	91,0	91,7	0,8	89,0	92,9	4,4
Tasa de Act. mujeres hasta 29	37,1	46,8	26,1	40,1	61,9	54,4	40,7	53,2	30,7	37,4	41,6	11,2	33,4	43,1	29,0
Tasa de Act. mujeres de 30 a 64	40,7	52,1	28,0	51,3	60,8	18,5	38,9	52,8	35,7	37,0	48,6	31,4	43,1	52,8	22,5
Tasa de Act. de jefes de hogar	73,6	74,9	1,8	72,5	70,3	-3,0	67,8	69,7	2,8	71,8	74,1	3,2	80,7	80,7	0,0
Tasa de empleo	50,0	47,9	-4,2	52,6	50,1	-4,8	49,4	48,5	-1,8	47,6	47,2	-0,8	52,1	47,7	-8,4
Tasa de desocupación	6,8	17,9	163,2	3,2	15,7	390,6	5,6	17,0	208,6	6,8	15,6	129,4	8,4	20,7	146,4
Tasa de desoc. jefes	4,8	12,5	160,4	1,8	10,3	472,2	3,8	10,1	165,8	4,8	11,6	141,7	6,3	15,1	139,7
Tasa de sobreocupación	37,1	33,1	-10,8	35,6	28,8	-19,1	37,9	33,4	-11,9	37,8	34,8	-7,9	36,3	32,5	-10,5
Demandantes de empleo	19,6	43,8	123,5	19,4	41,1	111,9	20,3	42,7	110,3	17,1	41,0	139,8	21,2	47,0	121,7
Tasa de subempleo horario	8,0	16,5	106,3	8,1	14,7	81,5	7,0	16,2	131,4	8,0	16,2	102,5	8,9	17,2	93,3
Ocupados asalariados	69,2	73,8	6,6	64,1	69,7	8,7	68,7	71,9	4,7	68,3	74,2	8,6	71,5	75,7	5,9
Ocupados no asalariados	30,8	26,6	-14,9	35,9	30,3	-15,6	31,3	28,1	-10,2	31,7	25,8	-18,6	28,5	24,3	-14,7
Asalariados sin jubilación	34,2	40,6	18,7	34,3	31,2	-8,4	34,4	37,9	10,2	33,4	41,5	24,3	41,7	43,7	4,8
Ocupados en Industria	26,8	18,4	-31,3	21,4	19,2	-10,3	29,1	18,5	-36,4	25,7	17,8	-30,7	26,9	18,6	-30,9
Ocupados en Construcción	8,1	9,6	18,5	2,2	4,0	81,8	5,0	6,6	32,0	8,2	10,3	25,6	11,9	12,5	5,0
Ocupados en Comercio	21,2	23,5	10,8	21,7	19,8	-8,8	25,2	25,3	0,0	19,8	22,1	11,6	18,7	24,1	28,9
Ocupados en Serv. Financieros	5,7	9,0	57,9	14,9	15,1	1,2	6,0	10,9	81,7	5,9	8,5	44,1	3,2	6,7	109,4
Ocupados en Serv. Sociales	20,9	20,2	-3,3	23,9	28,0	17,2	22,5	20,0	-11,1	21,4	22,5	5,1	18,4	16,9	-8,2
Ocupados en Serv. Doméstico	9,1	8,5	-6,6	5,4	4,1	-24,1	5,8	7,8	34,5	9,2	7,6	-17,4	12,6	10,7	-15,1
Ocupados en Transporte	6,0	9,5	58,3	6,9	7,9	14,3	4,7	10,4	121,3	7,2	9,8	36,1	5,8	9,1	56,9
Ocupados de calif. Profesional	5,2	6,2	19,2	17,9	20,2	12,8	5,2	8,0	53,8	4,8	4,6	-4,2	2,7	3,0	11,1
Ocupados de calif. Técnica	14,7	15,5	5,4	27,4	21,9	-20,1	17,6	19,2	9,1	14,8	16,4	10,8	9,4	10,6	12,8
Ocupados de calif. Operativa	49,5	46,5	-6,1	34,9	34,9	0,0	50,1	45,4	-9,4	49,0	47,5	-3,1	52,7	49,1	-6,8
Ocupados de calif. No calificada	29,4	30,9	5,1	18,6	20,1	8,1	26,5	27,1	2,3	29,2	30,2	3,4	34,4	36,4	5,8

Fuente: EPH-INDEC

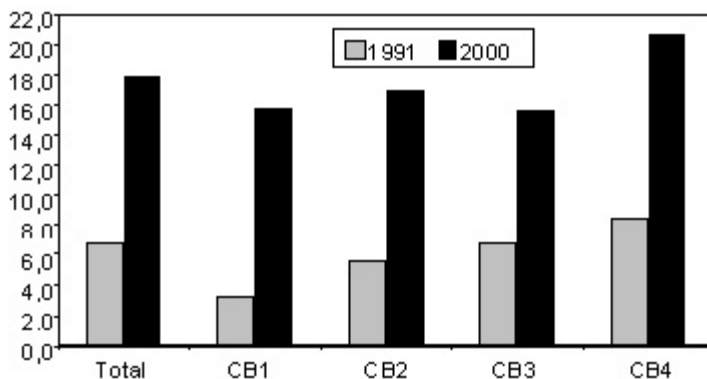
En cuanto a los indicadores de acceso a la actividad y al empleo el Conurbano en su conjunto presenta entre 1991 y el 2000:

- Un notable aumento de la Actividad General (casi cinco puntos porcentuales).

13- Esta situación, que aparece por primera vez en 1993, comienza en realidad a gestarse a partir de octubre de 1992 cuando ciertos indicadores –desocupación masculina y de jefes de hogar, desocupación en la construcción, caída de la ocupación en la Industria– marcan un deterioro en los niveles de ocupación de los varones, actores con mayor peso al interior de la fuerza de trabajo.

- Este aumento presenta diferencias por género, ya que son únicamente las mujeres de todas las edades quienes ingresan al mercado de trabajo con un crecimiento del 28,3% en su participación laboral.
- Un inédito aumento de la desocupación abierta que alcanza los dos dígitos, y que coloca al Conurbano como uno de las zonas con más alto nivel de desempleo del país y con la mayor concentración de desocupados en un espacio urbano (más de 700.000 personas en mayo 2000). Para expresarlo de otro modo, en 1991 la probabilidad de tener un desocupado afectaba a uno de cada 10 hogares del CB; en mayo de 2000 esta probabilidad afecta a uno de cada tres hogares y medio.
- Como complemento, en el nuevo escenario laboral del 2000 se destaca una inversión de la tendencia en lo referido a los niveles de empleo los cuales se habían mantenido o incrementado luego de la crisis de 1995. La tasa de empleo de los partidos disminuye dos puntos porcentuales entre los años estudiados.

Gráfico 2. Tasa de Desocupación abierta del CB y sus espacios sociales. (1991-2000)



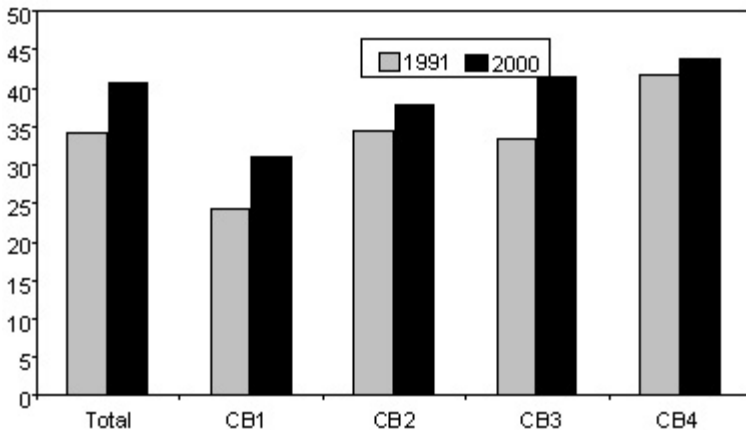
Fuente: EPH-INDEC

- La desocupación no sólo afecta a jóvenes y mujeres, tradicionalmente los más desocupados sino también a los jefes de hogar (un 160,4% entre 1991 y 2000). Esta problemática refleja el deterioro de la situación laboral y la gravedad de la misma (históricamente este grupo estuvo a resguardo del desempleo).

Los indicadores que aluden a la calidad del empleo dan cuenta de:

- Un importante deterioro que acompaña al aumento de la actividad y al desempleo. En otros términos, los puestos de trabajo que se mantienen o se generan son de jornadas de pocas horas con una tendencia a la desaparición de empleos a tiempo completo como modelo típico de jornada laboral. Un dato a destacar es el notable aumento de la subocupación horaria que duplica sus valores en el período estudiado.
- En este contexto se destaca el crecimiento de la demanda de empleo, sostenido no sólo por los desocupados abiertos sino también por los ocupados que buscan empleo.
- Los asalariados, y en particular aquellos que no tienen descuento jubilatorio ganan un peso considerable en el conjunto de los ocupados. Este hecho refleja la tendencia a la desaparición de atributos tales como la protección y cobertura social, que caracterizaron en otros momentos históricos la condición asalariada. Se puede afirmar que los puestos de trabajo asalariados existentes en el 2000 son más precarios que aquellos encontrados a inicios del plan de convertibilidad.

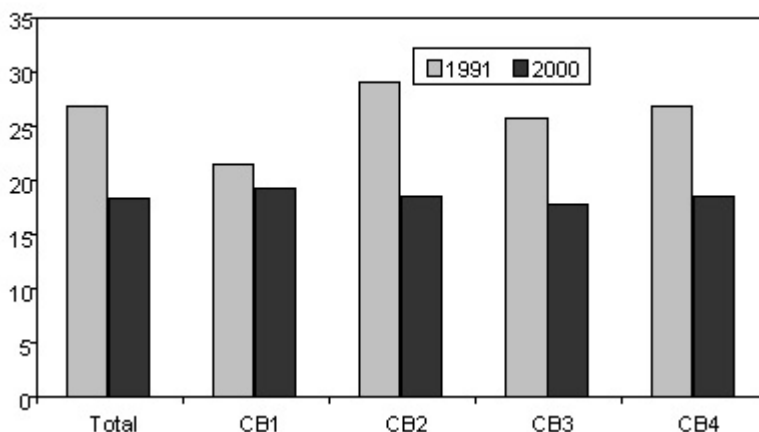
Gráfico 3. Asalariados sin descuento jubilatorio en el CB y sus espacios sociales. (1991-2000)



Fuente: EPH-INDEC

- La importante caída de los ocupados en actividades manufactureras y en menor medida en los servicios sociales básicos (hospitales, escuelas, etc.) es acompañada por un crecimiento de ocupados en algunos sectores de los servicios: trabajadores del transporte, comercio y actividades financieras. La leve disminución durante el decenio de los ocupados en actividades de servicio doméstico podría estar asociada a la pérdida de poder adquisitivo de los hogares de sectores medios. Es necesario tener presente que estas actividades han sido refugio de la mano de obra femenina con menor capacitación laboral.

Gráfico 4. Trabajadores de la Industria del CB y sus distintos espacios sociales. (1991-2000)



Fuente: EPH-INDEC

- Estas tendencias en lo referido a la evolución sectorial del empleo se ven acompañadas por una pérdida al interior de la estructura ocupacional de los ocupados de calificación operativa, típicos de la industria y un aumento de aquellos de calificación profesional, más acorde con cierto tipo de servicios (empresariales). Da cuenta también de quienes perdieron y quienes ganaron en un mercado laboral en crisis.

6. Impacto de los cambios en los espacios sociales del CB

Los cambios centrales adquieren en cada uno de los espacios características específicas.

Primer espacio social (CB1):

Este espacio ha sido históricamente el más favorecido en el acceso a bienes y servicios. Sin embargo entre 1991 y el 2000 ha registrado un proceso de deterioro laboral que ha acortado las distancias que lo distinguían de los restantes espacios sociales.

El aumento de la participación en el mercado está a cargo exclusivamente de las mujeres, quienes conservan la mayor tasa de actividad de todo el CB, incrementando la misma en 12 puntos. Las jóvenes, ya muy activas en 1991, son las que más participan con relación a sus pares de la región.

Los varones (de todas las edades) se retiran del mercado. Similar tendencia afecta a los jefes de hogar, único grupo de jefes que disminuye su participación.

A pesar de mantener la mayor tasa de empleo en ambos períodos, la población de este espacio comparte con el grupo más desfavorecido (CB4) una importante baja de su nivel de trabajo.

Cabe destacar que, partiendo a inicios de la década de un desempleo muy inferior al promedio general de la región, es el que más crece en términos relativos, cuadruplicando actualmente su valor. También aumenta el desempleo de los jefes de hogar: siendo el valor más bajo del CB en 1991 es el que más crece en términos relativos (472 % en el lapso de nueve años). El hecho de que estos jefes de hogar no obtengan recursos económicos puede explicar en parte el aumento de la actividad femenina en este ámbito.

En cuanto a la calidad de los puestos de trabajo, ésta se ve acotada por el aumento de asalariados sin cobertura jubilatoria. A pesar de ello aún mantiene los mejores niveles, lo mismo que en lo relativo al subempleo visible y sobreempleo horario.

Por su parte, en la distribución sectorial del empleo, y en un contexto de destrucción de puestos de trabajo, el único sector que gana participación relativa en el conjunto es el de los servicios sociales básicos. También se producen cambios en la estructura de calificación de los puestos de trabajo: aún contando con puestos de alta calificación, la misma pierde peso por una importante pérdida de ocupados en puestos técnicos.

Segundo espacio social (CB2):

Se registra un crecimiento de la actividad general, con una incorporación significativa de las mujeres de todos los grupos de edad; pero a diferencia del CB1, donde las protagonistas eran las jóvenes, aquí lo son aquéllas de 30 y más años; los varones en edades centrales son los únicos de todo el Conurbano que mantienen su participación mientras los más jóvenes se retiran del mercado, probablemente desalentados.

Tanto la desocupación abierta general como la de los jefes de hogar supera el promedio general de crecimiento (204 % y 166 % respectivamente).

En este espacio al igual que en el CB3 los jefes de hogar aumentan su presencia en el mercado de trabajo.

La tasa de empleo sigue la tendencia general a la baja, pero con una menor intensidad. Esta mejor situación es acotada por otros fenómenos: los ocupados de este espacio son los que más aumentan la tasa de subempleo horario.

Se producen importantes cambios en la composición por rama de actividad de los ocupados: en un cordón históricamente industrial, los ocupados en la manufactura caen un 36% en nueve años; aumentan significativamente los trabajadores del transporte y los servicios financieros, inmobiliarios, empresariales y de alquiler; un caso notable es la duplicación de los ocupados en el transporte, probablemente actividad refugio de los varones expulsados de la industria.

En cuanto a la calificación laboral –indicador de calidad del empleo– hay una mayor participación de los ocupados de calificación científico-profesional y técnica y una pérdida de puestos operativos, más acordes con actividades del sector secundario.

Tercer espacio social (CB3):

La población de este espacio es la que se impulsa en menor medida a la actividad. Integrado sólo por los partidos del sur, la transformación operada en el ámbito laboral pareciera haber impactado sobre sus patrones culturales más arraigados. Una característica específica de dicho espacio era la mayor inactividad de las mujeres en edades centrales, gran parte de ellas cónyuges, quienes permanecían al cuidado del hogar. Son estas mujeres quienes mayoritariamente debieron abandonar su rol exclusivamente doméstico, para incorporarse a las actividades de mercado. Éste es el único espacio del CB que mantiene igual nivel de empleo interperíodo, a costa de un aumento del subempleo horario y de los asalariados sin jubilación. Estos indicadores de baja calidad del empleo se complementan con una mayor presión de los ocupados sobre la búsqueda activa de un trabajo adicional: la demanda de empleo es la de mayor crecimiento.

La menor proporción de ocupados en actividades manufactureras y de servicio doméstico se ve compensada por un aumento de los trabajadores del transporte, servicios financieros, inmobiliarios, empresariales y de alquiler y en menor medida la construcción. Paradójicamente este cordón de los partidos tradicionalmente industriales, es el que hoy presenta menor peso relativo de ocupados en la manufactura. El indicador de calificación ocupacional muestra que los ocupados en puestos técnicos constituyen el único grupo que gana peso en la estructura ocupacional.

Cuarto espacio social (CB4):

Si bien los habitantes del último cordón siempre presentaron los más altos niveles de participación en las actividades de mercado, son los que menos la incrementaron en la década. El aumento está a cargo de las mujeres de todas las edades, aunque son las más jóvenes (hasta 29 años) quienes más se integraron. Cabe recordar que en 1991 este grupo era el más inactivo con relación a sus pares de la región, debido probablemente a estrategias de los hogares con gran cantidad de menores a cargo. El deterioro de la situación laboral de los restantes componentes activos del hogar habría desbordado su capacidad de subsistencia, obligando a las mujeres con niños pequeños y con menores posibilidades de cuidado institucional, a vulnerabilizar aún más su ya precaria situación.

Por su parte los varones jóvenes, los menos educados y los más subcalificados del CB (la juventud cobriza), han disminuido nueve puntos su participación en la actividad en el período, probablemente desalentados por la falta de oportunidades, quedándose fuera del mercado de trabajo.

La importante caída de la tasa de empleo –con una reducción de un 8,4 %– permite contextualizar el crecimiento de la desocupación, siempre a la cabeza del ranking del CB.

Por su parte, los jefes de hogar presentan las tasas de desempleo más altas de la región, convirtiéndose en uno de los grupos de mayor riesgo laboral: *casi cinco de cada diez jefes desocupados del área (un 47 %) se encuentran en ese espacio.*

A los impactantes fenómenos de exclusión social aquí descriptos se le suman otros no menos significativos: la búsqueda de empleo por parte de los ocupados está expresando la precariedad de los trabajos existentes (basta recordar que uno de cada dos asalariados está en negro), lo que convierte a esta población en la más desfavorecida y vulnerabilizada de la región.

También aquí se registran cambios significativos en la composición de los ocupados por rama de actividad: pierden peso los ocupados en las actividades manufactureras y en el servicio doméstico y complementariamente, lo ganan los ocupados en el comercio, el transporte, los servicios financieros, inmobiliarios empresariales y de alquiler. La caída de los ocupados en actividades del servicio doméstico (registrada también en el CB3) dificulta la inserción laboral de un importante grupo de mujeres (en muchos casos cabeza de hogar), deteriorando aún más la calidad de vida de los empobrecidos habitantes del CB4.

Las ocupaciones de baja calificación –operativa y no calificada– son desarrolladas por la casi totalidad de los ocupados del CB4, disminuyendo aquellas de calificación operativa a expensas de los no calificados.

Una parte importante de los varones jóvenes, por último, declaran no trabajar ni estudiar. Así desde las estadísticas laborales se desconoce cuáles son sus estrategias de subsistencia y cuál es su verdadera situación.

7. Los recursos educativos

La educación obtenida a través del sistema formal ha sido considerada aquí como un capital con el que cuentan las personas para mejorar sus posibilidades de acceso al mercado laboral, en un contexto en que los umbrales educativos necesarios para obtener buenas ocupaciones parece haberse elevado.

Cuadro 4: Ocupados por Nivel educativo. (1991-2000)¹⁴

		Total	Bajo	Medio	Alto
Total	1991	100	70,6	22,0	7,0
	2000	100	59,9	30,1	10,0
	Var%		-15,2	36,8	42,9
CB1	1991	100	40,7	38,2	20,1
	2000	100	36,3	42,6	21,2
	Var%		-10,8	11,5	5,5
CB2	1991	100	65,2	27,6	6,8
	2000	100	50,1	38,1	11,8
	Var%		-23,2	38,0	73,5
CB3	1991	100	71,5	21,1	7,1
	2000	100	60,5	29,7	9,7
	Var%		-15,4	40,8	36,6
CB4	1991	100	81,0	14,6	4,0
	2000	100	71,7	21,9	6,4
	Var%		-11,5	50,0	60,0

Fuente: EPH-INDEC

14- Nivel educativo Bajo: incluye sin instrucción, primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta.

Nivel educativo Medio: Incluye secundaria completa, superior incompleta y universitaria incompleta.

Nivel educativo Alto: incluye superior completa y universitaria completa.

Cuadro 5: Desocupados por Nivel educativo. (1991-2000)

		Total	Bajo	Medio	Alto
Total	1991	100	75,9	20,3	3,0
	2000	100	69,5	27,1	3,4
	Var%		-8,4	33,5	13,3
CB1	1991	100	44,1	55,9	0,1
	2000	100	40,4	52,3	7,3
	Var%		-8,4	-6,4	7200,0
CB2	1991	100	64,5	24,1	9,3
	2000	100	59,1	35,5	5,4
	Var%		-8,4	47,3	-41,9
CB3	1991	100	76,6	20,2	1,6
	2000	100	67,1	30,3	2,6
	Var%		-12,4	50,0	62,5
CB4	1991	100	88,6	15,4	1,0
	2000	100	81,3	16,6	2,1
	Var%		-2,8	7,8	110,0

Fuente: EPH-INDEC

Cuadro 6: Tasa de desocupación abierta por Nivel educativo. (1991-2000)

	Total	Bajo	Medio	Alto
1991	6,8	7,2	6,2	3,1
2000	17,9	20,2	16,4	7
Var%	163,2	180,6	164,5	125,8

Fuente: EPH-INDEC

La tendencia al aumento del nivel educativo de la población y más específicamente de los ocupados se ha dado también en el Conurbano Bonaerense, con una fuerte disminución de aquellos con bajos niveles educativos y un aumento de los que tienen niveles medios y altos.

En el caso de los desocupados, son los de nivel educativo medio quienes más incrementan su peso relativo (33,5 % para el total del CB). Cabe destacar que en el CB1, si bien con un menor número de personas, gana peso en el conjunto de desempleados los que han completado los niveles superior o universitario.

Las tasas de desempleo por nivel educativo, que duplican sus valores en la década, dan cuenta de una mayor impulsión de los de bajo nivel de instrucción formal, único grupo sobrerrepresentado con relación al total. Esta característica general se da con intensidad disímil en los diferentes espacios del CB.

Las tendencias estarían indicando que en un mercado de trabajo con poca demanda laboral, la educación sigue funcionando como una carta de presentación para conseguir empleo; sin embargo esta “ventaja comparativa” no está necesariamente vinculada con los requerimientos de calificación de la ocupación obtenida ni aún menos con el nivel de ingresos o la estabilidad del puesto.

8. Los recursos monetarios

La década de los 90 es una de las de mayor pérdida de ingresos de numerosos sectores de población –en especial medios y bajos– y de mayor concentración de la riqueza en los estratos más altos de la pirámide social. En este caso se presenta una aproximación al tema en base a los ingresos de la población ocupada entre mayo de 1997 y mayo 2000.¹⁵

La tendencia general que marca una mayor desigualdad en el acceso a los ingresos, asume en el Conurbano una relevancia sustantiva dada la magnitud de población que habita la región. Para mayo del 2000 el 78,5 % de la población (5.359.200 personas) vive con la misma masa de dinero de la que dispone, en el otro extremo de la pirámide social el 8,8% de la población (699.630 personas).¹⁶

Cuadro 7: Hogares por IPCF y participación en el ingreso. (Mayo 2000)¹⁷

	Bajo	Medio	Alto
% de hogares	49,0	39,1	11,9
% del ingreso	25,2	43,5	31,3

Fuente: EPH-INDEC

Del total de hogares del Conurbano, alrededor de un 50 % pertenece al estrato bajo de ingresos llevándose apenas el 25,2 % del ingreso total; 4 de cada diez hogares integran los estratos medios con una participación en el ingreso ligeramente superior (43,5 %) y sólo un 12% se ubica en el estrato de altos ingresos concentrando un 31,3 % del ingreso total.¹⁸

15- Para esta temática en particular no se efectuara una comparación con la onda de mayo de 1991, dado que en dicho relevamiento el % de hogares que no respondía ingresos alcanzaba al 30% relativizando cualquier comparación posible.

16- Esta información puede obtenerse a través del Cuadro 29: Hogares según escala de ingreso per cápita familiar. Conurbano, mayo 2000. EPH-INDEC.

17- Estrato Bajo: abarca hasta el cuarto decil del IPCF

Estrato Medio: comprende entre el quinto y el octavo decil del IPCF

Estrato Alto: abarca el noveno y décimo decil del IPCF

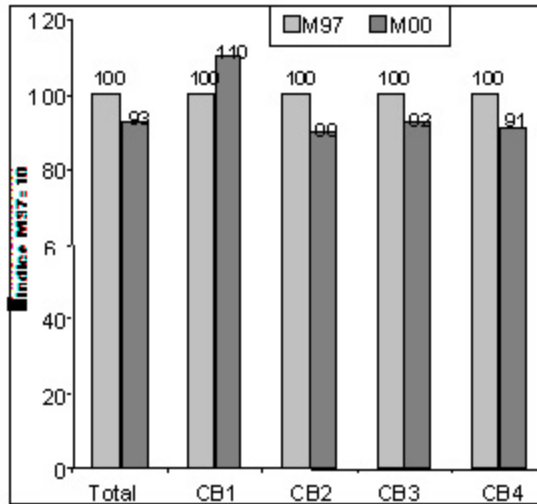
18- Las diferencias de los ingresos están acotadas por una menor declaración (ya sea por no respuesta o subdeclaración) de los sectores de altos ingresos.

Los promedios de ingreso de la ocupación aproximan a lo percibido por los trabajadores de los distintos espacios. Estas medidas han sido calculadas para el conjunto de ocupados de 14 años y más que responden sus ingresos. Para este indicador específico se ha realizado una comparación para cada espacio entre 1997 y el 2000. Los valores presentados fueron ajustados por costo de vida.¹⁹

Cuadro 8 : Promedio del ingreso de los ocupados del CB y sus espacios. (1997-2000) (abril del 2000). 1997=100

CB Total y Espacios	Mayo 1997	Mayo 2000	Variación %
Total	61,5	57,1	-7,1
CB1	91,5	100,8	10,2
CB2	68,5	61,7	-10,0
CB3	57,4	53,1	-7,5
CB4	52,6	47,9	-8,9

Fuente: EPH-INDEC



Entre 1997 y el 2000 se registra en el Conurbano total un descenso de los ingresos promedio de la población ocupada, atenuado en parte por la tendencia opuesta en el CB1, único espacio en el que los ocupados incrementan en un 10% sus ingresos medios.

19- Los ingresos de ambos períodos presentan niveles de no respuesta que los hacen comparables.

En 1997 los ocupados del CB1 ganaban:

- Un 33,6 % más que los del CB2
- Un 59,4 % más que los del CB3
- Un 74 % más que los del CB4

En el 2000 estas distancias han aumentado y los ocupados del CB1 ganan en promedio:

- Un 63,4 % más que los del CB2
- Un 90 % más que los del CB3
- Un 110 % más que los del CB4

Se puede afirmar entonces, que en el lapso de apenas tres años, en lo referente a la evolución de los ingresos medios, los distintos actores sociales del CB presentan una distribución caracterizada por una mayor desigualdad.

Indudablemente, los trabajadores del CB1, mejor posicionados en las actividades laborales, que desarrollan mejores ocupaciones y son más educados y calificados no sólo perciben ingresos más alto sino que han logrado aumentar la distancia con el resto de sus pares del Conurbano.

9. Conclusiones

La situación general y sociolaboral del Conurbano Bonaerense se ha modificado sustancialmente en estos últimos años. Los cambios económicos implementados han deteriorado las posibilidades laborales y de ingresos de la población en su conjunto.

Desde la perspectiva de los mecanismos de exclusión social, focalizando sobre los indicadores del mercado laboral, este deterioro ha afectado con desigual intensidad a la población de los espacios sociales del CB.

Mientras que en 1991 se recortaban ámbitos con dinámicas demográficas y laborales diferenciadas (que expresaban la heterogeneidad del área estudiada), nueve años después se registra un mayor grado de homogeneidad de la situación socioeconómica, en un proceso de movilidad social descendente. En otros términos, el impacto de los cambios pareciera haber actuado en el sentido de diluir ciertas diferencias y distancias entre los habitantes del CB. Se sintetizan a continuación los principales cambios entre los años 1991-2000:

- Impactante aumento de las jefaturas de hogar a cargo de una mujer en los hogares más empobrecidos del Conurbano. Estas mujeres, principalmen-

te las más jóvenes, deben agregar a su ya precaria situación laboral la responsabilidad exclusiva de la carga familiar tornando aún más vulnerable sus condiciones de vida.

- Si bien la tasa de actividad del total crece casi cinco puntos, hay un acortamiento de las distancias entre el último espacio más propenso a la participación y los restantes. En un marco general de caída de los niveles de empleo, este crecimiento está sostenido en gran parte por el desempleo.
- Al igual que en el resto de los aglomerados urbanos, se observa un deterioro de las condiciones laborales de la población, con un fuerte aumento de las distintas formas de subutilización de la fuerza de trabajo (desempleo abierto, demanda de empleo, subempleo horario, trabajo precario, etc.).
- El crecimiento de la actividad corre por cuenta de las mujeres, ya que los varones en esta etapa disminuyen su participación. Su tasa de actividad crece 10 puntos (un 28 % entre punta y punta). La creciente participación laboral de mujeres de todas las edades, especialmente de aquellas con una importante carga doméstica, no estaría asociada a un afán de progreso personal; sería más correcto atribuir tal impulso a la falta de ingresos de la unidad doméstica (debido al explosivo aumento de la desocupación de los jefes de hogar) y al incremento de la inestabilidad laboral.
- Entre 1991 y el 2000, y a diferencia de los comportamientos encontrados en otros períodos (1993, 1995, 1997, 1998), se registra un retiro de los jóvenes varones del mercado de trabajo, afectando principalmente a los más empobrecidos y precarios del CB. Este grupo ha quedado “fuera” de las actividades laborales y el sistema educativo formal no siempre es el ámbito que los retiene en la inactividad. Sin duda constituyen un grupo de riesgo para la focalización de políticas públicas específicas.
- En cuanto al desempleo su crecimiento ha afectado a la población de los espacios de tal manera que ha achicado las distancias entre los mejores posicionados y el resto. Así, la movilidad social descendente en el mercado de trabajo, acortó y hasta modificó el sentido de las distancias que separaban a los mejor ubicados de los grupos más desfavorecidos.
- La pérdida de puestos operativos es una tendencia general que se profundiza con el proceso de “desindustrialización” de la fuerza de trabajo, especialmente en los cordones tradicionalmente manufactureros. Por su parte, el crecimiento de los ocupados en servicios se da tanto en el sector

“moderno” (servicios financieros, etc.) como en actividades de autogeneración de empleo (transporte, comercio, etc.).

- Finalmente, con respecto a los ingresos, los ocupados disminuyen los niveles de ingresos promedio con excepción de los habitantes del espacio más favorecido de la región. Esta situación refleja un aumento de la desigualdad social entre los que tienen trabajo, en una sociedad que no tiende a la equidad sino que parece generar y consolidar situaciones que ensanchan las brechas existentes y donde cada vez una mayor cantidad de familias queda excluida del acceso a los recursos que le posibilitan una mejor calidad de vida.

Bibliografía

- BERMÚDEZ, E., (1985) *La disputa por un territorio*, CICSO, Serie Estudios, Buenos Aires.
- GELDSTEIN, R., (1996) “Familia y pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires: los hogares con jefa mujer”. Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y Pobreza. Documento de Trabajo n° 4, Buenos Aires.
- INDEC, (1997) “El perfil ocupacional del Área Metropolitana de Buenos Aires en 1991 y 1996: particularidades demográficas y sectoriales”, Serie Estructura ocupacional 2. Buenos Aires.
- KAZTMAN, R., BECCARIA, L., FILGUEIRA, F., GOLBERT, L., KESSLER, G., (1999) “Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay”. OIT. Fundación Ford. Doc. Trabajo n° 107, Buenos Aires.
- KAZTMAN, R. (1999) “Activos y estructura de oportunidades: Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”. Montevideo, Uruguay.
- MESSERE, M. y HOSZOWSKI, A. (1994) “Agrupamientos de los Partidos del Conurbano Bonaerense”. Trabajo n°. 38bis ASET, Buenos Aires, Congreso Nacional de Estudio del Trabajo.
- MINUJIN, A. (comp.) (1992) *Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/LOSADA. Buenos Aires.
- MORANO C. Y LORENZETTI, A., (1997) “El Conurbano Bonaerense y sus espacios sociales: Impacto de los cambios en el mercado de trabajo”. Centro de Estudios Bonaerenses. Informe de Coyuntura. n° 69. agosto-septiembre. La Plata, Buenos Aires.
- , (1994) “Conurbano Bonaerense. Los distintos espacios sociales y sus personificaciones socioeconómicas”. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- MORANO, C., (1991) “Conurbano Bonaerense: Aproximación a la determinación de hogares y población en riesgo sanitario a través de la Encuesta de Hogares”, mimeo.
- PANIGO, D. y LORENZETTI, A., (2000) “Exclusión social en Argentina” en *Revista Herramienta* n° 12. Otoño. Buenos Aires.
- ROFMAN, A. y MARQUÉS, N., (1988) “Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970” en *Cuadernos del CEUR*. Buenos Aires.

Anexo Estadístico

Datos demográficos

Cuadro 1. Crecimiento poblacional de los partidos del Conurbano Bonaerense. (Censo de 1980 y 1991)

Unidad de referencia	Población		
	1980	1991	Incremento
Total Partidos	6.823.141	7.924.424	15,8%
CB1	580.242	584.546	1,4%
Vicente López	291.072	287.154	-1,3%
San Isidro	289.170	297.392	2,8%
CB2	2.167.609	2.252.163	3,9%
Avellaneda	334.145	342.226	2,4%
La Matanza 1	503.995	520.215	3,2%
Morón	598.420	637.307	6,5%
Tres de Febrero	345.424	348.343	0,8%
San Martín	385.625	404.072	4,8%
CB3	1.937.478	2.237.174	15,5%
Lanús	446.980	466.393	4,3%
Quilmes	446.587	508.114	13,8%
Berazategui	201.862	244.405	21,1%
Lomas de Zamora	510.130	570.457	11,8%
Almirante Brown	331.919	447.805	34,9%
CB4	2.137.812	2.850.541	33,4%
Florencio Varela	173.452	254.514	46,7%
Esteban Echeverría	188.923	273.740	44,9%
La Matanza 2	445.511	597.104	34,0%
Merlo	292.587	390.194	33,3%
Moreno	194.440	286.922	47,6%
General Sarmiento	502.926	648.268	29,0%
San Fernando	133.624	143.450	7,3%
Tigre	206.349	256.349	24,2%

Fuente:EPH-INDEC

Cuadro 2: Hogares y Poblaciones de Referencia del Conurbano Bonaerense. (Mayo de 2000)

	Total	CB1	CB2	CB3	CB4
Hogares	2.491.710	7,9	27,8	28,7	35,6
Población	8.953.963	6,8	25,2	28,3	39,7
Población 14 y más	6.715.742	7,7	26,6	28,5	37,2

Fuente:EPH-INDEC

Acceso a la actividad y al empleo

1. Tasa de actividad específica: calculada como el porcentaje de población activa –ocupada y desocupada– de 14 y más años sobre el conjunto de población de esa misma edad.
2. Tasa de actividad de varones: este indicador refleja el porcentaje de varones de 14 y más años incorporados a la actividad económica sobre el universo de varones de ese grupo de edad.
3. Estas tasas han sido calculadas tanto para los varones jóvenes –hasta 29 años– como para el grupo de varones en edades centrales y de mayor edad –30 a 64 años–.
4. Tasa de actividad de mujeres: da cuenta del conjunto de mujeres activas de 14 y más años sobre el conjunto de mujeres de ese grupo etario. Al igual que para los varones la propensión a la actividad laboral es calculada tanto para las jóvenes mujeres –hasta 29 años– como para aquellas en edades centrales o de mayor edad –30 a 64 años.
5. Tasa de actividad de los jefes de hogar: este indicador específico es calculado para un grupo de población que es reconocido por el conjunto de los miembros del hogar como persona de referencia del mismo coincidiendo en una alta proporción de los casos con el mayor perceptor de ingresos. Refleja el porcentaje de jefes de hogar de 14 años y más activos sobre el universo de jefes de hogar de 14 y más años.
6. Tasa de empleo específica: calculada como porcentaje entre la población ocupada de 14 años y más y la población total de esa misma edad.
7. Tasa de desempleo visible u horario específica: calculada como porcentaje entre la población desocupada de 14 y más años y la población activa del mismo grupo de edad.
8. Tasa de desempleo de los jefes de hogar: la evolución de este indicador impacta generalmente sobre la propensión a la actividad laboral del resto de los componentes del hogar. Da cuenta del porcentaje de jefes desocupados de 14 y más años sobre el total de jefes del mismo grupo etario.

Acceso al empleo de calidad

1. Demandantes de empleo: esta medida da cuenta de el conjunto de población que presiona directamente sobre el mercado laboral a fin de conseguir una ocupación. Se calcula como el porcentaje de desocupados y ocupados que buscan activamente otro trabajo sobre el conjunto de la población activa. Dentro de los ocupados se pueden diferenciar aquellos que buscan

activamente un empleo para agregarlo al que ya tienen como los que lo buscan para cambiar su ocupación principal u otras ocupaciones. Esta tasa al igual que las anteriores se calcula para el universo de población de 14 y más años y nos aproxima al grado de disconformidad con la ocupación desarrollada.

2. Asalariados sin descuento jubilatorio: este indicador considerado como medida “proxy” de situaciones de precariedad laboral refleja la proporción de trabajadores asalariados que no gozan de descuento jubilatorio como atributo de su puesto de trabajo sobre el conjunto de asalariados.
3. Tasa de sobreocupación: da cuenta del conjunto de ocupados que desarrolla jornadas laborales superiores a las socialmente establecidas sobre el universo de activos.
4. Tasa de subempleo visible u horario: este indicador refleja el porcentaje de población que trabaja involuntariamente una jornada inferior a la socialmente establecida (35 horas semanales) y está dispuesta a trabajar más horas.
5. Ocupados por rama de actividad: este conjunto de indicadores da cuenta de la distribución de los ocupados en los diferentes sectores de la actividad laboral, distinguiéndose los siguientes: industria, construcción, comercio, servicios financieros, servicios sociales, servicio doméstico y transporte. Se puede distinguir en la evolución de este indicador los cambios en la composición sectorial del empleo y la evolución de aquellas ramas más proclives a la incorporación de empleo precario.
6. Ocupados por calificación del puesto de trabajo: los distintos niveles de calificación del puesto de trabajo han sido establecidos a partir de “la complejidad de las acciones desarrolladas y los instrumentos utilizados en el proceso de trabajo contenido en cada ocupación”.²⁰ Se distinguen los ocupados que desarrollan puestos de trabajo de calificación profesional, de los técnicos, los operativos y los no calificados. La calificación de la ocupación es una medida indirecta del nivel de ingresos alcanzado por el ocupado.

20- “El perfil ocupacional del Área Metropolitana de Buenos Aires en 1991 y 1996: particularidades demográficas y sectoriales”; Serie Estructura ocupacional 2. INDEC, 1997.

Indicadores de precariedad laboral como estimación de la zona de vulnerabilidad social²¹

Corina Rodríguez Enríquez²²

El presente artículo expone un ejercicio de estimación de lo que podría llamarse una “zona de vulnerabilidad laboral” para el caso del aglomerado Gran Buenos Aires durante el período 1995-1999. Surge como un intento de contribuir con elementos que permitan ampliar la descripción de los distintos aspectos que configuran la cuestión social actual. El interés particular se centra en explorar usos potenciales de información regularmente disponible, así como metodologías que amplíen la gama de indicadores existentes.

En primer lugar se sintetiza el marco teórico utilizado en la definición de esta zona de vulnerabilidad laboral. Posteriormente se detalla la metodología utilizada para el tratamiento de la información cuantitativa. Finalmente se presentan los resultados globales obtenidos y se describen algunas características de las personas involucradas en estas expresiones de la problemática del mercado de trabajo urbano.

I. Vulnerabilidad social y precariedad laboral

Según sean los principios de organización de la sociedad, la pobreza, el desempleo, el empleo precario tienen una alta probabilidad de afectar a las mismas personas, pero estos fenómenos también pueden manifestarse independientemente. Puede que haya personas empleadas en situación de pobreza y personas desempleadas que no vivan como pobres. Por lo mismo, puede que haya personas que reciban insuficiente remuneración por su trabajo en un empleo remunerado y personas que no tienen empleo pero no son pobres porque tienen otras fuentes de ingreso.

21- El presente artículo es una actualización y ampliación de lo expuesto en Lo Vuolo y otros (1999: anexo capítulo VII).

22- Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (*corrodri@mail.retina.ar* o *ciepp@arnet.com.ar*).

Las preguntas que surgen en relación a las distintas manifestaciones de las problemáticas sociales son variadas: ¿existe alguna explicación en común para estas diferentes expresiones de los problemas económicos y sociales? ¿estas variables (empleo/desempleo, ingreso, pobreza) se mueven correlacionadas? ¿existe un *trade-off* que obliga indefectiblemente a optar entre una u otra de estas expresiones? ¿un problema oculta al otro? En su caso, ¿qué es más “grave” individual y socialmente? ¿bajando el índice de pobreza o de desempleo se resuelven los problemas sociales o se transfieren hacia otro lado?

Una de las nociones más difundidas últimamente para captar los resultados de estas diferentes expresiones de los problemas sociales es la “exclusión social”, muy utilizada en la literatura anglosajona (*social exclusion*) y la discusión latinoamericana. Al analizar el uso de este término, Atkinson (1998) reconoce tres elementos que son recurrentes: 1) relatividad (*relativity*); 2) agencia (*agency*) y 3) dinámica (*dynamics*).

El primer elemento intenta señalar que la exclusión se entiende como una situación que tiene coordenadas de tiempo y espacio y que no atañe a individuos aislados; la exclusión no se entiende observando sólo las circunstancias individuales sino que debe tomar en cuenta las actividades de los otros. El segundo elemento se refiere a que la exclusión implica un acto, una acción donde están involucrados otros agentes y remite directamente a la idea de *agency* en los términos de Amartya Sen; aquí es clave la idea de falta de responsabilidad individual de los excluidos con respecto a su situación personal. Finalmente, el elemento dinámico se refiere a la falta de perspectiva futura para el afectado por la exclusión y para las generaciones que lo hereden.

Por su parte, la literatura francesa propone el concepto de “inserción social” (*insertion sociale*) como una forma de superar el tradicional derecho a la asistencia. Con sus ambigüedades este concepto pretende dar cuenta de situaciones de carencia, cuya responsabilidad de ningún modo puede atribuirse a los afectados. En particular no se puede culpabilizar a los afectados de una situación de desempleo que no han elegido ni tampoco ubicarlos en una de las categorías normales de la asistencia social. De lo que se trata es de ayudarlos a que se ubiquen en una posición de “normalidad” dentro de la sociedad. Se intenta buscar la reinserción de las personas en un régimen común al resto de los miembros de la sociedad (Castel, 1995: 430).²³

La discusión sobre la inserción social es un desprendimiento de un debate más amplio sobre lo que se ha dado en llamar la “cuestión social” (*question*

23- La estrategia para ello, en el caso de Francia, sería la política de Ingreso Mínimo de Inserción (Revenu Minimum d'Insertion, RMI).

sociale). Según Rosanvallon (1995), hacia finales del siglo XIX, la idea de la cuestión social remitía a los disfuncionamientos de la sociedad industrial naciente y se vinculaba principalmente con las transformaciones del proletariado y la necesidad de protegerlo contra los “riesgos” a los que se enfrentaba dados los nuevos modos de organización social del capitalismo. Si bien síntomas como la pobreza y el desempleo, típicos de aquella época, vuelven a aparecer ahora, “*se ve con claridad que no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado. Los fenómenos actuales de exclusión no remiten a categorías antiguas de explotación. Así, ha hecho su aparición una nueva cuestión social*” (Rosanvallon, 1995: 7).

En gran medida, la discusión sobre la cuestión social se traslada al contenido, en las sociedades modernas, de la noción de justicia distributiva. Para Rosanvallon el tema del empleo es la clave para enfrentar estos problemas:

“La inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. La pertenencia a una colectividad no implica únicamente que se ejerza un régimen de solidaridad. Más profundamente aún, existe el principio de una utilidad recíproca que vincula a sus miembros. Más allá de cierto 'derecho al ingreso', hay un 'derecho a la utilidad’” (Rosanvallon, 1995: 122).

Parte de esta discusión puede comprenderse mejor si se observa la visión que Castel (1995) propone para comprender la “cuestión social”. En su trabajo sostiene, en base a su estudio del caso de Francia, que más que una nueva cuestión social, se está en presencia de una “metamorfosis” de la misma problematización que en el pasado. La idea de metamorfosis implica:

“una dialéctica entre lo similar y lo diferente [...] La palabra metamorfosis no constituye una metáfora empleada para sugerir la perennidad de una sustancia bajo el cambio de sus atributos. Al contrario: una metamorfosis hace temblar las certezas y transforma el paisaje social. Sin embargo, aunque sean fundamentales, estos cambios no constituyen innovaciones absolutas, si se inscriben en el campo de una misma 'problematización'. Por problematización entiendo la existencia de un conjunto de cuestiones (cuyas características comunes deben ser definidas) que han surgido en un momento dado (cuya fecha debe ser establecida), que han sido reformuladas muchas veces a través de crisis, y han integrado nuevos datos (que deben ser periodizados) y que siguen vivos aún hoy” (Castel, 1995: 17).

La denominada cuestión social no sería, entonces, novedosa como “problematización” sino que lo inédito son sus formas de expresión. Buceando en la historia, Castel sostiene que la metamorfosis de la cuestión social puede rastrearse históricamente estudiando los cambios experimentados en la *relación salarial*. A medida que se suceden las crisis a lo largo del tiempo y en

diferentes lugares, esa problematización se va reformulando y se expresa en nuevos datos. Las transformaciones de la relación salarial (digamos, relación de trabajo) es el dato central para entender los cambios en la metamorfosis de la cuestión social.

Por ello habría que comprender que el trabajo es el soporte privilegiado de inscripción de las personas en la estructura social. Existiría una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su participación en las “redes de sociabilidad” y los sistemas de protección social que cubren a los individuos enfrentados a los imprevistos de la existencia. Conforme estas posiciones, pueden identificarse distintas “zonas” de cohesión social:

“De esa forma, la asociación trabajo estable-inserción relacional sólida, caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en actividades productivas y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o mejor dicho, la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad” (Castel, 1995: 13).

En su concepción, son los equilibrios cambiantes entre estas zonas los que sirven de indicador para evaluar en un determinado momento el grado de cohesión social. Por lo tanto, metamorfosis de la cuestión social, metamorfosis del trabajo, metamorfosis del sistema institucional que distribuye moneda social y metamorfosis de las expresiones de pobreza, son fenómenos íntimamente relacionados y mutuamente condicionados.

La relación de trabajo es el centro de este enigma de transformación. Esto no significa sólo que hay una relación entre pobreza y falta de acceso a un adecuado empleo remunerado. Lo que significa, de acuerdo con Castel, es que la relación de trabajo es el elemento que cruza todas las zonas de cohesión social y cuya metamorfosis repercute como onda expansiva en todas ellas. La pobreza tiene que ver con los cambios en la relación de trabajo también en las zonas de integración estable y de vulnerabilidad.

¿Cómo se puede colocar lo anterior en el caso particular de Argentina? Puede afirmarse que el proceso de transformación sucedido en el país en los últimos años aumentó la dependencia de las personas con respecto a su situación en el mercado laboral. Esto es así tanto por los cambios en la relación de empleo como por los producidos en las redes de protección social.

En el primer caso, se desmantelaron las bases de la red de seguridad laboral y de allí se favoreció la división y fragmentación de las relaciones laborales. En el segundo caso, se acentuaron los componentes meritocráticos del sistema de protección social, se removieron las bases de los componentes universales al

tiempo que se avanzó en la difusión de programas asistenciales donde la vía de asistencia suele ser el propio empleo. Si en el pasado había cierta disociación, al menos para aquellas instituciones que actuaban en el segmento universal-redistributivo, entre la posición laboral y el acceso a beneficios, las reformas aplicadas van en sentido contrario.

La conclusión es que, en el caso de Argentina, la situación en el mercado de empleo es un indicador bastante aproximado de la situación de inserción social de las personas, en tanto el resto de las redes de socialización dependen de la situación del empleo. En breve, en Argentina, el examen del mercado de empleo remunerado aproxima las zonas de cohesión social.

Para decirlo de otro modo, para Argentina (y para la gran mayoría de los países de América Latina) puede asumirse que la precariedad laboral supone fragilidad de inserción social. Y es esa fragilidad la que debe atenderse si se pretende buscar una solución efectiva al problema de la pobreza. La mayor vulnerabilidad e inestabilidad de todo el conjunto social, la permanente dilatación y contracción de las zonas de cohesión social en respuesta a movimientos de coyuntura, las diferentes trayectorias que llevan a las personas a la pobreza, la necesidad de sostener las instituciones sobre intereses generalizables, son fundamentos suficientes para estas conclusiones.

2. Indicadores de precariedad laboral como estimación de la zona de vulnerabilidad social

La mayor parte de los análisis sobre el comportamiento del mercado de trabajo en Argentina se basan en unos pocos indicadores globales que procuran cuantificar y caracterizar ciertos fenómenos que operan tanto por el lado de la oferta como de la demanda laboral.

Así, la “tasa de actividad” identifica la disposición de distintos grupos de la población a ofrecer su fuerza de trabajo por una remuneración en el mercado, determinando la magnitud de la “población económicamente activa” (PEA). Por su parte, la “tasa de empleo” cuantifica los puestos de trabajo que efectivamente son requeridos por los organizadores de la producción en el sistema económico.

Del contraste entre oferta y demanda se determina el nivel de “desocupación abierta”, mientras que del análisis de la “intensidad de la ocupación” se definen subocupados horarios o visibles, identificando a su vez si son o no demandantes de empleo. Para identificar con mayor precisión la intensidad de estos “desajustes” y de sus impactos sobre la población, se suele recurrir a la desagregación de los indicadores señalados por características de cada grupo relevante.

Sin embargo, estos indicadores habitualmente disponibles no son suficientes para identificar las figuras que la literatura cataloga como empleos “plenos”

y “no plenos”, y que captarían mejor los orígenes más estructurales de la desutilización de la fuerza de trabajo. Por estas categorías se entienden aquellas figuras laborales cuyas características las alejan de la “norma” que la sociedad atribuye a la relación de empleo.²⁴

La definición de esta normalidad es hoy muy difusa. A riesgo de estilizar mucho el concepto, aquí se entiende por empleo pleno a aquel que cumple con las siguientes “normas de seguridad”:

- 1) seguridad de un ingreso adecuado.
- 2) seguridad en la estabilidad en el puesto y la relación de empleo.
- 3) seguridad en las condiciones de empleo, como cobertura social, limitación a las horas trabajadas, representación de los intereses colectivos y garantía de condiciones laborales que no afecten la salud del trabajador.

Puede afirmarse que si se cumplen estas condiciones de seguridad, se utilizan “plenamente” las capacidades del empleo para actuar como medio de inserción productiva y social. La falta de alguna de estas dimensiones hace que el empleo vaya perdiendo plenitud o, utilizando una jerga más habitual, se vaya volviendo “precario”. Es decir, existiría cierto “máximo” de referencia que sería el empleo “pleno” a partir del cual pueden identificarse distintos grados de precariedad (privaciones). El mínimo, obviamente, es la situación de desempleo absoluto.

Debe remarcarse que la idea de privación con respecto al acceso a empleos plenos no se refiere aquí de manera directa o principalmente al nivel de las remuneraciones percibidas por el trabajador. Aunque esto último sea un elemento central al momento de caracterizar la actividad laboral se considera que se encuentra asociado fuertemente con las restantes normas de seguridad laboral indicadas anteriormente. Por ejemplo, empleos de baja remuneración pueden responder de manera más adecuada al concepto de “empleo pleno” si cuentan con estabilidad laboral, cobertura de la seguridad social e, incluso, cierta estima social. Un claro ejemplo de este tipo sería el personal docente de la administración pública o ciertas modalidades voluntarias de trabajo a tiempo parcial.

24- El propio INDEC se preocupa por precisar el alcance de los indicadores que procesa y difunde. Así, en relación a la desocupación abierta advierte que se refiere estrictamente a personas que no teniendo ocupación están buscando activamente trabajo. No incluye por lo tanto otras formas de precariedad laboral tales como las referidas a las personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellos que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, a los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, a los ocupados en puestos por debajo de la remuneración mínima o en puestos por debajo de su calificación, etc. (INDEC, Informe de Prensa, diciembre de 1997).

2.1. Esquema metodológico

El ejercicio que se presenta a continuación se basa en un procesamiento de la “Base Usuaría” de la EPH, correspondiente al aglomerado Gran Buenos Aires (GBA) para las ondas de octubre de 1995 a 1999. Esta base de datos presenta una diversidad de variables sobre las condiciones de empleo y de los ingresos personales y de los hogares.

Sobre esta base, para identificar los estándares ocupacionales y por consiguiente, también los desvíos, se consideran cuatro criterios principales:

- a) la categoría ocupacional;²⁵
- b) la duración de la jornada total de trabajo;
- c) el cumplimiento de las normas legales asociadas al contrato de trabajo, las cuales regulan el acceso a la seguridad social y protegen derechos respecto de la interrupción unilateral del mismo;
- d) la calificación de la tarea.

Las categorías ocupacionales son una primera aproximación, si bien rudimentaria, a las condiciones de empleo de las personas. Por ello, en una primera categorización de “plenitud”, se tipifica a la totalidad del trabajo doméstico y de los trabajadores sin salario como empleos “no plenos”.

Para las otras categorías se tomó en cuenta la existencia de alguna “insuficiencia” respecto a los otros criterios mencionados. Así, en el caso de los asalariados, se consideraron en empleos “no plenos” aquellos que no cuentan con cobertura de los seguros sociales vigentes, criterio instrumentado en base a la ausencia de descuentos jubilatorios.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la variable de clasificación utilizada fue el nivel de calificación de la tarea que desempeñan. Este criterio

25- Se consideran cinco tipos de categorías ocupacionales:

a) Asalariado: incluye a quienes se desempeñan en relación de dependencia y a los trabajadores por cuenta propia que trabajan para un solo cliente o establecimiento.

b) Cuenta propia: incluye a quienes desarrollan su trabajo sin emplear personal asalariado, a socios de cooperativas o de sociedades que no emplean asalariados y a los trabajadores a domicilio (o en su domicilio) que desarrollan su actividad para más de un establecimiento.

c) Servicio doméstico: incluye a todas las personas ocupadas en esta rama, cualquiera sea la categoría en la cual se hayan autoidentificado.

d) Trabajador sin salario: incluye a todas las personas que trabajan en relación de dependencia sin recibir salario, a los trabajadores familiares sin remuneración y a los ad-honorem.

e) Patrón: incluye a quienes emplean como mínimo a una persona asalariada.

responde al hecho de que bajo esta categoría se registran, en un extremo, profesionales calificados y de alta remuneración y, en el otro, sectores de muy baja calificación e ingresos y elevada rotación de actividades. De esta manera, se consideraron ocupados en empleos “no plenos” a todas aquellas personas pertenecientes a esta categoría que se desempeñen en tareas semi o no calificadas.

El último criterio para establecer el grado de “plenitud” de los empleos fue la extensión horaria total de la jornada de trabajo. Así, se consideraron, para cualquier categoría ocupacional, como desempeñándose en puesto de trabajo “no plenos” a todos aquellos que manifestaran ser subocupados demandantes de empleo.²⁶

En síntesis, y tomando en cuenta los criterios expuestos, las categorías de empleo quedaron definidas según los siguientes agrupamientos:

Empleos “plenos”:

- a) Asalariados con descuento jubilatorio (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente).
- b) Trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas calificadas o profesionales (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente).
- c) Patrones que no están buscando activamente otra ocupación.

Empleos “no plenos”:

- d) Asalariados que no gozan de beneficios sociales (sin importar la intensidad de la jornada de ocupación) y los asalariados que, aún teniendo beneficios sociales, son como subocupados demandantes.
- e) Trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas semi o no calificadas (sin importar la intensidad de la ocupación) y los trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas profesionales o calificadas, pero que son subocupados demandantes.
- f) Ocupados en el servicio doméstico.
- g) Trabajadores sin salario.

26- Según la clasificación de la EPH se considera subocupada a toda persona que trabaja involuntariamente menos de 35 horas semanales. Es demandante de empleo si busca activamente una ocupación.

- h) Patrones o empleadores, en caso de manifestarse como subocupados demandantes.

Hay que notar que, al considerar solamente a aquel grupo de personas que, mal o bien, se encuentran ocupadas, se estaría dejando de lado a la patología ocupacional más extrema: el desempleo abierto. De aquí surge la necesidad de contar con un indicador que englobe al conjunto de las manifestaciones vinculadas en un espacio que podría denominarse de “vulnerabilidad laboral” dentro de la PEA. Esto es necesario, además, porque las distintas formas o expresiones de “precariedad laboral” no constituyen compartimentos estancos sino que, por el contrario, representan un conjunto de situaciones con fronteras móviles, espacios por donde las personas “circulan” acomodándose a las incompatibilidades entre los niveles de la oferta y la demanda de trabajo. Más que moverse hacia la zona de empleo pleno, lo más probable es que, a lo largo del “ciclo de vida” laboral, las personas que en un momento se registran en algunas de las categorías de empleo precario (incluyendo el desempleo abierto) deambulen entre las diversas categorías de vulnerabilidad laboral.

3. Principales resultados

El diagrama 1 permite apreciar las diferentes categorías que, según la metodología propuesta, componen la PEA mayor de 15 años, con la magnitud de cada una de ellas en octubre de 1999 en el Gran Buenos Aires. Allí puede apreciarse que:

- 50 % de la PEA se encuentra en la zona de vulnerabilidad laboral.
- 35 % del total de activos se desempeña en empleos “no plenos”.
- las principales categorías de “no plenitud” laboral la constituyen los asalariados sin beneficios sociales (16,5 % de la PEA) y los subocupados (de cualquier categoría ocupacional) demandantes de empleo (9,8 % de la PEA).

En el cuadro 1 pueden discriminarse las características de los empleos por categoría ocupacional y por sexo. Allí puede verse que:

- La preponderancia de los empleos “no plenos” es similar en las dos categorías ocupacionales principales: 36,8 % de los asalariados y 38 % de los cuenta propia.
- La importancia del empleo “no pleno” es similar entre hombres (37,2 %) y mujeres (36,1 %) cuando se trata de trabajadores asalariados.

- La importancia del empleo “no pleno” es significativamente mayor para las mujeres (49,1 %) que para los hombres (32,6 %) cuando se trata de trabajadores por cuenta propia.
- Lo anterior sumado a que la categoría servicio doméstico, que es una categoría típicamente “femenina”, se considera totalmente como empleo “no pleno”, hace que el peso de la “no plenitud” sea bastante mayor entre las mujeres (49,2 %) que entre los hombres (35,3 %).

La información procesada permite señalar algunas características adicionales:

- Más de la mitad (55 %) de los trabajadores jóvenes menores de 24 años se desempeñan en modalidades laborales “no plenas”.
- Existe una correlación negativa entre el nivel de educación y la “precariedad laboral”. Más de la mitad de los trabajadores en empleos “no plenos” (65 %) no completaron el nivel secundario. Mientras tanto, 53 % de quienes no completaron el nivel primario tienen empleos “no plenos” y sólo 20 % de quienes completaron el nivel terciario se ubican en esta categoría.
- La subocupación laboral (entendida como tiempo de trabajo limitado o parcial) se identifica claramente con formas precarias de empleo. Mientras casi 80 % de quienes trabajan menos de 19 horas lo hacen en empleos “no plenos”, esta proporción se reduce al 26 % para quienes trabajan una jornada normal (30 a 45 horas semanales).
- El peso de los empleos “no plenos” entre quienes desempeñan jornadas reducidas es significativamente mayor entre los asalariados (91 %) que entre los cuenta propia (60 %).
- Los trabajadores por cuenta propia presentan dos situaciones extremas: un perfil de subocupación horaria entre los “no plenos” (22 % trabajan menos de 19 horas semanales) junto con sobreempleo entre los ocupados plenos (51 % de éstos trabajan más de 45 horas semanales).
- La importancia relativa de los empleos “no plenos” es notoriamente mayor en las actividades del sector primario, la construcción y el comercio que en las restantes actividades.
- Los empleos “no plenos” son prevalecientes entre los trabajadores que consiguieron o cambiaron de empleo recientemente (menos de un año de antigüedad en la tarea). Esta situación es más marcada entre los asalariados (61 %) que entre los cuenta propia (52 %).

- Más del 80 % de los trabajadores con más de 5 años de antigüedad en el puesto de trabajo se encuentran en ocupaciones “plenas”.
- El ingreso promedio de los trabajadores en empleos “no plenos” (asalariados y cuenta propia) representa menos del 60 % del ingreso promedio de los trabajadores en empleos “plenos”.

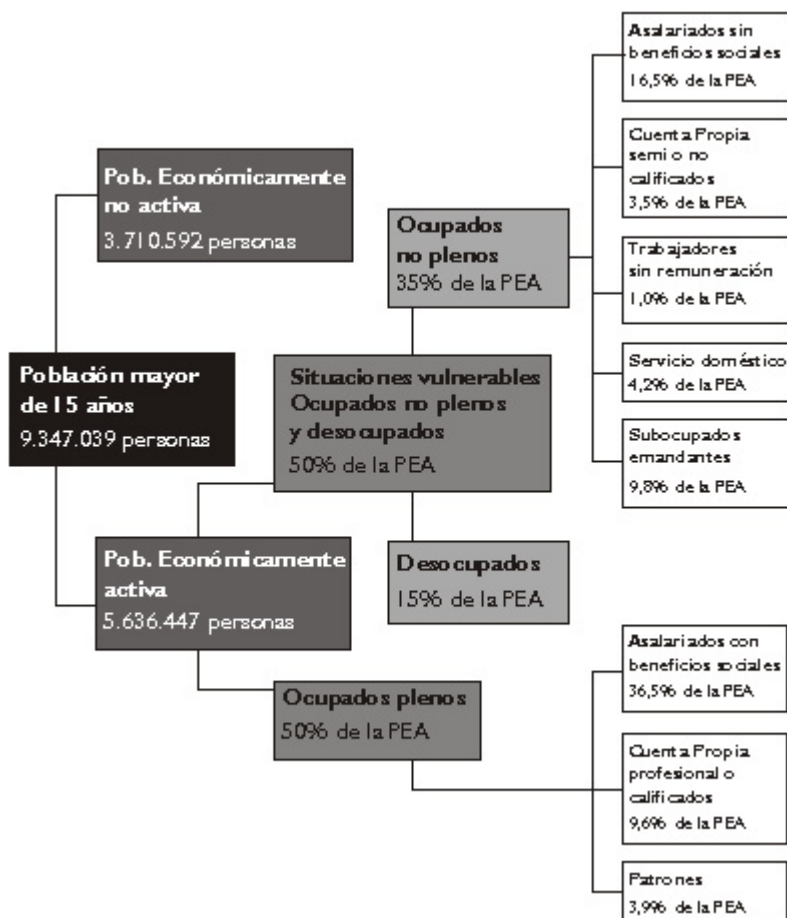
Finalmente, el cuadro 2, permite observar la evolución de la zona de vulnerabilidad laboral a lo largo de los últimos cinco años. Así:

- La zona de vulnerabilidad laboral crece más de 2 puntos porcentuales de la PEA (de 47,5 % a 49,7 %).
- Si bien con posterioridad al pico de desocupación de 1996 este componente disminuye, se ve compensado por el incremento de los empleos “no plenos” (se incrementan del 30,2 % a 34,9 %).
- El ajuste del mercado de trabajo parece encaminado hacia una ampliación de la cantidad de personas desocupadas y un aumento de la precariedad de quienes si tienen un empleo.

Bibliografía

- ATKINSON, Anthony B., (1998) "Social Exclusion, Poverty and Unemployment" en: A. B. Atkinson y J. Hills (eds), *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASE paper/4. January, London, CASE/STICERD/ESRC.
- CASTEL, Robert, (1995) *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- LO VUOLO, Rubén, BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Cristina, (1999) *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*, Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila Editores.
- ROSANVALLON, P., (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Composición de la PEA. Gran Buenos Aires - octubre 1999



**Cuadro 1: Empleos “plenos” y “no plenos”
según condición de actividad.
Población ocupada de 15 y más años
Gran Buenos Aires - octubre 1999**

	Condición de actividad	Total	No Plenos	Plenos	Sin datos
Total	Asalariados (a)	100.0	36.8	62.6	0.7
	Cuenta Propia (b)	100.0	38.0	62.0	0.0
	Servicio Doméstico (c)	100.0	100.0	0.0	0.0
	Trabajador Sin Salario (c)	100.0	100.0	0.0	0.0
	Patrón (d)	100.0	0.9	99.1	0.0
	Total de Ocupados	100.0	41.0	58.6	0.4
Varones	Asalariados (a)	100.0	37.2	62.2	0.6
	Cuenta Propia (b)	100.0	32.6	67.4	0.0
	Servicio Doméstico (c)	100.0	100.0	0.0	0.0
	Trabajador Sin Salario (c)	100.0	100.0	0.0	0.0
	Patrón (d)	100.0	1.1	98.9	0.0
	Total de Ocupados	100.0	35.3	64.2	0.5
Mujeres	Asalariados (a)	100.0	36.1	63.2	0.7
	Cuenta Propia (b)	100.0	49.1	50.9	0.0
	Servicio Doméstico (c)	100.0	100.0	0.0	0.0
	Trabajador Sin Salario (c)	100.0	100.0	0.0	0.0
	Patrón (d)	100.0	0.0	100.0	0.0
	Total de Ocupados	100.0	49.2	50.4	0.4

(a) Se consideran empleos no plenos a los que no gozan de beneficios sociales y a los que teniendo beneficios son subocupados demandantes de empleo.

(b) Se consideran empleos no plenos a los que realizan tareas semi o no calificadas y a los que desarrollando tareas calificadas o profesionales son subocupados demandantes.

(c) En todos los casos se los considera empleos no plenos.

(d) Se considera como empleo no pleno a los subocupados demandantes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Base Usuaría - EPH - INDEC.

**Cuadro 2: Población de 15 y más años
según situación ocupacional.
Gran Buenos Aires - octubre de cada año**

	Distribución porcentual de la población				
	95	96	97	98	99
Población de 15 años y más	100	100	100	100	100
PEA	58.8	59.5	59.3	59.7	60.3
Ocupados	48.6	48.3	50.7	51.7	51.4
Plenos (a)	30.5	28.9	31.3	30.9	30.1
No plenos (b)	17.7	19.0	19.3	20.7	21.1
Sin datos (c)	0.3	0.4	0.2	0.1	0.2
Desocupados (d)	10.2	11.2	8.5	8.0	8.9
No PEA	41.2	40.5	40.7	40.3	39.7
Vulnerables (b+d)	27.9	30.1	27.8	28.7	30.0
	Composición de la PEA				
	95	96	97	98	99
Población de 15 años y más					
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ocupados	82.7	81.2	85.6	86.6	85.2
Plenos (a)	51.9	48.6	52.8	51.7	49.9
No plenos (b)	30.2	31.9	32.5	34.7	34.9
Sin datos (c)	0.6	0.7	0.3	0.2	0.4
Desocupados (d)	17.3	18.8	14.4	13.4	14.8
No PEA					
Vulnerables (b+d)	47.5	50.7	46.9	48.1	49.7

(a) Se consideran empleos no plenos a los que no gozan de beneficios sociales y a los que teniendo beneficios son subocupados demandantes de empleo.

(b) Se consideran empleos no plenos a los que realizan tareas semi o no calificadas y a los que desarrollando tareas calificadas o profesionales son subocupados demandantes.

(c) En todos los casos se los considera empleos no plenos.

(d) Se considera como empleo no pleno a los subocupados demandantes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Base Usuaría-EPH-INDEC.

Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes ²⁷

*María Cristina Cravino, Marisa Fournier, María Rosa Neufeld y Daniela Soldano*²⁸

Casas bajas, antenas de alta tensión que atraviesan el barrio en diagonal. Bajo las mismas, un descampado, que la cuadrilla del “Barrios” debe mantener limpio. Un recorrido de calles de asfalto permite llegar a las escuelas y al centro de salud, y por ellas circulan, espaciadamente, los colectivos. A la mañana temprano, no hay obreros que salgan a tomar el colectivo, porque no hay obreros. Pero circulan madres de modestísimo aspecto, con alguno de sus hijos en brazos, apresurándose para llegar antes de que venza el plazo estipulado por la manzanera, a buscar la ración diaria de leche. Sólo pasan los chicos rumbo a la escuela, algunos cartoneros madrugadores con sus carros, “los de la cuadrilla” del Plan Barrios Bonaerenses avanzan despaciosamente hacia el pañol, algunas mujeres llevan a sus niños a la guardería de Cáritas, otras se dirigen a “La casa del niño” o al centro luterano. Las maestras llegan a la escuela, algunas en autos que quedan estacionados frente al establecimiento. Un rato después, se abren las puertas de Cáritas. Una fila de mujeres, chicos y viejos espera a que las voluntarias comiencen a distribuir las bolsas de comida enviadas por Cáritas diocesana, o las bolsas del Plan Asoma.

Pasa el tiempo, una calma chicha envuelve al barrio. Por alguna de las calles, se oye el ruido de las precarias herramientas con las que los perceptores del Barrios Bonaerenses desmalezan las veredas de tierra y juntan la basura de las calles. Del flamante centro de salud sale una madre con expresión ausente. En realidad, está furiosa, porque no hay hasta el día siguiente pediatra que pueda atender al bebé, y ella no tiene ni una moneda con la que llegar al hospital. Se detiene, pensando a quién recurrirá, entre

27- El presente trabajo se inserta en el proyecto de investigación de área “La implementación de las políticas sociales en el nivel local: transformaciones en la gestión e impactos en los modos de vida de los sujetos receptores en municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense”. Agradecemos la valiosa colaboración de Viviana Moreno –becaria alumna– en el desarrollo de la investigación empírica.

28- Investigadoras-docentes, área “Modos de Vida y Política Social”, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (*cgravino@ungs.edu.ar*, *mfournie@ungs.edu.ar*, *mneufeld@ciudad.com.ar* y *dsoldano@ungs.edu.ar*).

punteras, referentes, y la amplia variedad de mediadoras que pueden proveerle el recurso indispensable. Sigue pasando el tiempo.

No hace falta mirar el reloj para saber la hora: sabemos que es el mediodía porque la cuadrilla del barrios bonaerenses toma mate en una esquina, antes de pasar por el pañol para firmar que se retiran. De las escuelas, aún no salen los chicos: están almorzando. Sin embargo, hay movimiento de madres y escolares: son los chicos que concurrirán al turno tarde, y que llegan cuidadosos con el horario, porque a su vez, almorzarán antes de entrar.

Viviana Moreno

Ficha de trabajo de campo

Hacia la construcción de un enfoque relacional

En el desarrollo de nuestra investigación sostenemos que la descripción y análisis de las formas de implementación de algunos programas asistenciales (alimentarios y de empleo) exige la construcción de un enfoque que denominamos *relacional*. Partimos del supuesto de que la ejecución de programas asistenciales tales como el Vida, el Trabajar y el Barrios Bonaerenses se inscribe en la historia, el territorio y la red de relaciones que caracterizan a cada espacio social específico. En este sentido, la implementación no implica la incorporación mecánica de los recursos materiales (dinero, alimentos, bienes) a la vida cotidiana de las familias receptoras sino que produce prácticas,²⁹ aprendizajes y relaciones. En efecto, en el momento de su ejecución, los programas son resignificados en la interacción entre receptores y mediadores o sujetos clave. Dicha interacción puede pensarse como parte de una serie de relaciones activas, dado que los primeros, aún desde lugares subalternizados, son sujetos que se apropian/ rechazan /reescriben las propuestas formuladas desde ámbitos de evidente mayor poder relativo. Al tiempo que los mediadores deben establecer una serie de distinciones para constituirse y sostenerse como tales. Como puede apreciarse trabajamos a partir de una noción de agente que en tanto dotado de capacidad y cognoscibilidad (Giddens, 1995) aparece condicionado –pero no totalmente determinado– por el contexto estructural/institucional en el que se inscriben sus prácticas.

Nuestra hipótesis postula que la producción de las categorías de “beneficiarios” y “mediadores” tiene lugar en el marco de complejas relaciones de interacción. Asimismo, que existe una relación entre estas últimas y las distintas

29- M. Sacristán, en el prólogo del libro de A. Heller, (1985) señala que “*práctica se debe entender en el sentido usado por Lúkacs: como actividad que no se agota dentro del ámbito de la vida singular; sino que tiene trascendencia social, esto es, específica*”.

situaciones o ámbitos de implementación que posibilita vislumbrar disímiles experiencias de subordinación, estigmatización y clientelización, entre otros procesos.

Al mismo tiempo, los conjuntos sociales involucrados no *olvidan* los episodios ya acaecidos, que van engarzándose como *procesos*, en los cuales el haber participado de esfuerzos y acciones simultáneos va constituyendo en los hogares cierta *experiencia formativa*.

La cotidianeidad de un “barrio bajo planes”

En la presentación de este artículo intentamos describir la cotidianeidad de un barrio “bajo planes”. Esta es una expresión que aparece recurrentemente en nuestro registros de campo: se habla de una familia “bajo plan”, de un barrio “bajo planes” sugiriendo metafóricamente relaciones jerárquicas, donde los sujetos receptores se encuentran en situación de subordinación. A la vez, se marca la inexorable asimetría y desigualdad de este tipo de relaciones, en tanto un mediador puede “bajar chequeras”, “bajar planes” mostrando su posibilidad de acceso a recursos que son fundamentales para la supervivencia de los que los reciben.

“*Bajo planes*” es una categoría social, pero también una categoría analítica.³⁰ Es decir, puede ser reconstruida a partir de los registros de campo, en donde la frecuencia con que aparece en boca de mediadores y perceptores permite visualizarla como una imagen sintetizadora del modo en que éstos conceptualizan las relaciones que producen y en las que viven. A la vez, este autorreconocimiento se relaciona con la realidad de los procesos de territorialización implicados en estos planes focalizados: son efectivamente barrios atravesados por la presencia de los planes.

Como Agnes Heller no adscribimos a quienes interpretan la cotidianeidad como una serie repetitiva y rutinaria de prácticas. Según esta autora, (1985:39-40) “*la vida cotidiana es la vida del hombre entero: en la vida cotidiana se 'ponen en obra' todas sus capacidades intelectuales, todos sus sentidos, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, pasiones, ideas, ideologías[...]* La vida cotidiana es en gran medida heterogénea, y ello desde varios puntos de vista. Son partes orgánicas de la vida cotidiana la organización del trabajo y de la vida privada, las distracciones y el descanso, la actividad social sistematizada”.

El barrio “bajo planes” en el que concentramos nuestro trabajo de campo es un espacio territorial situado en el Municipio de San Miguel. Se trata de un asentamiento que tuvo su origen a mediados de 1988 a partir de una ocupación masiva de un predio. En aquella toma participaron setecientas familias prove-

30- Tomamos esta relación entre categorías sociales y analíticas de Elsie Rockwell, mimeo, 1987. IPN, México.

nientes de los municipios de San Miguel, Moreno y otros distritos cercanos. Entre los motivos que las llevaron a asentarse se destacan: la imposibilidad de pagar alquileres y créditos, la necesidad de desplazar su lugar de ocupación desde zonas inundables, la falta de un lugar donde conformar una familia, la expectativa que generó en algunos militantes políticos la participación en un proceso de toma caracterizado por un alto nivel de movilización colectiva, entre otros.

Uno de los aspectos relevantes de la historia del asentamiento alude al importante nivel organizativo con que cada grupo de familias llegó al sitio. Según nos relató uno de los entrevistados *“cada grupo de gente que venía, venía también con sus referentes[...] Esto traía aparejado que cada grupo fuese en sí mismo una organización”*. No obstante, otras familias se acercaron al enterarse de la toma por canales menos orgánicos, es decir, por comentarios de vecinos o parientes.

Sobre la base de estas experiencias se fueron generando a lo largo de la última década importantes redes asociativas cuyas características fueron variando. A partir de los relatos de los entrevistados y de la consulta de fuentes documentales distinguimos dos momentos. El primero de ellos (1988-1990) presentó como rasgo distintivo el establecimiento de una compleja forma organizativa cuya base territorial fue la manzana. Una vez parcelada la tierra se elegía por medio de voto un delegado por manzana que pasaba a formar parte de un Consejo, que a su vez conformaba la Comisión Directiva. Esta última tenía la función de mantener el diálogo con las instituciones estatales, al tiempo que el Consejo de Delegados y la Asamblea funcionaban como organismos de toma de decisiones. De este modo, las acciones en este momento fundacional tuvieron como principal protagonista al barrio, en calidad de actor colectivo en interlocución permanente con una ONG y el gobierno provincial. Sin embargo, lejos de una imagen de homogeneidad, este colectivo debe ser entendido como un actor complejo, en tanto se constituyó signado por el conflicto y la lucha entre facciones ideológicas y político partidarias.

Es interesante tener en cuenta el momento histórico en el cual ocurrió este proceso. Mientras los vecinos ocupaban sus días en el zanjeo, la erradicación de basurales y el desmonte, el país fue sacudido por las crisis hiperinflacionarias de 1989³¹ que potenciaron la movilización. Con el objeto de resolver el problema del hambre, en algunos casos con el apoyo de partidos políticos, proliferaron las ollas populares en las esquinas y en las puertas de algunas casas. Se fueron generando distintas estrategias con grados variables de organización: desde los reclamos y emprendimientos de obtención de recursos asistemáticos hasta

31- 1989 es el año en que se acelera el proceso eleccionario que termina llevando al poder a Carlos Menem, culminando el período del radicalismo.

las peticiones formales a los gobiernos provinciales y municipales. Incluso las prácticas en los saqueos –usualmente consideradas reactivas, caóticas e irracionales– exigieron, en mayor o menor medida algún nivel de planificación de la acción: dónde, cómo, cuándo y con quiénes “*ir a saquear*”.

En otros términos, la participación implicó la creación y transmisión de ciertas reglas de juego vinculadas a los procedimientos del “*saquear*” (acceso a la información, establecimiento de contactos con sujetos claves, circulación de los bienes apropiados), así como el surgimiento de formas de legitimación de estas prácticas –en rigor, extralegales– al interior del barrio.

El año 1990 puede ser pensado como el inicio de la transición hacia lo que denominamos: el segundo momento. Al tiempo que el barrio comenzó a consolidarse a partir de la instalación de tanques de agua comunitarios, la creación de una escuela primaria y de un circuito comercial incipiente, surgieron las primeras instituciones formales barriales (sociedad de fomento y club social y deportivo). Es este año en el que comienza a implementarse el Plan PAIS, a instancias del gobierno provincial³² asentándose sobre la estructura organizativa de delegados por manzana. Se trató de un programa que promovía la organización de compras comunitarias, la creación de comedores y el estímulo a microemprendimientos productivos. A partir de esta experiencia, los delegados comenzaron a relacionarse directamente con actores del sistema político provincial. La resolución de los problemas del barrio se desplazó desde los espacios de las asambleas del cuerpo de delegados hacia otras instancias externas.

En los inicios de la década del 90 comenzó una transformación importante de la estructura organizativa barrial que venía desarrollándose. Durante la implementación del Plan País y ante la emergencia de nuevos planes sociales que requerían de una institucionalización formal de las organizaciones, aparecieron las primeras asociaciones civiles creadas a instancias de los programas. Como explica Merklen (1997:167) “*los dirigentes de los asentamientos encuentran por primera vez la posibilidad de integrarse a los programas gubernamentales destinados a la problemática social que ellos representan. A cambio de ello las organizaciones fueron obligadas a adquirir un estatuto legal que las convirtiera en representantes formalmente válidos y jurídicamente responsables frente a la burocracia estatal [...] este reconocimiento legal de la representación de las comunidades barriales permite al mismo tiempo al Estado reconocer a los dirigentes y a estos últimos legitimar su rol en el sistema político.*”

No obstante, este proceso no implicó la disolución o desactivación de la trama asociativa que venimos describiendo, sino más bien la transformación de

32- El Plan País fue un Programa Provincial impulsado por la gestión de Antonio Cafiero (1987-1991).

su morfología y el trastocamiento de la lógica de la red de relaciones. Al tiempo que se inicia este proceso de institucionalización formal de las organizaciones, los dirigentes barriales comienzan a desplazar el eje de construcción de su legitimidad. La pertenencia al barrio es instrumentada por éstos con la finalidad de adquirir los recursos provenientes de la política gubernamental, en la promesa de que estos últimos serán distribuidos en el asentamiento. De esta manera quien decide y gestiona son las instituciones barriales constituidas en mediadoras entre el Estado y los vecinos.

Otra de las transformaciones identificadas es la creciente profesionalización y especialización de las organizaciones, fenómeno que aparece como requisito necesario para la gestión de las políticas y recursos sistemáticos provenientes del Estado. En la actualidad, y como correlato de su proceso de consolidación, el asentamiento exhibe un importante entramado asociativo (comedores, guarderías, iglesias, centro de jubilados, etc.) y diversas instituciones públicas (dos Centros de Salud, dos escuelas primarias y una escuela secundaria).

Sin embargo, en este barrio faltan bares, lugares de entretenimiento, almacenes. La mayoría de sus habitantes padecen diversas restricciones y severas privaciones vinculadas a la situación de pobreza individual, familiar y comunitaria. Cuando no hay dinero para pagar un boleto de colectivo ni una bicicleta disponible en el grupo familiar, el radio en el que es posible buscar trabajo se reduce drásticamente. Y lo que es aún más grave, se cortan las redes que posibilitan el acceso *“al trabajo que pueda haber”*. El no poder salir en busca de recursos, transforma al espacio barrial en lo familiar y conocido *“aquí conozco a todos, sé a quién recurrir”*, produciéndose cierto efecto de *“insularización”*. Este proceso de segregación territorial refuerza la figura del mediador ya que éste es el que cuenta con mayores posibilidades de *“salir”* en busca de recursos, de establecer vínculos estratégicos, de acceder a información clave. El efecto de relativa *“insularización”* es vivido como *“una pérdida”*.³³

33- En las historias de muchos de los habitantes del asentamiento, estos procesos se reconstruyen de la siguiente forma: al alejarse de las costas del río Reconquista, tras las inundaciones de hace diez años que dieron lugar a este asentamiento, muchos perdieron la proximidad a las zonas de las que se extraía barro para fabricar y cortar ladrillos, y debieron buscar otras actividades. Otros, en cambio, se distanciaron, en trayectos que no tienen más de veinte cuadras de pequeños contratistas u oficiales albañiles que les daban trabajo.

Algunos adquirieron líneas telefónicas o celulares (que fueron ofertadas por las empresas en el mismo barrio) no pudiendo sostener dichos servicios al quedar sin trabajo o fuera de alguno de los planes a los que estamos refiriéndonos. Esta cuestión denota la necesidad de un mayor vínculo extrabarrial y la existencia de conocimientos acerca de las posibilidades de comunicación.

En las dos secciones que siguen intentaremos reconstruir lo que hemos dado en llamar la sociabilidad de un barrio “bajo planes” y las relaciones micropolíticas implicadas en un proceso de implementación a nivel local.

Receptores y mediadores en torno a la resolución del problema de la alimentación

En el caso que nos ocupa, tal como se desprende de las observaciones y entrevistas realizadas, todos los sentidos, las capacidades y las estrategias que se pueden imaginar, en síntesis, todos los esfuerzos del conjunto social están puestos en pos de una meta central: sobrevivir en un contexto de desocupación y fragilización que ha sido descripto repetidas veces en sus características macro.³⁴

Nuestro abordaje investigativo tiene intencionalidad etnográfica habiendo consistido, fundamentalmente, en entrevistas realizadas en contextos *naturales* y observaciones del funcionamiento barrial e institucional. La modalidad utilizada dentro de la investigación permite asegurar que las familias a las que hemos tenido acceso³⁵ no fueron elegidas para que accediéramos a una selección arbitraria de casos extremos. Consideramos que hay una combinación de situaciones que pueden reconocerse.³⁶

Hemos tratado con *receptores y mediadores*. Sin embargo, no hemos problematizado exclusivamente sus experiencias *personales*. En estas conversaciones hubo siempre un ámbito específico al que se aludió: los grupos domésticos, las familias³⁷ y dentro de cada una de ellas, figuras generalmente femeninas que articulan la relación entre estos grupos familiares y el Estado. Mujeres que aparecen vinculadas a la problemática de la consecución del alimento de forma altamente naturalizada.

34- Para un análisis de los procesos socioeconómicos de exclusión en la Argentina reciente, véanse Barbeito y Lo Vuolo (1995); Minujín (1995); Murmis y Feldman (1995); Goldbert y Tenti Fanfani 1994; Minujín y Kessler 1995; Beccaria y López (1996), entre otros.

35- Este acceso se logró, en 1999, por simple “timbreo” casa por casa, buscando perceptoras del Plan Vida, y en el curso de este año, entrevistando a la totalidad de los receptores del Plan Trabajar (vía Cáritas) en una escuela del barrio, obteniendo datos de los integrantes de cuadrillas del Barrios Bonaerenses reclutadas en el mismo barrio, etc.

36- Nos referimos al universo de la población que accede a alguno de los planes. No debe perderse de vista que el tipo de recorte realizado deja fuera a los que se excluyen (o son excluidos) por la focalización propia de cada uno de estos planes, la menor habilidad para lograr acceder a ellos, etc.

37- Dice P. Bourdieu: “*La definición dominante, legítima, de la familia normal (definición que puede ser explícita, como en el derecho, o implícita, como en los cuestionarios del INED o del INSEE consagrados a la familia), se apoya en una constelación de palabras, maison, maisonnée, house, home, household* ³⁷ que, bajo la apariencia de describirla, constru-

La familia/grupo doméstico es la institución sobre la cual repercuten en forma directa las consecuencias de la crisis y las denominadas políticas de ajuste. Allí se articulan las principales redes sociales.

Eduardo Menéndez (1992) propone una serie de cuestiones que en nuestra investigación aparecen con fuerza. En primer lugar, que los grupos familiares no han perdido sus funciones, tal como había previsto la expectativa neoevolucionista (tipo “de la sociedad tradicional a la sociedad de masas”). Por el contrario, la familia/grupo doméstico opera como la microestructura de mayor peso en la constitución de las representaciones y prácticas de los sujetos. Lo que el autor analiza respecto del proceso de salud/enfermedad/atención; podemos aplicarlo a las situaciones que trabajamos: son las familias/grupos domésticos los que articulan un saber construido históricamente, referido a los modos posibles de resolución de la problemática diaria de consecución del alimento y, secundariamente, de otros recursos indispensables para la vida.

En segundo lugar, la división del trabajo intrafamiliar hace que en los hechos sean “las mujeres” y no “la familia” las que asumen el grueso de estas actividades. Esto no es sólo una iniciativa espontánea –de las mujeres o de las familias– sino que se las ha considerado como principal soporte ante las políticas de ajuste. Esta cuestión, en términos de la “privatización de la vida” y la responsabilización de las familias más vulnerables por su propia reproducción también fue abordado por Estela Grassi (1998).

Una de las prioridades de este trabajo es explicitar la centralidad que asume, en la reproducción cotidiana de los hogares de este barrio, la consecución del alimento. Y en esta primera y agobiante prioridad, el papel fundamental que tienen –y han tenido en los últimos diez años– los planes de asistencia.

yen de hecho la realidad social. Según esta definición, la familia es un conjunto de individuos emparentados ligados entre sí ya sea por la alianza, el matrimonio, sea por la filiación, más excepcionalmente por la adopción (parentesco) y que viven bajo un mismo techo (cohabitación). Algunos etnometodólogos llegan a decir que lo que nosotros tomamos por una realidad es una ficción, construida principalmente a través del léxico que recibimos del mundo social para nombrarla. Y se refieren a la ‘realidad’ (lo que, según su punto de vista no deja de tener dificultades) objetando que una cantidad de grupos a los que se denomina ‘familias’ en los Estados Unidos actuales, no corresponden en absoluto a esta definición dominante, y que la familia nuclear es, en la mayoría de las sociedades modernas, una experiencia minoritaria con relación a las parejas que viven juntas sin estar casadas, a las familias monoparentales, a las parejas casadas que viven separadas, etc.37 Y de hecho, la familia, que solemos considerar natural porque se presenta con la apariencia de lo que siempre es así, es una invención reciente (como lo muestran especialmente los trabajos de Aries y de Anderson sobre la génesis de lo privado o de Shorter sobre la invención del sentimiento familiar) y quizás destinada a una desaparición más o menos rápida (como podría pensarse a partir del aumento de las tasas de cohabitación fuera del matrimonio y las nuevas formas de lazos familiares que se inventan ante nuestra vista)”. (Bourdieu, P., 1994)

Hay dos cuestiones que debemos abordar previamente, dado que delimitan un contexto significativo para lo que intentamos desarrollar: la primera, es un acercamiento a hogares “tipo” dentro de los que reciben asistencia (reciben el Plan Vida por sus hijos menores de seis años, retiran cajas de complemento alimentario en Centros de Desarrollo Social del Promin o participan de los planes Barrios o Trabajar). La segunda cuestión tiene que ver con la restricción de la vida en términos globales implícita en *vivir sin dinero efectivo*, y la forma en que esto incide en la limitación de las posibilidades de búsqueda de trabajo.

Respecto de las características típicas de los hogares, podemos decir que los hombres entrevistados tienen trayectorias diversas: en algunos casos, han sido obreros textiles o metalúrgicos, pero tras el cierre de las fábricas (producido hace veinte años) se han dedicado a “changas” de todo tipo. En otros casos, son albañiles por cuenta propia, pero no logran trabajar todos los días de la semana, ni todas las semanas. La gran mayoría, realiza changas en este rubro para otros: parientes u oficiales albañiles de mayor capacitación. En las trayectorias personales de aquellos con los que fue posible establecer una relación más prolongada, pueden reconstruirse antecedentes de actividades de cirujeo y fabricación de ladrillos en las márgenes del río Reconquista. Pese a estas diferencias, una cuestión los unifica: el escaso dinero en efectivo que perciben. En algunos casos, éste es tan ínfimo que se reduce a *“en casa no hay ni monedas”*. Los hombres que realizan changas de albañilería, fletes, etc., logran ingresar *“\$ 50 por una buena semana”, o “es variable... Hay semanas que entra \$ 100 o más, y semanas enteras que nada”*.

Las mujeres, en su gran mayoría, no tienen trabajos remunerados, en el mejor de los casos son empleadas por pocas horas, en forma irregular, en tareas domésticas. Esto se vincula con varias cuestiones: ante todo con la dificultad para disponer de dinero que les permita trasladarse a zonas más distantes donde se requiere este tipo de trabajo y recibe mejor remuneración (o sostenerlo cuando el pago del viático actualmente no es una rutina). También se relaciona con la cantidad de niños que hay en cada uno de estos hogares, y con el hecho de que, pese a la existencia de las diversas guarderías, éstas tienen sus *“cupos cubiertos”*.³⁸ Más allá de la importancia que ha tenido históricamente el trabajo doméstico femenino como refugio ocupacional, en estas condiciones, queda fuera del alcance de muchas de las mujeres del barrio, que deben evaluar cuánto queda de las magras retribuciones que perciben por trabajar en las cercanías dejando a sus hijos al cuidado de terceros. A ello se suma que por las manos

38- Sin buscar casos “extremos”, en el curso del trabajo de campo se van dando múltiples situaciones de hogares con tres o cuatro hijos, pero también algunos en los que se supera la decena.

femeninas pasa buena parte de la actividad en pos de la consecución del alimento cotidiano.

La consecución diaria del alimento exige a las familias el despliegue de una serie de prácticas entre las que se destacan la concurrencia a comedores comunitarios. En el barrio existen una multiplicidad de comedores –algunos que presentan mayor continuidad, como los de Cáritas o el PAMI, junto a otros de existencia más precaria o efímera: *“tenemos uno acá (Cáritas), otro allá, hay otro más allá, el de la guardería, después hay otro que es chiquito, y enfrente hay otro más que de ese se habló muy mal. Y aquél, que es comedor y guardería, hay muchos chicos chiquitos...”* Sin embargo, las familias no logran ubicar a la totalidad de sus miembros en las instituciones mencionadas. En palabras de una de las entrevistadas *“la falta de comida que hay acá es tremenda[...] estos comedores no cumplen el rol que tiene que cumplir un comedor para los chicos. Los chicos vienen a comer, comen bien, pero quedan los hermanos grandes, los padres, la madre o una abuela o alguien sin comer, porque no le dan la comida para que se lleven, o algunos tal vez le dan, a otros no...”*

La profusa existencia de comedores en este barrio, funciona modelando culturalmente la experiencia de sus habitantes. Los relatos recogidos remiten a las ollas populares que se organizaron en la época de la hiperinflación: *“Yo empecé con las ollas populares, en el 89, después participé del plan PAIS, nos juntábamos con la delegada y hacíamos compras colectivas para el comedor[...] Ahí empezó a cambiar mi vida, me metí y empezamos a hacer cosas”*.

Asimismo, parte de los actuales protagonistas recibieron la caja de alimentos del Plan Alimentario Nacional o participaron del plan PAIS/Bono solidario. Queda el recuerdo, hecho experiencia, del contenido de las cajas. La caja PAN era mejor que los nuevos programas alimentarios –dicen los entrevistados– porque traía azúcar, aceite y leche en polvo. En cambio, el Plan PAIS se recuerda porque aportaba dinero en efectivo, que debía utilizarse entre vecinos, procurando de este modo algún margen de autonomía en la elección y preparación de alimentos. *“Antes cuando daban plata (con el Plan PAIS) era mejor pero había líos y lo sacaron todo”*. *“Recibí el PAIS, es mejor porque ahí íbamos a comprar lo que queríamos. Nos juntábamos los vecinos para ir a comprar. Prefiero planes de este tipo”*.

En las entrevistas realizadas principalmente a madres y “manzaneras”³⁹ el sentido de la *trayectoria alimentaria* de los niños del barrio aparece naturaliza-

39- “Manzanera” es la expresión popular con la que se designa a las trabajadoras vecinales del Plan Vida, denominación que se relaciona estrechamente con la forma organizativa del programa. A cada trabajadora le asignan un radio de cuatro manzanas para la distribución de las raciones.

da. Hasta los seis años se espera que los niños almuerzen en comedores o guarderías y reciban el Plan Vida,⁴⁰ lo cual se continúa posteriormente en los comedores escolares.⁴¹ Pese a que históricamente hubo una fuerte cuestión estigmatizante que vinculaba “*comer en la escuela*” con deficiencias del grupo familiar, incapacitado de hacerse cargo de la alimentación de su prole, en el contexto del barrio esta marca ha desaparecido. Más aún, el “*comedor de la escuela*” tiene un lugar destacado en el ranking de ofertas disponibles, y se reclama ante la instalación de establecimientos nuevos sin esta prestación.

En los comedores y guarderías trabajan, como personal estable o bien en calidad de receptores de los planes de empleo temporario, grupos de madres, que por esta razón, mantienen la proximidad con sus hijos. Estos espacios, como rescata el discurso de los entrevistados, son valorados positivamente.

No obstante, en la mayoría de los casos, el hecho de recibir el alimento en establecimientos distintos, fragmenta al grupo familiar de a dos o tres integrantes, y como ya hemos visto, separa también a “*los que comen*” de aquellos “*para los que no alcanza*”. Esto explica que en las escuelas, al igual que en guarderías y en la misma Cáritas, las mujeres que allí se emplean trabajen “*por la comida*” para sí mismas y para los que quedan en esa desguarnecida retaguardia hogareña a la que hemos hecho referencia. El dinero percibido por los planes de empleo –con su inestabilidad– es algo que se agrega a esta cuestión central: la posibilidad de procurar el propio sustento al mediodía, y las sobras que alimentan a integrantes desocupados o discapacitados del grupo doméstico.

Entre las observaciones más frecuentes que realizaron las mujeres entrevistadas se cuentan las que giran en torno a la ruptura de la “*costumbre de comer en familia*”. En el “*cocinar sólo a la noche*” o “*compartir las sobras de la escuela*” confluyen no sólo la imposibilidad de comprar alimentos, sino también el costo de los combustibles, especialmente garrafas, con las que están provistas los hogares del barrio. Eventualmente, ni siquiera sucede esto, por lo que los comedores que atienden niños sirven comida reforzada los viernes y los lunes, sin lograr hacer frente a la gravedad de la carencia. “*Hacemos lo que podemos, nosotros tenemos cupos para 60 y cubrimos 66. Los lunes hacemos comida más cargada porque sabemos que a veces los fines de semana los chicos no comen bien. Los días viernes hacemos los mismo*”.

40- Este reconocimiento por parte de la población de ser potencialmente beneficiarios de estos servicios, es acompañado en algunos casos por críticas, y también se da el rechazo directo de los bienes.

41- Esta convicción no es compartida, de la misma manera, dentro del sistema educativo, en el que se discute esta participación obligada de los establecimientos escolares en las tareas de asistencia de todo tipo, entre otras, la asistencia alimentaria. Se sostuvo durante años que estas actividades restaban tiempo –cosa que efectivamente sucede– de las actividades específicamente pedagógicas. Ver Redondo, P. y Thisted, S. (1999).

En este vivir “bajo planes” lo que se pierde es lo que hemos convenido en llamar “soberanía alimentaria”, tal como ha sido trabajado anteriormente.⁴² En los términos planteados por nuestros interlocutores, ésta es posible a partir de poseer un trabajo estable, disponer de dinero que permita decidir qué se quiere comer, comprarlo y preparar el alimento.

En este *barrio bajo planes* la recepción de los alimentos del Plan Vida adquiere una centralidad organizadora de las prácticas cotidianas de sus habitantes.⁴³ En primer lugar, debemos destacar la “paradojal universalidad” en el nivel local de este programa focalizado. *“Todo el mundo en el barrio lo recibe”. “Casi todas las madres (del barrio) reciben el Vida. Acá hay muchos chicos. Que yo sepa, todos entraron igual. Nadie se queda afuera.”* Sin embargo, las mujeres entrevistadas coinciden en advertir que el hecho de recibir “*leche, huevos, maicena, avena, polenta, arroz, azúcar*” (con predominio de maicena y avena entre los productos secos) es una ayuda pero “*que no alcanza*”.

Teniendo a su cargo la difícil tarea de conseguir los alimentos y cocinarlos de modo de “*calmar las necesidades*” de todo el grupo familiar, las mujeres cuestionan los criterios con los que se organiza esta ayuda, señalando que podrían ser distintos y sugiriendo algún tipo de redistribución de los alimentos, incluso entre quienes “*necesitan y no reciben el plan*”. *“Haría algunos cambios, lo comentamos siempre con mi vecina (la manzanera) pondríamos más leche ya que ½ litro por día es muy poco. Meteríamos azúcar, yerba, aceite porque vos no podés dar siempre polenta y la maicena llega un momento que no sabés qué hacer”*. También discuten el criterio focalizador. *“El cambio que haría es no sacar la leche cuando cumplen seis años, se tendría que seguir en el plan... con la situación que hay...”*

En este dar y recibir cotidiano, en el acudir por la mañana a horarios regulares –todos los días hábiles– a la casa de la manzanera, en esa relación mutua y desigual, diádica a la vez que colectiva, el conjunto de mujeres asistidas es producido socialmente⁴⁴ como “beneficiarias” del Plan Vida. Al mismo tiempo, se produce la “mediadora”, la *manzanera* y/o comadre.⁴⁵ Toda una gama de

42- Ver Andrenacci, L., Neufeld, M.R., y Raggio, L., (2000).

43- En trabajos anteriores, (Andrenacci L., Neufeld M.R y Raggio L., (2000) y Cravino M, Fournier M. y Soldano D., (1999) reconstruimos las características del mismo, centrándonos en las percepciones de los *beneficiarios*.

44- Ver como antecedente de esta elaboración Althabe G., (1984)

45- El “Comadre” es un programa provincial cuyo principal objetivo es lograr un seguimiento médico del embarazo, parto y primeros meses de vida del niño. Se implementa de manera paralela al Plan Vida ya que éste funciona identificando madres potencialmente beneficiarias, dado un nivel de necesidad determinado. Aquellas que cumplen con los controles médicos, reciben al final del proceso un “ajuar” compuesto por un moisés y ropa para el bebé, entrega que se realiza en el marco de un acto público.

distinciones la colocan –aún en el llano– en un lugar *distinto*. “*La manzanera es una de nosotras, comemos lo mismo*”. Sin embargo, manzaneras y comadres fueron elegidas en función de su trayectoria de trabajo barrial, comunitario, político: “*la experiencia me gustó, las vecinas me eligieron por votación*”, –y esto legitima su posición. Posición que supone, entre otros elementos, la posesión de un conocimiento exhaustivo acerca de las mujeres de *su* barrio, el acceso a distintas instancias de capacitación y la posibilidad de establecer vínculos privilegiados con actores políticos estratégicos. Todo esto las habilita para tomar decisiones desde *tipificaciones* cotidianas, redefiniendo, a partir de criterios de justicia implícitos, la letra oficial del Plan. Por ejemplo, pese a que el Plan Vida sólo reconoce como restricción, dentro del área de cobertura, el ser otorgado a mujeres embarazadas y con niños menores de seis años, la trabajadora vecinal puede –en ciertos casos– decidir que alguna madre “*está bien*” o “*vive con sus abuelos y entonces no necesita*”. En otros casos, la tipificación previa de las madres posibilita diferenciar entre las “*dormilonas y las que trabajan*”, volviendo más o menos rígidas las normas respecto de los horarios.

En sus orígenes, el Plan Vida fue catalogado como clientelar por la opinión pública. Se decía que las “manzaneras” respondían incondicionalmente al Partido Justicialista y que la distribución de alimentos constituía una parte de una red de intercambios que dejaba en una situación de deuda al “beneficiario” quien debía responder con apoyo político. Esta afirmación debe ser relativizada y contextualizada. En el barrio, tanto en el discurso de las mediadoras como de los perceptores de alimentos, no aparece la exigencia de tener que “dar algo a cambio” por los bienes que reciben. La relación del plan con la política clientelar clásica se presenta por lo menos desdibujada. En ello tiene una particular importancia lo que hemos denominado la “paradojal universalidad” del programa pues, poco se puede hacer para seguir recibiendo los alimentos una vez que el niño cumple la edad de seis años, y más allá del signo político que los vecinos porten tienen “derecho” a la percepción de alimentos siempre y cuando se contemple el criterio de focalización. Con lo cual el potencial poder discrecional de la mediadora se encontraría limitado. No obstante, la identificación del plan con la gobernación provincial es absoluta y las trabajadoras vecinales son solicitadas, frecuentemente, para su asistencia a actos públicos.⁴⁶ La importante presencia de las manzaneras en el barrio y en la vida cotidiana de las familias, las constituye en actores privilegiados a quienes consultan y recurren tanto los dirigentes políticos como los vecinos en búsqueda de información, consejos y ayudas.

46- Una cuestión que se inscribe en la misma tendencia a la “despolitización partidaria” del plan aparece explícitamente en el discurso de los funcionarios municipales responsables que recurrentemente afirman que las manzaneras no deben hacer política mientras reparten las raciones y que, en caso de hacerlo, serían dadas de baja.

Cuatro años después de puesto en marcha, el Plan Vida tiene un lugar naturalizado, de *rutina necesaria* en la vida de este *barrio bajo planes*. No se discute la eventual intromisión de la manzanera en la vida de las madres vía las tipificaciones y los intentos disciplinadores implícitos.

Beneficiarios y mediadores en torno a los programas de empleo

En un barrio “bajo planes”, las posibilidades de acceso al trabajo remunerado se ven severamente restringidas. Tal como hemos señalado anteriormente la percepción de alguno de los planes de empleo significa una mejora importante, aunque transitoria, en la calidad de vida del grupo doméstico.

Mientras que la identificación de receptores del Plan Vida nos condujo a entrevistar madres de niños menores de seis años, los programas Barrios Bonaerenses y el Plan Trabajar nos llevaron –en principio– a una población de jefes y jefas de hogar, sin ingresos ni prestaciones.

En esta sección nos concentraremos en el análisis de la implementación de dichos programas en el barrio investigado. Reconstruiremos sus características más importantes a los fines de facilitar la comprensión de nuestro análisis posterior. El programa Barrios Bonaerenses⁴⁷ es un programa provincial de subsidio al desempleo con contraprestación laboral siendo su dependencia institucional el Instituto Provincial de Empleo (IPE). Su población objeto está constituida por jefes/as de hogar de familias sin ingresos, mayores de 16 años, desocupados, que no perciben prestaciones previsionales o seguro de desempleo y que tienen tres o más personas a cargo (menores de 16 años, embarazadas, mayores de 65 años y/o discapacitados) y que, a su vez, residen en los barrios donde se ejecuta el programa. El objetivo planteado en su diseño es el de contribuir al ingreso familiar y ayudar a los jefes/as de hogar a capacitarse para acceder en mejores condiciones al mercado de trabajo.

A nivel organizativo los municipios cumplen un rol fundamental presentando proyectos que deberán ser aprobados por el IPE, y proveyendo coordinadores municipales con tareas de supervisión y materiales para la implementación del programa. Los proyectos presentados deben orientarse a servicios comunitarios en pos de lograr mejoras en el barrio y en infraestructura social y de servicios (escuelas, hospitales, calles, luces, etc.). Asimismo, está contemplado el dictado de cursos específicos en ocupaciones y oficios que brinden mayores posibilidades de inserción laboral a los receptores.

47- Comenzó a ejecutarse a mediados de 1997. Si bien fue pensado originalmente para un período de dos años, en la actualidad se encuentra extendido hasta el mes de diciembre del corriente año, momento de asunción de las nuevas autoridades electas.

La selección de los beneficiarios es tarea de las áreas específicas de cada municipio. En cuanto a las categorías de trabajadores, existen tres: los beneficiarios sin mayores responsabilidades; los capataces que coordinan a 10 beneficiarios (cuadrilla); y los coordinadores e instructores.

El Programa Trabajar tiene características similares al Barrios Bonaerenses en términos de criterios de focalización, pero su dependencia es Nacional y se co-financia con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito. A diferencia del Programa Barrios contempla la promoción de pequeños proyectos de inversión social (construcción de obras de infraestructura social comunitaria) con empleo intensivo de mano de obra. Es coordinado desde la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Otro de sus rasgos distintivos es que la presentación de proyectos puede realizarse tanto a través de ONG's y organizaciones sociales con personería jurídica, como por iniciativa de los municipios.

Lo que presentamos a continuación es una tipología preliminar que posibilita reconstruir las distintas situaciones de implementación de dichos programas en el ámbito del barrio investigado, a partir de la delimitación de los espacios institucionales en los que la misma tiene lugar. Analizaremos en cada una de las situaciones el modo en que se presenta la relación entre receptores y mediadores, es decir la morfología específica de relación entre agentes. Desde esta perspectiva pueden apreciarse cinco situaciones típicas: receptores en cuadrillas, receptores en organizaciones comunitarias, receptores nucleados por Cáritas, receptores en instituciones estatales y receptores en cursos de capacitación. Nos concentraremos en el análisis de las tres primeras.

Receptores en cuadrillas

Los receptores de los programas son organizados en grupos de 10 personas aproximadamente, a cargo de un capataz, que a su vez depende de un coordinador general designado por el responsable municipal. Los grupos inician su jornada de trabajo reuniéndose en el "pañol". Este es el sitio en el cual se almacenan los materiales y herramientas, en donde se concentra la información referente al funcionamiento del programa y desde el que parten los receptores para la realización de sus trabajos.

En la modalidad cuadrilla pudimos identificar dos momentos caracterizados por relaciones distintas. En el primero de ellos, hubo un fuerte protagonismo de distintas asociaciones barriales, quienes actuaron coordinadamente en la formulación de un proyecto que se insertaba en una estrategia de desarrollo barrial. El municipio, quien centralizó la coordinación del plan, desestimó el proyecto en su totalidad; aunque tuvo en cuenta el listado de "beneficiarios" y la modalidad de elección por voto directo de los capataces propuesta por las organizaciones. Esta situación se mantuvo sólo un año aproximadamente.

En el segundo momento, la estructura organizacional y la autonomía para la toma de decisiones por parte de los miembros de la cuadrilla sufrió transformaciones. A partir de un achicamiento del número de beneficiarios, el municipio reestructuró las cuadrillas, eliminó la elección de los capataces por voto directo y alentó la incorporación de vecinos de otros barrios que no estaban incluidos en el listado original.

Ahora bien, ¿qué tipo de relaciones se construyeron en la situación de cuadrilla a partir de los cambios mencionados? Para responder a esta pregunta es necesario indagar en el nivel de las percepciones y autodenominaciones el modo en que aparecen las distintas posiciones de los agentes. En los relatos de los entrevistados puede apreciarse la constatación de un reposicionamiento de los diferentes actores. Los receptores comunes parecen asumir un estatus de mayor subordinación en relación a capataces que, para mantenerse en sus puestos de trabajo, deben responder crecientemente a las demandas de la coordinación general, independientemente de su contenido. Por otra parte, rige un control directo del coordinador municipal sobre mediadores y receptores. Como dice una de las entrevistadas: *“Antes eran de los nuestros y ahora nos mandan”*. Más adelante veremos cómo este viraje cualitativo tiene importantes consecuencias en los niveles de clientelización a los que son sometidos receptores y mediadores.

El agravamiento de la subordinación aparece ligado a un trastocamiento de las tareas que se suponía debían realizar los receptores de un programa de empleo, es decir, resolver provisoriamente su condición de desocupados y promover mejoras estructurales en el barrio. Sin embargo el pasaje del primero al segundo momento al que nos referimos muestra un cambio que aparece reflejado en las palabras de Juana: *“nos dicen que los bonaerenses tenemos que estar allí donde nos necesitan”*. Actualmente los trabajos realizados por las cuadrillas varían de acuerdo a las necesidades municipales (arreglos de diferente tipo en lugares céntricos, asistencia a actos políticos, ayuda en casos de catástrofes, apoyo político partidario-pegado de carteles, asistencia al consejo deliberante, etcétera).

El trabajo en cuadrillas es evaluado por los entrevistados como *“degradante”*, en tanto las actividades que realizan no son percibidas, ni por ellos ni por los otros vecinos como *“un trabajo socialmente útil”* sino como una imposición a la que se debe responder para no perder la condición de “beneficiario”. De este modo, la situación de subordinación aparece íntimamente ligada a la clientelización creciente. En muchos casos los receptores se ven a sí mismos más como masa de maniobra política que como desocupados legítimamente asistidos por el Estado.

Otra cuestión relevante es la de los riesgos de estigmatización que aparecen potenciados en la situación de cuadrilla. No estamos sosteniendo que el hecho

de ser beneficiario conlleve una marca que identifica a la persona que la porta en un lugar indeseable por los otros (no beneficiarios). En efecto, dada la situación de pobreza extrema que signa a todas las familias, el acceso al programa de empleo aparece como una de las pocas opciones, si no la única, de conseguir un ingreso monetario regular. Sin embargo, el ser un “beneficiario de cuadrilla”, es decir, el estar sujeto a la discrecionalidad de las órdenes de los mediadores en un contexto de baja planificación del trabajo y escasa disponibilidad de recursos, es vivenciada por los afectados y visualizada por los otros como una “*experiencia de indignidad*”.

Cuando los cuadrilleros son desplazados para realizar tareas de muy baja calificación fuera del barrio, esta percepción se agudiza. Los receptores dicen ser identificados como “*vagos*”, “*chorros*” o sencillamente “*sospechosos*”.

Otro tema a tener en cuenta en el análisis de los riesgos de estigmatización es la participación de las mujeres en las cuadrillas ya que se ven obligadas a llevar a cabo tareas tipificadas como masculinas (cavado de pozos, desmalezamiento, traslado de herramientas pesadas, etc.).

El margen para el cuestionamiento o la expresión de la disconformidad por parte de los receptores se reduce a la queja individual y privada. En el contexto de subordinación y clientelización que venimos describiendo, tanto el planteo enfático personal como la articulación de los reclamos fragmentados en una acción colectiva, aparecen como sinónimos de *exclusión* del plan.

Los capataces, en calidad de mediadores entre la coordinación del pañol y los cuadrilleros, tienden a desactivar el potencial conflicto, presentándose a sí mismos como víctimas de la misma situación. En palabras de Ricardo: “*A veces nos piden que llevemos a nuestras familias a los actos. En el que se hizo en Retiro nos pidieron que vayamos con nuestras mujeres y nuestros hijos, te quieren convencer con una manzana; con lo del hospital pasó lo mismo, no sé, vos tenés que ir a poner el pecho y ellos tienen su gente, tienen la policía, ellos tienen su gente, [...] el pueblo no es el que tiene que hacer de escudo. Pero el intendente es así: si a él se le antoja tirarse del techo, tenés que estar abajo para atajarlo. Yo creo que no tendrían que pasar esas cosas, pero la gente cuida su trabajo si no lo hacés te sacan del plan. Yo les digo que lo tomen como un trabajo cualquiera*”.

Receptores en organizaciones comunitarias

En el barrio estudiado encontramos dos modalidades de articulación entre los planes de empleo y las organizaciones comunitarias. En una de ellas, los receptores cuentan con una larga trayectoria de participación en la asociación y comienzan a recibir el subsidio por actividades que antes realizaban en forma gratuita. Tal es el caso de madres cuidadoras, personal de cocina y limpieza en

guarderías, centros de atención primaria, etc. La gestión de estos recursos monetarios es realizada por las instituciones a través de la presentación de proyectos ante los organismos pertinentes. Esta situación les exige una suerte de profesionalización creciente y supone un aprendizaje de las reglas de juego que las induce a adecuar sus objetivos a los requerimientos del programa. A través de este proceso las trabajadoras comunitarias comienzan, formalmente, a constituirse en “beneficiarias” de programas.

Sin embargo, perciben el subsidio como un recurso adicional, un reconocimiento o incentivo por las tareas que venían desempeñando históricamente en la asociación y que, en los casos estudiados, seguirían desempeñando independientemente de su continuidad. En este sentido, en la autopercepción de estas trabajadoras relevamos un mayor énfasis puesto en su identidad como miembro de la organización que como receptoras de un programa de empleo.

En esta situación de implementación la relación de subordinación entre el que otorga el beneficio y el que lo percibe adquiere un carácter complejo y difuso, de difícil discernimiento. En efecto, la posibilidad y continuidad en la percepción del subsidio es asumida por los miembros de la asociación como una combinación entre su propia capacidad de gestión y los recursos disponibles vía los diversos planes sociales. Puede decirse que la relación de subordinación respecto de *un otro* se desdibuja en el desplazamiento de la responsabilidad desde las esferas del Estado al ámbito de influencia de las organizaciones sociales. Otro aspecto que refuerza esta tendencia es el hecho de que en esta situación de implementación no se establece distancia entre los lugares de recepción y mediación, en tanto que todos los miembros son –potencial e intercambiablemente– unos y otros.

Distinto es el caso de las personas que llegan a trabajar en estas organizaciones por la mediación de otras instituciones (Cáritas por ejemplo). Estas últimas prestan servicios que redundan en un recurso adicional para las asociaciones. La relación que se establece entre los miembros de las guarderías o comedores y los “*beneficiarios externos a la asociación*” se asemeja a una situación de contratación (más allá de que la asociación no sea la contratante). Los trabajos que realizan las nuevas trabajadoras consisten en la realización de rutinas diarias de trabajo en mantenimiento y limpieza.

Asimismo, en los relatos de las dirigentes de las asociaciones, las receptoras son visualizadas como “*beneficiarias del programa*” o bien “*beneficiarias de Cáritas*” y no miembros, estableciéndose una diferencia de estatus. En estos términos se expresa la relación de subordinación, es decir, a través del establecimiento de distancias mediadas por jerarquías y disímiles sentidos de pertenencia.

Receptores nucleados por Cáritas

Esta institución vinculada a la Iglesia Católica, de amplia trayectoria en “*ayuda social*”, seleccionó receptores y presentó proyectos en el marco del Plan Trabajar, dependiente del Ministerio de Trabajo. Cáritas es una organización central en el espacio de este típico barrio “bajo planes” ya que atiende demandas de diferente tipo, apoyando a familias en situaciones de riesgo (incendio de casas, inundaciones, ancianos indigentes que necesitan medicamentos). Es uno de los principales lugares donde acuden los vecinos para resolver sus carencias cotidianas dada la distancia material y simbólica que los separa del municipio. En este vacío, Cáritas funciona como una gran ventanilla, un importante actor de “mediación” que recibe y procesa las múltiples y variadas demandas. Los fondos para estas ayudas se obtienen a través de la realización de ferias donde se vende ropa que ha sido donada y otros enseres para el hogar que se confeccionan en un taller que funciona en la sede.

En el barrio estudiado, el lugar de trabajo de los receptores, en su mayoría mujeres, son las escuelas públicas del barrio. Allí desempeñan tareas de limpieza, mantenimiento y cocina, complementando las funciones del personal de planta. La remuneración que perciben es algo menor a la de aquellos que se encuentran inscriptos en el Plan Barrios Bonaerenses. Los receptores no estaban insertos previamente en las instituciones. A partir de los relatos de los entrevistados puede apreciarse que su presencia en las escuelas es visualizada como “*necesaria*” para cubrir las necesidades de limpieza y atención del comedor.

A diferencia de lo que sucede al interior de las cuadrillas, las tareas que se desarrollan en este ámbito de implementación son percibidas como “*trabajo con utilidad social*”, esto es, no aparecen como una “*excusa*” para la recepción del subsidio. Esto puede vincularse con la existencia de cierta similitud entre éstas y las actividades que realizaban –y en algunos casos realizan– en el mercado de trabajo, particularmente en el caso de las empleadas domésticas. A diferencia de la situación de cuadrilla, por otra parte, las “beneficiarias” no perciben que las tareas desarrolladas afecten su feminidad. En una de las entrevistas una receptora remarcó esta situación, afirmando haber cambiado del Plan Barrios al Trabajar, a pesar de que los ingresos fuesen menores.

Otro rasgo diferenciador respecto de la modalidad cuadrilla es la existencia de una rutina de trabajo claramente delimitada que hace sentir a los receptores menos vulnerables a la discrecionalidad de sus superiores. La morfología organizacional de esta situación de implementación torna más difuso al *sujeto subordinante*. Esto se hace evidente cuando los receptores son evaluados tanto por medio de los informes de la directora de la escuela como a través de la supervisión de la coordinadora de Cáritas. De este modo el “empleador”, o el

que otorga el “beneficio” no aparece claramente identificado. A diferencia de los receptores bajo Plan Barrios Bonaerenses que ven al municipio como un actor de control cercano de sus acciones, los que se encuentran en el Plan Trabajar – organizado por Cáritas– consideran que ese control tiene un carácter de tipo burocrático.

En relación a la continuidad (o no) en la percepción del subsidio, los entrevistados consideran que dos son los factores de mayor incidencia. Por un lado, la eficiencia y responsabilidad en el desempeño de las tareas; y por otro, el hecho de estar inscriptos en las múltiples redes de relaciones coordinadas por Cáritas. Hemos hablado con receptores que ante la caducidad del subsidio siguen realizando tareas en forma gratuita (o a cambio de comida) a la espera de una “*nueva contratación*”. Como ya analizamos hay diversas razones que están en la base de esta transacción de “*trabajo por comida*”. La misma puede ser vista como una actividad altruista o puede estar mostrando la dimensión de la necesidad: “*estar allí*” les permite llevar algo de comida a sus hogares. Asimismo, las receptoras valoran el hecho de que este trabajo les permite estar cerca de sus hijos y compatibilizar sus horarios con los de ellos.

Otro de los rasgos más relevantes en esta situación de implementación es la centralidad y poder del mediador en la construcción de la categoría de “beneficiarios”. Los receptores hicieron referencia recurrentemente a las “*ayudas materiales o en dinero*” que reciben de la coordinadora (que a su vez es manzanera) para resolver las carencias de su vida cotidiana. En efecto, la opinión de esta mediadora es central en el proceso de focalización ya que la demanda para entrar a estos planes de empleo es mayor que los cupos asignados. El criterio explicitado para la selección es el de “*mayor necesidad*”, evaluado por la coordinadora “*caso por caso*”. Los “beneficiarios” perciben a esta persona en términos de un “*decisor*” que opera siguiendo un criterio imparcial de *generosidad*, cuya aplicación le posibilita juzgar a “*todos por igual*”. En otras palabras, para los receptores, los recursos se reasignan de acuerdo a prioridades: “*leche a los que no reciben el Plan Vida*”, “*aceite y yerba a los que tiene más chicos... yo ya los conozco a todos los del barrio, y entonces yo sé quien necesita más: el que tiene más chicos*”.

Como dijimos anteriormente, la selección de los “beneficiarios” está estrechamente vinculada a la inserción previa de estos sujetos en la red de Cáritas cuyos objetivos fundamentales son la entrega de cajas de alimentos y distribución o venta de ropa, entre otros. En este sentido, adquiere fundamental importancia la relación existente entre la Iglesia Católica y Cáritas. Si bien esta última goza de cierta autonomía, aquellos que comparten prácticas religiosas católicas tienen mayores posibilidades de obtener información acerca de los planes de empleo y de los distintos tipos de ayuda en general. Tal es así que la Coordina-

dora, ante reclamos de personas que pedían ser incorporadas, relató “*yo les digo a las mujeres que si asisten seguido a la misa estarían más informadas*”.

A modo de cierre

Estos son los resultados preliminares de un proyecto de investigación en curso. Parte del esfuerzo se concentró en *descotidianizar*; en nuestro propio uso, las categorías con las que desde el proceso de implementación de los planes asistenciales se piensa a los sujetos involucrados. Esto nos permitió comenzar a reconstruir estos fenómenos complejos que vinculan a los conjuntos sociales con los recursos puestos en circulación desde el Estado para asistir a la población en condiciones de máxima fragilidad.

Pudimos ver de esta manera que la relación entre los que son producidos en calidad de “beneficiarios” así como los que en esta misma operación se definen como “mediadores”, involucra experiencias que van más allá de lo que se describió tradicionalmente como “clientelismo”. Estas experiencias –modeladas en la historia y la trama asociativa de cada ámbito territorial específico– implican los modos en los que las familias y los grupos resuelven el problema de las carencias cotidianas de alimento, ingreso y trabajo.

Como puede constatarse en este breve recorrido que hemos transitado, las prácticas de los agentes se orientan cotidianamente al acceso y uso de redes por las que circula la posibilidad de la sobrevivencia. En la construcción, fortalecimiento y desactivación de esas redes se actualizan las formas de la micropolítica local y sus especiales mecanismos de legitimación. Y también la producción de una sociabilidad compleja signada por una tensión constante entre solidaridad/reciprocidad entre vecinos (*yo le aviso si me entero, le doy lo que me sobra*) y la sospecha que se instala por creerse o saberse “*robado*” por el que accedió (o supo gestionar o se apropió) de un bien escaso.

Bibliografía

- ALTHABE, Gérard, (1984) “Promotion symbolique et logiques sociales” en: ALTHABE Gérard, LEGÉ Bernard y SELIM Monique, *Urbanisme et réhabilitation symbolique*, París, Editions Anthropos.
- ANDRENACCI, Luciano, NEUFELD María Rosa y RAGGIO Liliana (coord.), (2000) “Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores”, Documento de Trabajo ICO-UNGS, San Miguel, Buenos Aires.
- BARBEITO Alberto y LO VUOLO, Rubén, (1995) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEF / Losada.
- BECCARIA, Luis y LÓPEZ, Néstor, (1996) *Sin Trabajo*, Buenos Aires, UNICEF / Losada.
- BOURDIEU, Pierre, (1994) “Espíritu de familia” en: NEUFELD, María Rosa, GRIMBERG, Mabel (comp.), *Antropología social y política. Hegemonía y poder. El mundo en movimiento*, Buenos Aires, EUDEBA.
- BOURDIEU, Pierre y Wacquant, Loïc, (1992) *Réponses pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil.
- CRAVINO, María Cristina, FOURNIER, Marisa y SOLDANO, Daniela, (1999/ octubre) “Los programas sociales en la vida cotidiana: la construcción de un enfoque teórico relacional”, ponencia presentada en el Congreso ALAS, Concepción, Chile.
- GEERTZ, Clifford, (1987) *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- GIDDENS, Anthony, (1995) *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- GOLBERT, Laura y TENTI FANFANI, Emilio, (1994) “Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina: la experiencia de los 80” en: *Revista Sociedad*, n° 4, Buenos Aires.
- GRASSI, Estela, (1998) “La familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios de orden social”, en NEUFELD, María Rosa, GRIMBERG, Mabel (comp.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder. El mundo en movimiento*, Buenos Aires, EUDEBA.
- HELLER, Agnes, (1985) *Historia y vida cotidiana, aportación a la sociología socialista*, [1970], colección Enlace, Madrid, Grijalbo.

- HINTZE, Susana, GRASSI, Estela y GRIMBERG, Mabel, (1992) *Trabajos y condiciones de vida en sectores populares urbanos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- MENÉNDEZ, Eduardo, (1992) “Grupo doméstico y proceso Salud / enfermedad / atención. Del ‘teoricismo’ al movimiento continuo” en: *Cuadernos médico-sociales*, n° 59, Rosario.
- MINUJÍN, Alberto, (1992) “En la rodada” en: MINUJÍN (ed), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF / Losada.
- MINUJÍN, Alberto y KESSLER, Gabriel, (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta.
- MURMIS, Miguel y FELDMAN, Silvio, (1995) “La heterogeneidad social de las pobrezaas” en: MINUJÍN (ed) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF / Losada.
- NEUFELD, María Rosa y CAMPANINI, Silvia, (1996) “Protagonismo político y clientelización” en: GRASSI (coord), *Las cosas del poder*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- REDONDO, Patricia y THISTED, Sofía, (1999) “Las escuelas primarias en los márgenes. Realidades y futuro” en: PUIGGRÓS, Adriana, *En los límites de la educación. Niños y jóvenes del fin de siglo*, Rosario, Homo Sapiens.
- WOODS, Marcela, (1997) “Políticas sociales y redes clientelares en un municipio del Gran Buenos Aires” en: *Cuadernos de Antropología Social*, n° 11, Buenos Aires, UBA, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social.

El empleo como cuestión social: los programas de generación de empleo en los 80 y los 90

María Gabriela Merlinsky⁴⁸

Introducción

En esta presentación concentramos nuestro análisis en torno a los Programas de Generación de Empleo en Argentina, a partir de tres experiencias diferentes, que expresan distintos contextos históricos y una diferente manera de vinculación de la cuestión social con la política de empleo.

En primer lugar nos referiremos, a los programas de generación de empleo de fines de los 80 y principios de los 90 que dieron lugar a la emergencia y consolidación de “microemprendimientos”. Buscaremos analizar el contexto de surgimiento de estas experiencias embrionarias en lo que se refiere a las políticas activas de empleo en las últimas décadas.

En segundo lugar, plantaremos algunos interrogantes sobre la década de los 90 a partir de mi experiencia en la evaluación de uno de los programas del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, (en el contexto del Plan de Convertibilidad). En esta etapa el eje articulador de los programas de empleo pasó en una primera instancia por el Ministerio de Economía. En este caso vamos a hacer algunas reflexiones sobre el Proyecto Joven, el de mayor impacto y cobertura, analizando algunos cambios importantes que se produjeron en ese momento en las reglas del juego de la implementación de políticas de empleo.

Finalmente nos referiremos a los “programas de emergencia del empleo” que son característicos de la política de empleo de finales de los 90 e inicios de este siglo, donde el acento está puesto en la generación de puestos de trabajo transitorios y que requieren por parte de los “beneficiarios” una contraprestación en la realización de alguno trabajo (ya sea bajo la forma de “trabajo mercantil” o alternativamente como “trabajo social”). Entre esos programas centraremos nuestra atención sobre uno en particular: el programa “nuevos roles laborales”,

48- Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de Buenos Aires (merlinsk@mail.retina.ar).

que por estos días es tristemente célebre en los medios de comunicación debido a que pesan sobre él denuncias de corrupción, particularmente en lo que se refiere al modo de reclutamiento de los beneficiarios.

Nos interesa, sin embargo, analizar este modelo de programa en tanto expresa una cierta discontinuidad con otros programas de emergencia del empleo ya que se inspira en un modelo que considera la realización de trabajo en redes de reciprocidad, evitando el modelo de “empleo forzado” que tienen la mayoría de los programas de emergencia del empleo. En esta experiencia, al igual que en las dos anteriores, analizamos las principales dificultades, particularmente en lo que se refiere a la falta de integración entre las políticas sociales y de empleo. Por último, hacemos referencia a un aspecto que es imposible obviar y que es la relación entre estos programas y el clientelismo político.

La propuesta de esta presentación es hacer una recorrida crítica, analizando los principales rasgos en la implementación de estos tres modos de implementación de las políticas de empleo, que son casi paradigmáticas de la última década y media puntualizando en cada caso, los aspectos innovadores y las principales dificultades. Para enmarcar este análisis, partimos de algunas preguntas: ¿es posible pensar programas de empleo que sean de inclusión, que planteen la equidad social como un eje prioritario aún en el corto plazo? ¿Es posible plantear alternativas de políticas activas de empleo que no sean estrictamente asistencialistas, que puedan apostar a una política de redistribución de equidad social?

En nuestro contexto económico-social, muchas veces se hace difícil plantear la cuestión social y particularmente la cuestión del empleo (que es cada vez más una cuestión social) desde un enfoque alternativo a la corriente neoliberal. En primer lugar porque las experiencias traumáticas de las crisis económicas han introducido en la sociedad una visión disciplinadora de las políticas sociales, y en segundo lugar, porque la experiencia más traumática de todas (la crisis del desempleo) nos ha tomado por sorpresa en una sociedad atípicamente latinoamericana que tenía niveles de empleo más altos que el resto de América Latina.

Sostenemos que, pese a la dificultad hay que *pensar las políticas sociales, en forma articulada con las políticas de empleo* y que ese es un posible camino para superar una visión estrictamente paliativa. Ya no se puede pensar (dada la escasez de recursos, pero también dada la multiplicación de necesidades insatisfechas que produce el desempleo) la tradicional lógica de distribución de servicios sociales a través de poblaciones objetivo. Ello se corresponde con un sistema que responde a competencias profesionales e instituciones específicas, pero no tiene que ver con la lógica de las necesidades sociales. Esto significa que todo programa social debería tener un componente de empleo (o al menos de asistencia para la búsqueda de empleo) y todo programa de empleo debe

articularse con otras formas de cobertura de necesidades sociales y con una lógica de recuperación de solidaridades.

Por otro lado, hay que plantear a su vez las *políticas de generación de empleo, en el contexto de una estrategia global de crecimiento económico*. La cuestión del desempleo es consecuencia de políticas estructurales de largo plazo, tiene que ver con decisiones de inversión, con políticas de fomento de la actividad productiva, con políticas comerciales de búsqueda de mercados, con el descenso de las tasas de interés, etc. Sin embargo es preciso tener en claro (esa fue la experiencia de los años 90 en América Latina), que ni siquiera las políticas de crecimiento económico son suficientes para incorporar a toda la población al mercado de trabajo. Ello parece indicar la necesidad e una visión estratégica de largo plazo, a la que necesariamente debe articularse una política de corto y mediano plazo. En otros términos, si en una o dos décadas tuviéramos un crecimiento económico de tal magnitud que permitiera bajar considerablemente la tasa de desempleo, no hay ninguna garantía con respecto a la inclusión de los que hoy están excluidos. Es necesario que los que hoy están afuera del modelo económico puedan desarrollar capacidades para encontrar un lugar en la economía, y además para que puedan reclamarlo en un escenario de crecimiento futuro.

Por otra parte, es importante *pensar las políticas de empleo como un multiplicador social positivo de los resultados de la acción*. Esto significa que hay que *recuperar el concepto de capacidad social*, que es aplicable tanto al Estado, como a las organizaciones sociales, las redes de vínculos territoriales y los individuos.

El Estado tiene capacidades si puede producir acciones eficientes, eficaces y sustentables. Es importante considerar que una acción eficaz tiene que producir resultados en términos de disminuir la brecha de desigualdades, una política social eficaz es la que permite la integración social y facilita la perdurabilidad de esa integración social en el tiempo.

Hay a su vez otras organizaciones que pueden gestionar con criterios de eficacia eficiencia y sustentabilidad las políticas sociales y de empleo. El concepto de lo público no implica necesariamente administración pública, hay modalidades de gestión tradicionales que son inadecuadas para ciertas políticas.

La idea de desarrollar capacidades sociales también implica que se pueden desarrollar estrategias flexibles capaces de captar las propias estrategias de los actores sociales, su forma de plantear simbólicamente las necesidades, y reformulando las propuestas cuando estas no se adaptan a las características de los beneficiarios.

Por último la idea de capacidades implica pensar que los sujetos de política social son ciudadanos con plenos derechos de ciudadanía que participan a su

vez en organizaciones formales e informales. Esta participación implica un caudal de experiencias y una trayectoria que también debe ser tomado como punto de partida en la implementación de cualquier programa.

Queremos apoyarnos en estas grandes líneas argumentales para analizar estas tres experiencias de programas de generación de empleo a la luz de estos ejes articuladores, que a nuestro juicio permiten cuestionar, inquirir, desarmar una visión estrictamente paliativa, asistencialista y focalizada de las políticas de empleo en el corto y mediano plazo.

Los microemprendimientos de fines de los ochenta y principios de los 90

Llevamos a cabo una investigación en ese período, que se centró en analizar las experiencias constitutivas de los microemprendimientos, partiendo desde un lugar alternativo al análisis de contenido de los programas (quién es la institución promotora, qué objetivos tiene, cómo se implementa, etc). En cambio se planteaba analizar la lógica de los propios actores que participaban de las experiencias. En otros términos, la mirada estaba enfocada a las “condiciones fundacionales” de los microemprendimientos y la pregunta que más me interesaba era saber por qué estos grupos –la investigación se inició en el 89-90 en la época de las hiperinflaciones–, podían sobrevivir en un contexto tan adverso. Teniendo en cuenta todas las dificultades que tienen los grupos pequeños para producir –ya que se inician con poco capital y con el único recurso de su fuerza de trabajo– la pregunta era: ¿por qué algunos sobrevivían y otros no, algunos se mantenían a lo largo del tiempo y otros no?

El primer hallazgo fue que los grupos que tenían más chance de sobrevivir eran aquellos que se habían apoyado sobre un substrato económico informal previo, es decir que se habían conformado a partir de experiencia de generación de empleo que había sido previamente “exitosa” porque uno o más integrantes del grupo ya conocía el oficio y se había desempeñado en la actividad como trabajador por cuenta propia.

En segundo lugar, otro aspecto interesante era que se trataba de grupos que se conformaban a partir de redes de intercambio familiares y barriales que eran pre-existentes. Por el contrario, muchas otras experiencias que después se frustraron, habían intentado simultáneamente conformar un grupo y lanzar una actividad productiva.

En tercer lugar, una dimensión importante se refería a que estos grupos habían logrado consolidarse porque tenían capacidades sociales acumuladas con anterioridad. Esto implicaba que podían establecer contactos con instituciones promotoras que les permitían un mercado que denominamos “mercado

institucional”, es decir podrían establecer un acuerdo inicial de comercialización que les permitía mantenerse en el mercado.

Había no obstante, un gran número de experiencias fallidas, entre otras cosas porque no se daban las características clave que antes señalamos o bien porque las instituciones donantes de los primeros fondos para invertir (programas de generación de empleo estatales, ONGs, Fundaciones y programas de las Iglesias) y tendían a centrar la elección de la actividad en el otorgamiento de un crédito para la compra de maquinaria, lo que no respetaba un análisis previo del posible mercado para esa actividad.

Entre los grupos con mayores dificultades, estaban aquellos microemprendimientos que se originaban a partir de comedores barriales, donde se buscaba superar la situación de dependencia alimentaria a través de la generación de un microemprendimiento. En este caso la necesidad imperiosa de consumir lo que se producía no permitía capitalizar la experiencia. Por el contrario, los microemprendimientos más “exitosos”, tenían una articulación muy diferente con las necesidades básicas familiares, de modo que el microemprendimiento se acomodaba a la lógica de la reproducción del grupo doméstico.

Las experiencias con mayor continuidad y con posibilidad de reponer el capital, estaban conformadas por familias de sectores populares con un tipo de organización familiar donde alguno de los miembros tenía un empleo formal y otros participaban del microemprendimiento. Esto permitía que la familia financiara la experiencia en un primer momento, enviando miembros a trabajar sin el requerimiento de que esta fuerza de trabajo fuera remunerada inicialmente.

Un aspecto muy interesante que observamos en varias experiencias, era una articulación entre grupos de clase media, clase media-baja y grupos de sectores populares. Esto daba una mayor heterogeneidad al colectivo e incidía en el nivel de éxito del proyecto porque estas personas de clase media traían información y recursos para acceder a nuevos mercados y a segmentos de mayor poder adquisitivo.

Muchas de estas experiencias de microemprendimientos se disolvieron al cabo de uno o dos años. La característica de estos grupos es que tienen un alto nivel de rotación; sin embargo, la disolución tuvo que ver fundamentalmente con un estrangulamiento muy importante del mercado a partir de los 90, donde a partir de la abrupta apertura externa hubo una alta mortandad de Pymes y obviamente como efecto en cascada se produjo el quiebre económico de muchos de estos grupos.

En ese contexto, había un grave problema de restricción legal. Todas estas experiencias, en una primera etapa necesitan mucho nivel de tolerancia respecto al régimen impositivo ya que las transacciones económicas son irregulares y el

flujo de ingresos no es suficiente aún para tributar. A partir de 1991 la presión impositiva fue creciente y muchas debieron cerrar porque los costos –incluyendo el costo impositivo– no les permitían un margen de excedente para remunerar la fuerza de trabajo. Las que continuaron lo hicieron a través de la cobertura jurídica de otra institución.

En los años posteriores (1991 en adelante) hubo una abrupta ruptura del contexto económico, social y político. La promoción de microemprendimientos se convirtió en una de las últimas experiencias de “programas sociales masivos”, donde las organizaciones comunitarias eran fuertes interlocutoras del Estado y las ONGs en la implementación de programas. Luego, vinieron las altas tasas de desempleo y empezaron a modificarse los criterios de implementación en los programas de generación de empleo, con un fuerte componente de focalización que se asocia a programas de corta duración en el tiempo y que tienen un criterio de plantear su transitoriedad como una cuestión de emergencia social.

Esta fue la característica de los programas incluidos en el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, basados en la propuesta de capacitación laboral para la empleabilidad en el corto plazo. En particular nos concentramos en el análisis del más conocido y con mayor cobertura en época que fue el Proyecto Joven.

El Proyecto Joven y el mito de la empleabilidad en el corto plazo

El Proyecto Joven rompió en varios sentidos con respecto a las formas que se hicieron las políticas de empleo hasta los 90. Una primera ruptura fue el desarrollar un modelo de oferta de las políticas que se daba a través de mecanismos privados, o sea se convocaba a través de una licitación a distintos organismos de capacitación denominados ICAPs (podían ser empresas, sindicatos, cámaras empresariales o entidades sin fines de lucro) que proponían un curso de corta duración y eran seleccionados de acuerdo a criterios de costo y calidad de la propuesta.

La focalización se centraba en el monto de la ayuda económica al beneficiario que estaba muy por debajo del salario más bajo del mercado. Los beneficiarios podían estar entre 4 y 6 meses en el programa y recibían \$ 4 diarios en la etapa de capacitación y \$ 8 diarios en la etapa de pasantía. Las mismas entidades que se ocupaban de la capacitación debían garantizar la realización de pasantías en empresas o instituciones en las que fuera factible realizar una práctica laboral equivalente. Hicimos un análisis bastante detallado de los datos del programa – uno de los primeros en realizar un estudio de impacto con regularidad– y dos aspectos resultaron altamente significativos.

El primero se refiere a la relación entre costo de inversión en capacitación y el monto de la ayuda económica que llegaba a los beneficiarios. El Proyecto Joven costaba entre \$ 1.300 y \$ 1.500 por beneficiario, esto significa que en un grupo de 20, la capacitación costaba \$ 30.000. Sin embargo, el beneficiario podía llevarse en el mejor de los casos algo así como \$ 80 mensuales en la etapa de capacitación y el doble en la etapa de pasantía.

El otro aspecto significativo del Proyecto Joven es el sustrato ideológico del planteo de la focalización. Se modificó la idea histórica del planteo de la focalización. Mientras en los años 70 la focalización era pensada en el contexto más amplio del problema de la redistribución del ingreso, en el cual las políticas sociales eran sólo uno de los instrumentos para lograrla, en los años 90, la focalización se redujo a la implementación de programas contra la extrema pobreza (CEPAL, 1989). Es importante observar que el mecanismo de filtro para lograr la focalización (que el programa impacte sobre los más pobres) era lo bajo del monto de la ayuda económica. Esto nunca se escribió en los papeles, sin embargo, en varias entrevistas recibimos esta observación de los promotores de la experiencia quienes mencionaban en que el bajo monto del beneficio estaba fundado en lograr reclutamiento sólo entre aquellos para quienes esa suma de dinero tenía impacto en un presupuesto familiar muy exiguo.

Las especializaciones en las que se capacitó estuvieron muy ligadas a actividades de la rama de servicios personales entre las beneficiarias mujeres (repositor de supermercado, por ejemplo) y en el caso de los varones las especialidades que concentraban más beneficiarios eran las vinculadas a la rama de la construcción. No estaba prevista, a diferencia de la experiencia de los microemprendimientos, la capacitación para el trabajo independiente, es decir, si bien el programa partía de un diagnóstico muy fuerte sobre lo que había pasado con el país, (“reconversión productiva”) la propuesta suponía, implícitamente la incorporación de los egresados al mercado formal. No había capacitación para la formación de grupos solidarios de trabajo, para ofrecer servicios por cuenta propia, algo que era muy interesante en la experiencia de los microemprendimientos, donde si había una reorientación del cuentapropismo con mayores niveles de ingresos y con mayores reservas de calificaciones.

No se debe desconocer a la hora de planificar programas de empleo que tenemos recursos potenciales del lado de la oferta para incentivar organizaciones económicas autónomas incluso con trabajadores más calificados y con más altos niveles educativos a los de otros países latinoamericanos. (Gallart, Moreno Cerrutti, 1991; Palomino y Schvarzer, 1996).

Por último el perfil técnico-profesional requerido para participar en las licitaciones en calidad de ICAP (Instituciones de capacitación) excluía del universo elegible a un sin número de organizaciones sociales de base territorial que

son –y especialmente, han sido históricamente– interlocutores importantes en la definición de políticas sociales. Su papel es de particular relevancia si tenemos en cuenta los componentes intersubjetivos de las competencias (Hirata, 1994) donde aún en un universo focalizado (los jóvenes de más bajos ingresos) hay identidades diferentes y requerimientos distintos de acuerdo al género, diferencias culturales, expectativas de formación, antecedentes familiares, etc.

El programa Nuevos Roles Laborales: el desafío de desarrollar nuevos nichos económicos y responder a necesidades sociales

Queremos detenernos ahora en la tercera y última experiencia para después poder hacer un balance. En este caso se trata de un programa en vigencia actualmente en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que se llama Nuevos Roles Laborales.

¿Cuál es la idea del Programa de Nuevos Roles Laborales? Se trata de un programa inspirado en la experiencia francesa de “Empleos Jóvenes-Nuevos servicios-Nuevos empleos.” El modelo se centra en el desarrollo de nuevas formas de trabajo que ligen directamente la actividad productiva y la inserción social ya no en las empresas, sino mediante la creación directa de empleos temporarios tanto en el sector público como en el denominado “sector no lucrativo”. En esta estrategia la idea es buscar nichos de necesidades no satisfechas, principalmente en los dominios, social, cultural y ambiental (Lo Vuolo, 2001: 126).⁴⁹

Un aspecto interesante es que el programa en su versión local se financia con presupuesto genuino y no tiene como contraparte un crédito externo. Esto genera algunas dificultades de retraso en los pagos, ya que depende de la liquidez del tesoro en cada mes. Sin embargo, tiene un planteo que es bastante más equilibrado en cuanto a la redistribución de los recursos en términos del monto que se invierte en ayuda económica a los beneficiarios y el monto que se invierte en subsidio de la capacitación y gestión de la práctica laboral que, al igual que en el Proyecto Joven, se realiza a través de organizaciones de la sociedad civil (en este caso predominan las ONGs y Fundaciones). Los beneficiarios participan en el programa durante 6 meses, en el transcurso de los cuales reciben una ayuda económica de \$ 200. Para ello se incorporan a proyectos de formación que cubren unas 120 horas de capacitación y un período restante de 4 o 5 meses de práctica laboral.

49- Lo Vuolo (2001) cita otros dos programas franceses de inspiración similar: los travaux d'utilité collective (UTC) creados en 1984 y dirigidos a jóvenes de 16 a 21 años por una duración de 3 a 12 meses, que fueron reemplazados en 1989 por los llamados contratos de Empleo Solidaridad (CES). Lo Vuolo, R. (2001) Ob. cit.

Las ONGs y Fundaciones, reciben por todo concepto en el período de capacitación la suma de \$ 3.600 y en el período de práctica laboral (esto es algo muy importante ya que se financia el seguimiento del grupo) entre \$ 200 y \$ 400 mensuales dependiendo de la cantidad de participantes que tenga el grupo. (Se calcula que son \$ 10 por beneficiario). Es así que el programa tiene casi el 90 % de su presupuesto destinado a la ayuda económica.

Las dos características novedosas del programa son la capacitación para el trabajo independiente y la conformación de microemprendimientos y el planteo de desarrollar “nuevos roles laborales”, es decir buscar nuevos nichos económicos a partir de la satisfacción de necesidades sociales, que no son cubiertas o son insuficientemente cubiertas por el mercado.

Lo interesante de esto es que se impulsa una resignificación del valor social del trabajo, ya que la práctica, no necesariamente tiene que ser una “pasantía” en una empresa, sino que puede ser el desarrollo de actividades comunitarias. Los beneficiarios deben desarrollar con ayuda de los docentes y promotores, un proyecto de práctica laboral, conformando pequeños grupos de trabajo. Ese proyecto puede consistir en reflotar un centro comunitario que está inactivo, formar una sala de primeros auxilios, desarrollar prestación de servicios a las familias (cuidado de niños y ancianos) desarrollar un proyecto para el rescate de la historia e identidad barrial, etc.

Una ventaja comparativa es que en la ciudad de Buenos Aires, hay un terreno fértil para el desarrollo de los servicios de proximidad, lo que permite pensar articulaciones estratégicas entre el programa de empleo en el corto plazo y la reactivación económica en el largo plazo.

Se trata de actividades ligadas a los servicios personales tales como el cuidado y atención de los ancianos en su domicilio, la realización de tareas de capacitación en apoyo escolar, el desarrollo de actividades de promoción en turismo, animadores socioculturales, guías y promotores ambientales, etc. Es cierto que la prestación de estos servicios requiere perfiles de beneficiarios con mayor nivel educativo, pero se busca formar grupos heterogéneos. Éste es un aspecto muy importante respecto a las experiencias que analizamos con anterioridad, porque esto evita la segmentación de los beneficiarios, es decir la interrelación social entre personas de distintas clases; distintos orígenes e historias siempre produce mayores capacidades que la focalización en un grupo determinado.

En relación al fomento al trabajo independiente y no estrictamente ligado al empleo mercantil, lo importante del programa es que financia las primeras iniciativas de lanzarse al mercado, que se hacen con apoyo de un docente y conformando pequeños equipos de trabajo que son supervisados semanalmente.

Hay entonces un nivel incipiente de integración de política social y de empleo a través de la oferta de servicios que la sociedad requiere y necesita y que el mercado no garantiza.

Una breve referencia a la relación entre programas de empleo transitorio y las prácticas de clientelismo político

Por estos días asistimos a un proceso de fuerte fragmentación social y de vaciamiento de las prácticas políticas tradicionales (encarnadas éstas en las formas de participación de los partidos políticos en la vida social). Un aspecto que está muy ligado a este vaciamiento se refiere a la gran dificultad de estos partidos políticos para establecer metas sociales de integración, que replanteen nuevos modos de resolución de las necesidades sociales (entre ellas, el empleo). En ese contexto de falta de metas y horizontes, las instituciones (y muy especialmente los partidos políticos) funcionan “reproduciendo” modos de hacer política que se reducen a la perpetuación de intereses particulares. Pareciera que las prácticas de política partidaria estuvieran “flexibilizadas” (al modo de la flexibilidad laboral) y la alta inestabilidad de los contextos institucionales (los programas cambian de nombre y de administrador con cada crisis), genera una lógica donde lo prevaleciente es la conservación del “puesto”, entendido éste como un espacio de poder.

En ese contexto, quienes se han socializado con estos modos de hacer política y eventualmente tienen que asumir la administración de programas del Estado, no logran cambiar esta lógica y transformar la gestión de esos programas (que siempre implican la administración de un beneficio monetario) en una herramienta para alimentar el clientelismo político.

Es urgente desarrollar mecanismos de implementación de los programas de empleo y sociales que se corran de esta lógica y permitan transparentar el uso de los fondos (por cierto cada vez más insuficientes). Una posible alternativa es desarrollar mecanismos de auditoría social, donde un porcentaje creciente del presupuesto se administre a través de programas de participación popular. La experiencia de “presupuesto participativo” de Porto Alegre, muestra que la sociedad va logrando niveles crecientes de compromiso cuando se le confía la administración de los recursos públicos. Lo que se inicia como una discusión por la asignación de partidas presupuestarias, termina siendo un debate más amplio acerca de las metas y prioridades sociales.

Es muy importante que podamos desarrollar como sociedad mecanismos de elaboración colectiva de los problemas, que no impliquen siempre volver al punto cero de la discusión. Eso permitiría modificar la cultura de “amnesia institucional”, donde la adversa evaluación de una política implica tirar todo por la borda y empezar de nuevo.

A modo de síntesis

¿Cuál sería nuestra reflexión a partir de comparar estas tres experiencias y retomando el marco de análisis que desarrollamos inicialmente? Respecto de la primera línea de análisis: la articulación de programas sociales con programas de empleo, en el caso de microemprendimientos, se trató de una experiencia interesante aunque muy rápidamente abandonada. En esta experiencia hubo una fuerte recuperación de las capacidades sociales y sobre todo –algo que se perdió mucho en estos años–, eran las propias organizaciones sociales de base territorial⁵⁰ quienes actuaban como interlocutores de las políticas públicas y podían promover la implementación de un proyecto, en este caso el microemprendimiento, a partir de sus propias capacidades.

Esta es una diferencia muy importante con la segunda experiencia analizada (los programas de los 90, en particular el Proyecto Joven) donde el nivel de complejidad en la implementación de la propuesta excluía ya desde el punto de partida a las organizaciones sociales de base territorial como interlocutoras en la puesta en marcha de los proyectos.

Se puede decir que en la década del 80 las organizaciones sociales de base territorial eran interlocutoras importantes, no en la demanda de programas sociales y de empleo sino en la implementación. Eso es algo que hemos perdido y hay que pensar en formas de recuperación de estas prácticas.

Con referencia a la articulación de corto plazo entre los programas de generación de empleo y el planteo de mediano plazo de una política de reactivación económica, ya señalamos que se genera empleo si hay crecimiento económico. Ahora bien, tendría que haber crecimiento económico de niveles altísimos para absorber a todos los que están fuera del mercado. Aún si en 10 ó 20 años tuviéramos ese crecimiento económico, nada garantiza que todos los que están excluidos puedan incorporarse plenamente al mercado de trabajo. A partir de allí se vuelve indispensable la generación de capacidades sociales para que las personas puedan vivir hoy, pero también para que puedan reclamar un lugar propio en un escenario de crecimiento futuro.

Hay que pensar en estas experiencias de autoempleo a partir de nichos económicos que tengan posibilidad y viabilidad en el mercado en el largo plazo, es decir que se articulen con otras entidades económicas y que en un proceso de reactivación puedan ingresar en una cadena productiva. Consideramos que este planteo se retoma –al menos en el enfoque– en el programa Nuevos Roles Laborales, porque se trata de evaluar mucho la empleabilidad futura del rol

50- No nos referimos a las organizaciones no gubernamentales y fundaciones que tienen un perfil técnico profesional muy alto sino al club de madres, la guardería, la sociedad de fomento, el grupo de jóvenes.

laboral, en términos de a qué nicho económico se pretende llegar, es decir, el proyecto tiene que tener una visión de largo plazo con respecto a los futuros usuarios del servicio y dónde están los potenciales compradores del mismo.

Respecto de la articulación de programas de empleo con programas sociales en el caso de los microemprendimientos, ésta fue una de las primeras experiencias interesantes ya que hasta esa fecha, la mayoría de las iniciativas en programas sociales –por esta característica de la Argentina de ser un país tardíamente latinoamericano–, eran políticas en educación, vivienda, salud. Recién a mediados y fines de los 80 se instalan como programas sociales masivos los de fomento a microempresas y microemprendimientos. La forma de articulación entre política social y de empleo, en estas experiencias se daba desde su planteo originario ya que se autodefinían como organizaciones económico-sociales.

Respecto del Proyecto Joven y de la experiencia en el Programa de Apoyo en la Reproducción Productiva la mayor dificultad que se plantea es una relación muy desbalanceada entre la inversión en capacitación y la ayuda económica que recibían los beneficiarios. En ese sentido, había una regresiva redistribución de los fondos. La segunda cuestión problemática, es este excesivo énfasis en la focalización, perdiendo de vista que la constitución de actividades que generen empleos en largo plazo requiere la incorporación de competencias más complejas que no pasan sólo por el aprendizaje de oficios concretos sino por trabajar más transversalmente los aprendizajes, recuperando y fomentando el desarrollo de capacidades sociales. Aspectos tales como: aprender a organizar un presupuesto, a planificar una actividad en el largo plazo, trabajar en grupo, trabajar en equipo, que eran aspectos clave de los “microemprendimientos exitosos”.

Por otro lado, un problema importante es el alto nivel de homogeneidad que produce en los grupos una política de focalización. Aquellos programas que puedan incorporar grupos de distintos sectores sociales, además de producir una diversidad cultural que siempre es deseable, facilitan un aprendizaje horizontal de las competencias que cada uno trae a partir de capitales culturales de clase diferentes. El problema del empleo ya no es sólo un problema de los sectores populares, es crecientemente un problema también de los sectores medios, por lo tanto hay que incorporar esa diversidad en los programas y capitalizarla a favor de una política que también es de integración social. Ello permite combatir el aislamiento de aquellos que pierden redes de sociabilidad a partir de la experiencia del desempleo.

Respecto de la experiencia más contemporánea: el programa Nuevos Roles Laborales, es un intento precario para avanzar en esta línea de reactivación productiva en el largo plazo, en términos de pensar si estos nichos económicos que se desarrollan tienen efecto en el mercado y cómo se mantiene la continuidad de las experiencias. No obstante, la imbricación de este programa, como muchos otros en las confusas redes del clientelismo político, le hace perder

legitimidad y sobre todo, empobrece el nivel de debate social, ya que en las acusaciones de corrupción se desdibujan las diferencias entre este programa y otros de empleo de emergencia, que están exclusivamente centrados en el reclutamiento para el empleo de baja calidad.

Consideramos que sigue habiendo un déficit de articulación entre programas de empleo y programas sociales, en particular por algo que también ha quedado como saldo de esta década, y que se refiere a nuestro sistema de seguridad social que estaba muy basado en el empleo asalariado. El gran problema que tenemos hoy con las altas tasas de desempleo es que la pérdida de empleo formal implica no sólo pérdida de ingresos, de no poder hacer frente al presupuesto familiar, sino el desanclaje de mecanismos de seguridad social. Ello implica no tener más acceso a la jubilación, o a un sistema de salud. Ésta es una cuestión de riesgo social que queda pendiente en estos programas cuyo rasgo más débil es su corta duración.

¿Cómo se logra, dentro de la precariedad y fragilidad que implica permanecer en un “programa transitorio” —donde es el propio beneficiario el que asume el costo de que la actividad económica salga adelante—, fortalecer nuevos mecanismos de seguridad social para que el desempleo no implique desafiliación, es decir perder todo vínculo con otras formas de cobertura social?

Por último, dejamos planteado un interrogante que se refiere a la pérdida de protagonismo social de las organizaciones de base territorial. En ese resurgimiento de los movimientos sociales que hubo en los ochenta, se dio un fenómeno muy nuevo e interesante en la Argentina: el desarrollo de proyectos sociales con metas locales impulsados fuertemente por organizaciones de base territorial (clubes de madres, sociedades de fomento, comunidades de base de las iglesias, grupos de jóvenes, organizaciones del movimiento de mujeres, las organizaciones de lucha por la tierra que se formaron a partir de la conformación de asentamientos en el conurbano, etc.) Lo característico de estas experiencias era que se desarrollaron prácticas sociales nuevas, que bastante alejadas del clientelismo de los partidos tradicionales, se desarrollaban proyectos con autonomía y planteaban sus demandas como interlocutores positivos (con propuestas) del Estado. En la actualidad, muchos de estos grupos se han desarmado por la crisis económica y la dificultad de plantear demandas que vayan más allá del empleo mismo y las organizaciones de base territorial que son interlocutoras el Estado, sólo plantean la cuestión del empleo como una presión por aumentar el número de subsidios (las demandas por los empleos del Programa Trabajar son el caso paradigmático). El problema es que allí hay una demanda de asistencia, pero no hay planteo de política con contenidos. Consideramos que ese fue el principal resultado de toda una década de políticas de empleo sin interlocutores organizados a nivel social y territorial.

Es muy importante recuperar a las organizaciones y redes barriales a partir de la generación de programas de empleo centrados en el enfoque de las capacidades sociales, sino corremos el riesgo de estigmatizar a los beneficiarios ubicándolos en el lugar de los “asistidos”, los que no tienen lugar en la sociedad. Si la cuestión del empleo es una cuestión social entonces remite a la forma en que pensamos la naturaleza del lazo social, ello requiere de políticas originales y creativas que permitan reconstruir vínculos de pertenencia que eviten la fractura y el aislamiento social y que fomenten la efectiva participación popular.

Bibliografía

- CEPAL, (1989). “Opciones y Falsos Dilemas para los años 90’: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina”, Santiago.
- DOS SANTOS, M., (1994) “Análisis comparado de las Políticas de Integración Social”. Capítulo III de la versión preliminar del informe: “Las Estrategias de Gobernabilidad en la crisis”. Proyecto RLA 90/011. PNUD-UNESCO-CLACSO. Seminario: “Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural”. CEUR e Instituto de Geografía de la UBA. Buenos Aires, 26 al 29 de octubre.
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín; CERRUTTI, Marcela, (1991) “Los Trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires. Sus Estrategias Educativas y Ocupacionales” en: *Cuaderno del CENEP*, n° 45, Buenos Aires.
- HIRATA, Helena, (1994) “Da polarizacao das qualificacoes ao modelo da competencia” en: *Novas Tecnologias, trabalho e educacao. Un debate multidisciplinar*, Petrópolis. Vozes.
- LO VUOLO, Rubén, (2001) *Alternativas. La Economía como cuestión social*, Buenos Aires, Grupo Editor Altamira.
- MERLINSKY, Gabriela, (1999) *Microemprendimientos y Redes Sociales en el Conurbano: balance y desafíos de la experiencia reciente*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. UBA, Buenos Aires, EUDEBA.
- (1998) “El proyecto joven: nuevas modalidades de gestión de las políticas públicas: ¿qué sucede en el corto plazo?”, Ponencia a las III Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. La reconstrucción de la esfera pública. Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Avanzados (30 de septiembre, 1 y 2 de octubre).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, (1996/15 de mayo) Programa de apoyo a la reconversión productiva: “Informe de seguimiento y evaluación”, Buenos Aires, 15 de agosto.
- (1997/mayo). Programa de apoyo a la reconversión productiva: “Boletín Estadístico del Proyecto Joven”, Buenos Aires,(mayo).
- (1997) Proyecto Joven: “Pliego de bases y condiciones”. 8vo llamado a licitación. Licitación Pública Internacional n° 24/96. BID-PNUD, Buenos Aires.
- PALOMINO, Héctor y SCHVARZER, Jorge, (1996) “Del pleno empleo al colapso. El mercado de trabajo urbano en la Argentina” en: revista *Encrucijadas*, Año 2, n° 4. Universidad de Buenos Aires.

Acerca de las prácticas colectivas de las asociaciones locales

*Aída Quintar*⁵¹

Introducción

Formas de exclusión y desintegración social amenazando la llamada “governabilidad democrática”, pérdida de la credibilidad social de las instituciones de mediación y representatividad política y social que durante varias décadas marcaron la relación entre la sociedad y el Estado. En suma, “crisis” parecería ser hoy el término común que caracteriza el rumbo asumido por nuestra sociedad. En ese marco ¿es posible generalizar la idea de que la existencia de formas asociativas en la Argentina brinda siempre indicios de una profundización de la democratización social?; ¿podemos pensar que la movilización de la “sociedad civil” sea la alternativa que no sólo plantee un profundo desafío a las alicaídas instancias representativas tradicionales, sino que también traiga consigo un renovado énfasis en los valores del pluralismo político, la diversidad cultural y el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos?; ¿es posible pensar en una ciudadanía ampliada en el marco de un proceso de creciente exclusión social como el actual?; ¿forman parte de esa ampliación de la ciudadanía las modalidades asociativas impulsadas por las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONGs)? En suma: ¿las prácticas de las asociaciones locales son un indicio de la reemergencia de una nueva forma de pensar-hacer política o sólo forman parte de una nueva estrategia de “governabilidad” del capitalismo neoliberal, que sirve para descomprimir y/o regular las tensiones que genera su despliegue a nivel global?

A partir de la investigación sobre las prácticas colectivas de las asociaciones del conurbano nos interesa volver a pensar la relación sociedad-Estado desde diversas perspectivas teóricas procurando ir más allá de aquellos binarismos que condensan todas las virtudes democráticas en una sociedad civil homogénea enfrentada a los vicios autoritarios del Estado. El presente artículo plantea algunos avances en relación a dicha problemática.

51- Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (aquintar@ungs.edu.ar).

¿Nuevos nombres para viejas cuestiones o indicios de nuevas formas políticas?

A comienzos de los ochenta, junto al debate político y académico acerca de la transición democrática en América Latina, otro tema que cobra relevancia es el de las nuevas expresiones que asumen las luchas sociales. Las mismas son tematizadas desde las ciencias políticas y sociales a través de nociones tales como sociedad civil y movimientos sociales.

Melucci –introducción del llamado “paradigma de la identidad” en la literatura sobre los nuevos movimientos sociales– analiza el efecto de la acción de éstos sobre la estructura política de las sociedades occidentales. Este autor plantea que los movimientos del siglo XIX estaban conformados al mismo tiempo por actores políticos, actores de clase y actores sociales luchando por la inclusión de la clase trabajadora en el sistema político y en el Estado burgués. Destaca, en cambio, que en los nuevos movimientos sociales encontramos actores que con su acción buscan reformar el sistema político, abriendo sus fronteras y pidiendo la redefinición de las reglas de ese sistema planteando, al mismo tiempo, cuestiones culturales que luego son procesadas políticamente. Para Melucci los movimientos expresan un tipo de acción que, en realidad, pone en cuestión la actual organización de la acción política.

Claus Offe, autor interesado también en esa problemática del capitalismo maduro, caracteriza a los nuevos movimientos sociales (NMS) como movimientos “post-materialistas”, para diferenciarlos de aquellos en los que se privilegian temas directamente vinculados a los problemas de empleo, salarios, etc, como es el caso del movimiento sindical. Según este autor, las principales preocupaciones que guían a estos NMS están asociadas a cuestiones vinculadas con la defensa de la calidad de vida, con la identidad y la diferencia y con la paz. Entre sus principales características se cuenta una marcada oposición a todo tipo de manipulación y dependencia respecto de instancias de mediación del tipo de los partidos políticos y los sindicatos.

En contraposición, el portugués Boaventura de Souza Santos plantea que si en los países centrales la enumeración de los NMS incluye efectivamente a los movimientos ecológicos, feministas, pacifistas, antirracistas, de consumidores y de auto-ayuda, esa enumeración es más heterogénea para el caso de América Latina. Este autor nos alerta acerca de las significativas diferencias que existen –en términos de objetivos, de ideología y de base social– entre los NMS de los países centrales y los de América Latina. En tal sentido, señala que mientras en los primeros prevalecen efectivamente movimientos que critican el consumo o el hiperdesarrollo y la alienación, en los segundos predominan aquellos que se vinculan con poblaciones con necesidades básicas insatisfechas centrando sus críticas, por el contrario, en el subconsumo y el subdesarrollo.

También en este recorrido nos encontramos con autores que se interesan por la reemergencia de una “teoría de la sociedad civil” como forma de análisis de los procesos de democratización de las sociedades contemporáneas en el marco de un esquema tripartito que discrimina la esfera del Estado, la esfera del mercado y la esfera de la sociedad civil. Esta última tiene como característica sociológica la interactividad y como característica política el libre asociativismo y es asimilada a los movimientos sociales que surgen en esos años y que reivindicaban el derecho a la diferencia en Europa occidental y en Estados Unidos, la democratización y el pluralismo en Europa oriental, o la lucha contra la desigualdad social en América Latina y otros lugares del Tercer Mundo. Esos diversos movimientos tendrían en común el identificar el proceso de democratización con el fortalecimiento de la organización societaria, no integrándose en las estructuras estatales ni dejándose reducir a formas de institucionalización partidaria. Entre los principales teóricos contemporáneos de la sociedad civil tenemos a Andrew Arato y Jean Cohen, quienes se plantean fundamentar la vida ética y la solidaridad social en una sociedad en la cual la existencia del mercado constituiría un factor irreversible. Estos autores identifican a la sociedad civil con la vigencia de una democracia radical autolimitada y en la cual la acción de las instituciones sistémicas (Estado y mercado) serían limitadas por el pluralismo y por el asociativismo así como por la constitución de espacios de intermediación entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

Para autores como Norberto Bobbio, la sociedad civil y el Estado operan como dos momentos necesarios, diferentes pero interdependientes del sistema social en su complejidad y en toda su articulación por lo que no se podría hablar de una verdadera contraposición entre sociedad civil y Estado. Argumenta, en tal sentido, que durante el llamado “Estado social” no sólo el Estado permeó la sociedad sino que también fue permeado por ella. Es decir que al proceso de estatización de la sociedad le correspondió un proceso inverso de socialización del Estado, a través del desarrollo de las diversas formas de participación en las alternativas políticas y del crecimiento de las organizaciones de masas que ejercen directa o indirectamente un poder político.

Por su parte, Boaventura de Souza Santos plantea críticamente la concepción del poder que subyace a la distinción sociedad/Estado porque la misma pretende imponer una idea homogénea y bien definida del poder atribuyéndole a éste un lugar específico y exclusivo: el político-jurídico cuyo lugar de ejercicio es el Estado. Por el contrario, todas las otras formas de poder que se ejercen en la familia, en las empresas, en las instituciones no estatales, son diluidas en el concepto de relaciones privadas y de concurrencia entre intereses particulares. Destaca que la sociedad liberal está caracterizada por una tensión entre la subjetividad individual de los agentes en la sociedad civil y la subjetividad monumental del Estado, cuyo mecanismo regulador es el principio de ciudadanía. Esta tensión

entre una subjetividad individual e individualista y una ciudadanía directa o indirectamente reguladora y estatizante recorre toda la modernidad, según Santos.

En el enfoque que François Houtart (2001) presentó en el Foro Social Mundial de Porto Alegre en enero del presente año este autor nos aporta una interesante perspectiva desde la cual discutir la noción de sociedad civil y la relación de ésta con el Estado y con la política. Houtart distingue tres concepciones de sociedad civil: la burguesa, la angélica y la popular. Destaca que para la primera la sociedad civil es el lugar de desarrollo de las potencialidades del individuo y del espacio de ejercicio de las libertades, entre ellas la libertad de empresa considerada como fuente de todas las otras libertades. Por lo tanto la empresa es la base de la sociedad civil. A ella se articulan las grandes instituciones de carácter ideológico cumpliendo un papel de reproducción social: la escuela, las religiones, los medios de comunicación así como el conjunto del sector no mercantil (por ej. los servicios públicos privatizados) y sobre todo organizaciones voluntarias destinadas a suplir carencias del sistema. En la concepción burguesa, reforzar a la sociedad civil significa favorecer la libertad de prensa, dinamizar los actores sociales emprendedores, reducir el lugar del Estado y finalmente, reproducir la relación social que asegura la dominación de clase, hoy mundializada. Desde la perspectiva burguesa, la sociedad civil se despolitiza ante el mercado y la política se torna cada vez más virtual.

Houtart plantea que según la concepción angélica la sociedad civil está compuesta por las organizaciones generadas por los grupos sociales generalmente fragilizados en la sociedad actual, por las ONGs, por el sector no mercantil de la economía y por las instituciones de interés común, educativas y de salud. Se trata de organizaciones de ciudadanos, de todos los que quieren el bien y desean un futuro sin injusticias. Sin embargo, el autor plantea que, para esa perspectiva teórica, la sociedad es concebida como si estuviese compuesta por una colección de individuos reagrupados en estratos superpuestos, y no se reconoce que las relaciones sociales que existen son creadas por una economía capitalista cuya reproducción es indispensable mantener. De ahí que aunque denuncien abusos del sistema que fragiliza y excluye a ciertos grupos sociales nunca llegan a desarrollar una crítica a la lógica de ese sistema. Según Houtart, por las razones expuestas es que esa concepción de sociedad civil puede tornarse fácilmente el receptáculo de ideologías anti-Estado, o ideologías puramente utópicas, acercándose por ese lado a la concepción burguesa de la sociedad civil pasando a ser objeto de cooptación por las empresas transnacionales, por el BM o por el FMI.

Finalmente, Houtart señala que en la concepción analítica o popular la sociedad civil es un lugar donde se producen las desigualdades sociales y que existen en su seno instituciones y organizaciones que representan intereses de

clase muy divergentes. El espacio público es, a su vez, monopolizado por las fuerzas económicas. Los grupos dominantes actúan mundialmente, utilizando los Estados no para que se redistribuya la riqueza y se proteja a los más débiles sino para controlar a las poblaciones y para servir al mercado. Pero sobre la base de un análisis como éste, sostiene Houtart, también se desarrolla una conciencia social más profunda. En efecto, existe una sociedad civil popular en la que los grupos sociales desfavorecidos u oprimidos poco a poco experimentan y descubren las causas de su situación y esa sociedad civil está en la base de la resistencia que poco a poco se mundializa. Esa sociedad civil pretende transformar en ciudadanos a aquellos que fueron reducidos a productores y a consumidores, a aquellos que fueron lanzados a las economías informales y a aquellos que forman esa “multitud inútil” para el mercado globalizado. Según Houtart, para enfrentar las estrategias del sistema capitalista que apunta a la fragmentación de las luchas, es necesario que los movimientos sociales o las organizaciones no gubernamentales contribuyan a cuestionar –en el campo que a cada uno de ellos le sea propio– la lógica del sistema capitalista. Es decir que no se trata sólo de condenar los abusos del sistema económico dominante sino que es necesario denunciar la lógica que preside la construcción de ese sistema y de sus prácticas y que necesariamente desemboca sobre contradicciones sociales y sobre la imposibilidad de responder a las funciones esenciales de asegurar las bases materiales necesarias a la vida física y a la cultura de toda la humanidad. De ahí que Houtart plantee su rechazo a cualquier variante de tercera vía y afirme la necesidad de definir no sólo un proyecto a largo plazo –el tipo de sociedad que se quiere construir– sino también proyectos a mediano plazo y objetivos de corto plazo cuya elaboración es la tarea de la sociedad civil popular.

El debate en torno a las ONGs

Junto a los diversos planteos teóricos referidos a los nuevos movimientos sociales en el marco de una renovada sociedad civil, surgen otros desarrollos que, desde una vertiente más empírico-práctica, también pretenden dar cuenta de las nuevas expresiones colectivas que comienzan a multiplicarse por el mundo. Así, encontramos que Naciones Unidas comienza a acuñar el término de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para nombrar diversas modalidades asociativas cuyas preocupaciones están orientadas a lograr objetivos asociados a un mejoramiento en la calidad de vida. Desde entonces se vienen multiplicando por el mundo estas ONGs que, según nos explica Andrés Thompson (1995:9;10), procuran prevenir la degradación ambiental, luchan por la paz y los derechos humanos y para brindar servicios sociales, con el fin de contribuir al alivio de la pobreza y la marginación. El mismo autor señala que según el director del Instituto de Estudios de Políticas de la Universidad Johns Hopkins de los Estados Unidos, este fenómeno –al que califica como una *revolución asociativa*

global— se explica por “la existencia de presiones desde abajo (activismo social, creación de sociedades civiles, movimientos de base, asociaciones vecinales y mutuales), impulsos desde afuera (principalmente de la Iglesia Católica, las organizaciones voluntarias del Norte y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo) y apoyos desde arriba (algunos gobiernos y líderes políticos, intelectuales y profesionales)”.

Según Thompson (1995) esas tendencias asociativas, en América Latina, se combinaron con la puesta en práctica de políticas de ajuste económico inducidas por los organismos financieros internacionales y la reorientación del rol de los Estados nacionales. Debido a esa política de transferir responsabilidades de los Estados hacia los niveles municipales y estatales y hacia el mercado, privilegiando la eficiencia económica por sobre la equidad, señala este autor, aumentaron las desigualdades sociales y la pobreza. En el marco de ese proceso se produce una revalorización de las capacidades de la sociedad civil “*para iniciar procesos y buscar soluciones innovadoras, más allá del Estado y el mercado*” afirma Thompson (1995:10).

Esta visión de las ONGs es ampliamente rebatida por autores como James Petras (1997) quien plantea que la mayor parte de estas organizaciones desarrollan prácticas que terminan siendo funcionales al modelo capitalista actual, en la medida en que más que plantear alternativas al sistema lo que buscan es aliviar coyunturalmente demandas focalizadas, descomprimiendo tensiones y antagonismos que podrían amenazar la gobernabilidad de este sistema. Petras plantea que las ONGs no pueden proporcionar programas universales y completos de largo plazo como lo puede hacer el Estado de Bienestar y en su lugar proporcionan servicios muy limitados a un grupo estrecho de comunidades. Señala, por otro lado, que las ONGs movilizan a la gente para producir en los márgenes pero no para luchar por controlar los medios básicos de producción y riqueza. Destaca que las posturas “apolíticas” que caracterizan a la ONGs tienden a despolitizar y desmovilizar a la población “pobre”. Más que discutir sobre los fundamentos de clase del neoliberalismo y sobre la lucha de clases entre explotadores y explotados, se discute sobre “los excluidos”, “la extrema pobreza”, “la discriminación racial o de género”, sin ir más allá de los síntomas superficiales del sistema social que produce estas condiciones. Así las ONGs crean un mundo político donde la apariencia de solidaridad y de acción social encubre conformidad conservadora con la estructura de poder nacional e internacional. Incluso los proyectos sobre los que operan las ONGs suelen ser programas asistencialistas diseñados siguiendo los lineamientos y las prioridades de los centros imperiales y sus instituciones.

Antonio Negri y Michael Hardt (2000) refiriéndose a esta problemática señalan que si bien es verdad que la actividad de muchas ONGs es funcional al proyecto neoliberal del capital global, afirman que el hecho de ser no goberna-

mentales u opuestas a los poderes de los Estados-naciones no alinea necesariamente a estas organizaciones con los intereses del capital ya que hay muchas formas de estar afuera y oponerse al Estado de las cuales el proyecto neoliberal es sólo uno. Los autores plantean que la caracterización de las ONGs como mera estrategia “desde abajo” del capital no puede ser generalizada ya que el término no define adecuadamente las actividades de todas las ONGs. Destacan, por el contrario, que bajo la sigla de ONG se agrupan conjuntos heterogéneos y enormes⁵² de organizaciones que operan a nivel local, nacional y supranacional, incluyendo entre ellas a algunas organizaciones vinculadas a los derechos humanos, a la paz o a las agencias de alivio médico como Médicos sin Frontera. En tal sentido, poco aclara el término ONGs. Coincidiendo en parte con Negri y Hardt pero también con Petras, François Houtart destaca que la realidad de las ONGs es híbrida y ambivalente ya que bajo ese nombre se agrupan tanto aquellas organizadas por el sistema dominante como las que se identifican con las luchas sociales anticapitalistas.

En este punto de la revisión de posturas teóricas y definiciones operativas presentadas hasta aquí en forma sumaria, una primer conclusión que podríamos adelantar es que las nociones de sociedad civil, nuevos movimientos sociales (NMS) y organizaciones no gubernamentales (ONGs) no parecerían aludir al mismo fenómeno y por tanto resultaría cuestionable utilizarlos como si fuesen nociones similares. Otra cuestión en la que nos interesaría detenernos tiene que ver con el tipo de subjetividades que se desarrollan y despliegan en las prácticas colectivas involucradas en las diversas modalidades asociativas, en particular en aquellas promovidas por ONGs. Al respecto, en una reflexión sobre la ética y la violencia, la filósofa brasilera Marilena Chaui (1998) plantea algunas cuestiones acerca de los sujetos y las subjetividades que enriquecen nuestra mirada sobre el mundo asociativo. Esta autora señala que el tratamiento ideológico que se hace hoy –desde el poder– de la ética y la violencia escinde al sujeto ético⁵³ en dos: por un lado el sujeto ético como víctima, como sufridor; por otro, el sujeto ético piadoso y compasivo que identifica el sufrimiento y actúa para apartarlo. La victimización tiene que ver con que la acción queda concentrada en las manos de los no sufridores, de las no víctimas que deben traer de afuera la justicia para las víctimas de injusticias. A su vez, estos últimos perderán la condición de sujetos éticos, propiamente dichos, para tornarse objetos de nues-

52- A comienzos de la década del 90 se habían reportado más de 18.000 ONG's en el mundo. (Hardt y Negri, 2000)

53- La ética en tanto ideología presenta una imagen del estado de cosas presentes de forma tal que parecería que ese estado de cosas no tuviese causas pasadas y efectos futuros, como si fuese algo natural y no el producto de relaciones sociales creadas por la acción humana en condiciones históricas determinadas. Se presenta como algo que no puede cambiar, como una fatalidad, como el único curso de desarrollo posible.

tra compasión. Es decir que, para que los no sufridores puedan ser éticos se requiere de dos violencias: la primera, de hecho, es la existencia de víctimas; la segunda, el tratamiento del otro como víctima sufridora pasiva e inerte.⁵⁴ Sin duda que las subjetividades así construidas son un obstáculo para la conformación de asociaciones sociales autónomas. Por el contrario, ese tipo de asociaciones podrían estar conformando lo que para Houtart sería la concepción de sociedad civil angélica. En tal sentido, una segunda conclusión que podríamos adelantar es que para distinguir la potencialidad democratizadora de las prácticas asociativas resulta central que el sujeto afectado por la situación de injusticia y el que lucha contra esa situación sean un mismo sujeto y, por otra parte, que haya una creciente horizontalidad en las relaciones que desarrollan las asociaciones tanto en términos de su propia organización interna como respecto al conjunto de instituciones sociales y políticas con las que interactúa. Esto último plantea, sin embargo, el interrogante acerca de cómo evaluar las interacciones entre sujetos colectivos diferentes que sin embargo participan conjuntamente en redes solidarias.

Las prácticas colectivas en la Argentina de los 90: interrogantes e hipótesis

La heterogeneidad de poblaciones y la diversidad de problemáticas socioeconómicas y culturales que caracterizan al universo asociativo y la multiplicidad de modalidades constitutivas y operativas existentes, dificulta anticipar una adecuada caracterización de dicho universo. Sin embargo, dada la alta incidencia que tienen en el conurbano las asociaciones organizadas en torno a los problemas de vulnerabilidad social, una primera cuestión es el predominio en ese área de asociaciones que desarrollan prácticas asistencialistas.

Del estudio realizado pudo determinarse que en la historia de constitución de las asociaciones del conurbano los motivos que aparecieron como determinantes son: a) autoconvocarse para enfrentar colectivamente los efectos de la hiperinflación de fines de los ochenta; b) cumplir con el requisito de pertenecer a algún tipo de organización comunitaria que les permitiese ser beneficiarios de programas sociales compensatorios que comienzan a desplegarse durante los años noventa. Mientras que en el primer caso se trata de sujetos que con sus prácticas colectivas intentaron resistir la tendencia a la fragmentación social valorizando la cooperación solidaria para su sobrevivencia, en el segundo pre-

54- Chauí, M. (1998) argumenta que cuando los sujetos se niegan a ser objeto de compasión ocupando el lugar de la víctima y por el contrario asumen toda la potencia para actuar y modificar las condiciones de la injusticia, como sería por ejemplo el caso del Movimiento de los Sin Tierra, el poder –en una típica inversión ideológica– los señala no como sujetos éticos sino como agentes de la violencia.

dominan sujetos que se dejan definir como población objeto de ayuda humanitaria. ¿Es posible a partir de esta diferenciación afirmar de modo concluyente que se trata de modalidades asociativas realmente diferentes o es necesario preguntarse si más allá de la diversidad de orígenes que caracterizó a los miembros de dichas asociaciones actualmente ambas modalidades tienen prácticas claramente diferenciadas? En otras palabras, lo que queremos indagar es si el motivo inicial que convocó a la conformación del grupo es la variable que define su trayectoria futura o si ésta depende de la dinámica operativa que asume el grupo en su trayectoria. A su vez, nos interesa investigar si las condiciones crecientemente adversas del entorno socioeconómico están favoreciendo una modalidad más proclive al asistencialismo que a la resistencia y al cuestionamiento del modelo de desarrollo existente. En suma, de lo que se trata es de esclarecer cuán sobredeterminante resulta ser el desfavorable entorno socio-económico respecto de las potencialidades políticas transformadoras de las prácticas colectivas.

Bibliografía

- ARATO, Andrew y COHEN, Jean, (1992) *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Massachusetts, and London, Cambridge.
- BOBBIO, Norberto, (1985) *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Breviarios, FCE.
- CHAUÍ, Marilena, (1998) *Ética e Violencia*, Colóquio Interloquções com Marilena Chauí. Londrina - São Paulo (mimeo).
- CRAVINO, Cristina y FOURNIER, María, (1999) *Actores sociales institucionales en el municipio de Moreno* (mimeo).
- HABERMAS, Jürgen, (1997) *Direito e Democracia, entre Facticidade e validade* vol. I y II, Biblioteca Tempo Univeritário. Rio de Janeiro.
- HALL, John A. (ed), (1995) *Civil Society. Theory, history, comparison*, Cambridge, Polity Press. U.K.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio, (2000) *Empire*, Harvard University Press. London, England.
- HOUTART, François, (2001/enero-febrero) “Sociedade civil e espaço público” Foro Social Mundial de Porto Alegre.
- MERKLEN, Denis, (1997) “Organización Comunitaria y Práctica Política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires” en: *Nueva Sociedad*, n° 149, Caracas, pp. 168-169.
- OFFE, Claus, (1985) “New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics” en: *Social Research*, vol.52, n° 4 (Winter) New York.
- SADER, Emir, (1988) “Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e Lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo. 1970-1980”, Prefácio Marilena Chauí. Pós-facio Marco Aurelio Garcia. São Paulo, Paz e Terra.
- SCHERER-WARREN, Ilse, (1993) *Redes de movimentos sociais*, São Paulo, Loyola.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes Facultad de Derecho, Bogot Siglo del Hombre Editores.
- THOMPSON, Andrés (comp.), (1995) *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEF / LOSADA.

Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años 90

María Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner y Omar Varela⁵⁵

Introducción

El presente trabajo intenta dar cuenta de lo acontecido con las políticas habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años 90. Esta década se caracterizó por la ausencia de políticas sostenidas y efectivas –sólo se observaron algunas acciones particulares y erráticas– en un contexto social y urbano de profundos cambios y agravamiento general del problema socio-habitacional.

Es precisamente en los años 90 que Buenos Aires sufre un proceso de transformación importante, en gran medida asociado a los efectos de la globalización. Este proceso posiciona a algunos espacios como competitivos y por lo tanto atractivos para las inversiones (como por ejemplo la zona norte del Conurbano). Esto está vinculado a la construcción y/o ampliación de las autopistas urbanas y al desarrollo de nuevas áreas residenciales, cuyo destino son los sectores de altos ingresos. Por otra parte, las áreas socioespaciales que se consideran rezagadas o no competitivas en esta lógica, son el escenario que refleja el agravamiento de la situación social y habitacional.

El costo de habitar la ciudad se ha elevado como consecuencia directa de iniciativas de inversión público-privada en materia de reforma urbana, del mayor costo de los servicios públicos privatizados y de fuertes inversiones privadas en las nuevas tipologías residenciales de las elites en la periferia, que modifican el mercado habitacional y de la tierra urbana.

Partimos de la dificultad de que la investigación académica sobre el tema es escasa y de que no se cuenta con datos censales recientes. En el presente

55- Docentes e investigadores de las áreas de Políticas Sociales y Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ccravino@ungs.edu.ar, rwagner@ungs.edu.ar y ovarela@ungs.edu.ar).

trabajo entonces, se intenta dar algunas aproximaciones a los elementos que forman parte de la tendencia o enunciar algunas de las problemáticas más importantes que se presentan.

La política habitacional en Argentina

Antecedentes

La política habitacional argentina comenzó a esbozarse a principios de siglo, en medio del proceso de construcción de las bases de un sistema de seguridad social. La crisis urbana se desató en Buenos Aires a principios de siglo debido a las malas condiciones de vida de los inmigrantes europeos y la proliferación de cuartos de alquiler en inquilinatos. El Estado se ocupó de lo que constituía la principal forma de acceso a la vivienda para los sectores de bajos ingresos mediante la primera ley de congelamiento de alquileres (en 1923) y luego con la construcción de viviendas “sociales” mediante la Comisión Nacional de Casas Baratas.

A mediados de la década del 40 se abordaron nuevos problemas. Mediante la Ley de Propiedad Horizontal se permitió el acceso a la propiedad en altura en las áreas centrales urbanas. El Banco Hipotecario Nacional (BHN) financió más extensamente el acceso a la vivienda de los sectores medios con créditos treintanales. El Estado organizó la construcción de barrios “modelo” (como Ciudad Evita) para trabajadores.

A partir de allí se consolidaron las instituciones del Estado de Bienestar, en el estilo argentino, que fuera de los de mayor alcance en América Latina entre los años 50 y 80. La “vivienda social” fue creciendo en importancia en la agenda pública primero con la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955, luego con la organización del Fondo Federal de la Vivienda en 1959, hasta llegar en 1965 a la creación de la Secretaría de Estado de Vivienda—dependiente primero del Ministerio de Economía y luego del de Bienestar Social. Este organismo, con sucesivos cambios, se mantuvo hasta los años 90.

El camino constitutivo de un sistema centralizado de provisión de “vivienda social” comenzó con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, y que fue finalmente instrumentado en forma efectiva en el año 1977.⁵⁶ El FONAVI se organizó con una administración centralizada de los fondos en Se-

56- La ley 21.581 establecía una contribución salarial hacia el Fondo del 5% a aportar en partes iguales por empleadores y empleados, más aportes de los trabajadores autónomos (20%). La Ley especificaba que el destino del financiamiento eran sectores de población de “recursos insuficientes” (definido vagamente como: “quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años”).

cretaría de Vivienda de la Nación, y una distribución territorial de la gestión basada en los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs).⁵⁷ Hasta 1992, cuando se federalizó el sistema, el FONAVI había construido un promedio de 32.000 viviendas al año.

Comparando lo sucedido en el ámbito internacional, este sistema de provisión se cristalizaría tardíamente, es decir cuando las políticas de financiamiento de la oferta ya eran severamente cuestionadas y se planteaban políticas alternativas –con participación de la población– y organismos de Naciones Unidas promovían su versión de la facilitación.

Los cambios en las políticas habitacionales en Argentina en los años 90. La deconstrucción de la “vivienda social”

En términos generales se puede afirmar que, si bien pareciera que hubo pocos cambios en los años 90 en materia de políticas habitacionales, en esencia el cambio fue profundo. La apariencia está dada por la continuidad del FONAVI, pero éste cambió su sentido y forma de gestión; el Banco Hipotecario Nacional se privatizó, y los servicios públicos también. Lo que caracterizó a esta etapa es el cambio en la relación Estado-mercado. Se puede decir que en un país con un ambicioso sistema nacional de provisión de vivienda, montado sobre principios solidarios e intenciones redistributivas, lo que se ha dado es un proceso de deconstrucción de la vivienda social.

En la década del 90 la Argentina experimentó un profundo cambio, como producto de los imperativos del sistema financiero global, que tuvo como centro la reestructuración del Estado. Las ventas de las empresas públicas, las privatizaciones y/o concesiones de los servicios, la reducción de personal y las transferencias de competencias hacia las provincias, fueron en esencia, las consecuencias del ajuste estructural convenido con la banca internacional. Este proceso significó el inicio de un camino de desmantelamiento de las instituciones de la seguridad social y un paulatino reemplazo por múltiples reaseguros privados.

La condición de “vivienda social” ha sido abandonada –e incluso condenada– en los años 90 en las acciones de las políticas neoliberales y en las recomendaciones de las agencias internacionales. La promocionada reinstauración del principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda, implica asimismo el abandono de la noción de la responsabilidad compartida y los principios de solidaridad social.

57- En la Provincia de Buenos Aires se llama Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA) y en la Ciudad de Buenos Aires es la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

Banco Hipotecario Sociedad Anónima

El rol social del financiamiento a la vivienda que el Banco Hipotecario Nacional había tenido desde 1946, va a extenderse hasta fines de los 80, cuando en el contexto de la reforma del Estado, se plantea su privatización. El primer paso se da en 1994, donde una reforma de la Carta Orgánica convirtió al Banco Hipotecario Nacional (BHN), en banca mayorista con el fin de lograr mayor nivel de recuperos de los créditos para la vivienda mediante una nueva operatoria de titularización de hipotecas.

La reforma que, siguiendo los lineamientos del Banco Mundial (BM), eliminó el crédito blando (altamente subsidiado), intentó formar un mercado de capitales utilizando el mercado secundario de hipotecas como fuente de recursos a largo plazo. Se buscó extender los plazos de financiamiento, reducir las tasas de interés y aumentar la proporción de vivienda financiada.

La reforma intentó que entidades crediticias financien la construcción de viviendas a las empresas. De este modo el BHN adquirió las hipotecas generadas constituyendo un fondo de inversión inmobiliaria, las cuales estaban reaseguradas en el exterior y mediante un Fondo Común emitió títulos que fueron vendidos al público. Este régimen, denominado de “*securitización*”,⁵⁸ convirtió las deudas hipotecarias en títulos especiales que se ofertaron en el mercado de valores, lo cual implicó que los bancos que operaron en el sistema cobraron las cuotas de las hipotecas y pagaron las utilidades correspondientes a los tenedores de títulos.

El sistema de securitización y las otras alternativas de financiamiento creadas apuntaron a atraer hogares de niveles de ingresos medios (desde \$ 1.500) que no poseían vivienda propia. El umbral de acceso que establece es alto, pues en Argentina los hogares que pasarían este “corte” son sólo el 35 %.

Finalmente en 1998, el Banco Hipotecario Nacional privatizó el manejo de su cartera bajo una figura que se denomina Banco Hipotecario S.A. cuyo control mayoritario está ejercido por el grupo IRSA, que en los años 90 devino en uno de los mayores propietarios de tierras urbanas del país.

Cambios en el sistema de provisión de vivienda social

Lo acontecido en los últimos años con el FONAVI en Argentina es también un ejemplo claro de deconstrucción de la vivienda social. El cambio que se

58- La securitización, se considera una tecnología financiera que moviliza los activos permitiendo liberar los pasivos que los financia, reduce los costos financieros, elude riesgos de tasa de interés y duración, evitando desfasajes, mejora la transparencia del riesgo crediticio esperado y discrimina los roles de cada uno de los participantes mejorando la eficiencia. La securitización, resulta una eficaz alternativa de fondos para el sistema financiero, pues transforma los préstamos en “títulos valores” que se colocan en el mercado de capitales.

introdujo en 1991 en el FONAVI, fue la eliminación de los gravámenes del 5 % de las remuneraciones a cargo del empleador (con el objetivo de bajar costos laborales) y se los reemplazó por un impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural.⁵⁹ Esta recaudación debe asegurar al Fondo un monto mínimo de 75 millones de dólares mensuales. En caso contrario, lo faltante será compensado por el Tesoro Nacional. Así desde 1992 el Fondo maneja un monto de 900 millones de dólares anuales.

Si en la génesis del Fondo había estado presente la constitución de un “seguro solidario” (en el sentido positivo de la “seguridad social”), de todos los trabajadores que no podían acceder a la vivienda, el cambio, —engañoso, por cierto— donde el Estado se compromete mediante un impuesto a asegurar una suma fija para el fondo, implica el fin de dicho “seguro”.

Si bien el Fondo aún se mantiene, se produce un deslizamiento de la conformación de un derecho a una discusión por el origen de los fondos. Otro proceso que larvadamente está ocurriendo es que el Fondo, que durante la década del 80 y principios de los 90 tenía un recuperado de la inversión casi nula⁶⁰, ha comenzado a partir de 1993 a elevar su tasa de recuperado (por aumento de las cuotas y límites a la morosidad), con lo cual su monto en giro se ha elevado.⁶¹ Es de esperar que bajo la lógica del equilibrio de las cuentas fiscales el tesoro reduzca sus aportes paulatinamente. Lógicamente detrás de ello lo que se tiene es un proceso de reducción de la proporción de subsidio, mediante la elevación de las cuotas a los destinatarios —y un aumento del riesgo de desalojo— que paulatinamente va acercando el sistema a las modalidades de financiación privada, y alejándolo del alcance de los sectores más pobres.

Nueva relación Estado-mercado

Lo aquí descripto respecto al BHN y el FONAVI, es el capítulo final de un sistema habitacional que por muchos años ensayó un solo tipo de respuesta al problema de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos. El montaje y funcionamiento de un sistema de provisión de viviendas llave en mano, produjo principalmente conjuntos habitacionales, los cuales constituyen aún hoy retazos de “ciudad-dormitorio”, que acarrearán nuevos problemas urbanos y sociales.

59- Ley 23.966.

60- Entre los años 1979 y 1989 el nivel de recuperado por pago de cuotas de los beneficiarios del Programa FONAVI, promedió el 1,39% del total del ingreso al fondo, y el 1,42 de la inversión en vivienda. (SVOA, 1988)

61- El recuperado de la inversión en el sistema FONAVI, se elevó en 1993, 1994 y 1995 alrededor de \$160 millones dólares anuales, es decir a casi el 20% de lo aportado por el tesoro. Si a esto se le suman impuestos que las provincias adicionan, el volumen total del fondo se ha situado en estos años por encima de los 1.200 millones de dólares.

Este tipo de respuesta, denominado como “vivienda social” estuvo en realidad bastante lejos de serlo en la justa definición del término, teniendo en cuenta además el grado de impacto en la población que se pretendía alcanzar. En su reemplazo –también incompleto y parcial– en los años 90 se propugnó que nuevamente sea el mercado el “proveedor”. Si bien Argentina aún no desarmó su FONAVI, éste ha perdido el sentido inicial, y en todo el sistema se verifica que se adoptó el postulado que el Banco Mundial impulsa en su documento de 1992, es decir que en un mejor funcionamiento del mercado estaría la respuesta.

En el Congreso Interamericano de Vivienda, realizado en 1995 en Argentina –que nucleó todas las cámaras de la construcción del subcontinente– el empresariado argentino de la mano de funcionarios del BHN, después de enfatizar que *“la vivienda propia es el resultado del esfuerzo personal”* y que *“la propiedad privada debe ser el principio fundante de cualquier política de vivienda”* (Conclusiones del Tema I “Los Usuarios”), argumentó que:

“...Dado una fuerte presión a que se reduzcan los subsidios a la vivienda, es decir a que todo crédito que se otorgue tenga su recupero [...] y dado que ésta es la base sobre la que las nuevas líneas de titularización de hipotecas del BHN se está diagramando parte importante de la política habitacional futura [...] se propone que [...] en el futuro construyamos viviendas para quienes puedan pagarlas (sean estos sectores medios altos) pues de todos modos las viviendas dejadas vacantes por estos serán ocupadas por otros sectores de menores ingresos y a su vez, las dejadas vacantes por estos otros, serán ocupadas por otros de menores recursos, y así sucesivamente se llegará con soluciones a los de más bajo ingreso...”

Con este argumento el empresariado manifestaba que el elevado costo (de ejecución y financiero) de la vivienda “llave en mano” que estaban en condiciones de proveer, requiere condiciones de repago que establezcan un piso alto al que sólo pueden acceder sectores medios y medios-altos, únicos pagadores efectivos de cuotas hipotecarias mediante el sistema de “securitización”. La propuesta es tomar los fondos públicos y construir viviendas para los sectores altos de la sociedad y que las usadas, dejadas por éstos, sean ocupadas por los sectores bajos. Esta estrategia de efecto cascada o de “filtrado” fue muchas veces propuesta como solución para el problema de la vivienda. Es el mecanismo mediante el cual viviendas de alto costo son liberadas sucesivamente a sectores medios y medios bajos, en la medida que éstas envejecen, se deterioran y presentan obsolescencia simbólica y/o funcional. Esta visión que enfatiza por un lado una más rápida declinación de la vida útil del stock de viviendas, establece por el otro una cruda carrera entre los hogares por la mejora de las condiciones de la vivienda, un premio cuando su economía está en ascenso, y una condena a habitar viviendas del stock en peores condiciones en la medida que

descienden sus posibilidades. Las consecuencias urbanas de estas estrategias son altamente críticas, aparte de ser ingenuas, pues supone que el mercado inmobiliario, que es especulativo por naturaleza, no va a retener stocks de viviendas vacantes, o utilizar estrategias de precios, congelamientos, etc.

El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (luego de la reforma de 1992 ya mencionada) adoptó esta política y financió un conjunto de emprendimientos, bajo la forma de urbanizaciones cerradas, en el interior del país. En el Gran Buenos Aires se promocionó un desarrollo urbano en tierras de la Ex Base Aérea de Morón, que finalmente no llegó a concretarse.

Transformaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires⁶² en los 90

Los procesos actuales configuran un cuadro complejo de profundas transformaciones del Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta transformación conlleva a que los mercados habitacionales urbanos vuelvan a colocarse como centro de la especulación. Quienes tienen poder adquisitivo son el objetivo de los nuevos emprendimientos inmobiliarios urbanos del capital concentrado. Quienes tienen la necesidad como prioridad son el objetivo de clientelismo político, de propietarios que promueven la ocupación de sus tierras, de prestamistas usureros, de locadores y proveedores, que obtienen ganancias generalmente vendiendo productos subestándar sobrevaluados, u obligados a autoproducir su suelo urbano. Tres aspectos se distinguen claramente:

- a) Una violenta transformación de los mercados inmobiliarios, que encarecen la tierra, el transporte y los servicios, es decir el “habitar la ciudad” en general.
- b) Una apropiación de mayor superficie urbana por habitante por parte de los sectores sociales altos, que condicionan el espacio residencial contiguo habitado tanto por sectores medios como de bajos ingresos.
- c) La generación de nuevos y complejos problemas ambientales y urbanos como resultado de los nuevos emprendimientos urbanísticos.

62- El Área Metropolitana es definida para esta ponencia como la región compuesta por 24 municipios del Gran Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López) más la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, queremos resaltar tres particularidades que hacen difícil caracterizar las políticas habitacionales en el Área Metropolitana a lo largo de los años 90:

- a) Por un lado, es digno de destacar que primó la omisión de la intervención estatal. Es decir, nos encontramos con que el impacto de los lineamientos de políticas esbozados o madurados durante la década tuvo como consecuencia sólo “experiencias” de carácter puntual o de “prácticas”, en algunos casos recurrentes, que nos permiten observar tendencias de actuación ante los problemas suscitados.
- b) Por el otro, vinculado a lo anterior, existen fuertes diferencias y matices en estas prácticas, en particular entre lo sucedido en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires –y dentro de éste existen diferenciaciones municipales– que encuentran sus raíces en su conformación histórica y que, a su vez, signaron problematizaciones distintas de la cuestión de la tierra y la vivienda. Sin embargo, podemos encontrar puntos de contacto en cuanto a los objetivos propuestos en ambos territorios que nos permiten referirnos a un nivel de generalidad común.
- c) Por último, son escasas las investigaciones en profundidad que permitan evaluar la gestión estatal en política de vivienda de los gobiernos del Área Metropolitana.

Los años 90 significaron la continuidad y aceleración de procesos de urbanización que se fueron dando en la década anterior:

En el Gran Buenos Aires:

* La continuación de la modalidad de tomas de tierra por parte de sectores de bajos o casi nulos ingresos. Se trata de aquellos que no pudieron acceder a un lote en el marco del mercado. Sobre este fenómeno no existen datos ciertos,⁶³ pero nuevas ocupaciones son registradas por los medios de comunicación; a su vez de ellos también dan cuenta los funcionarios municipales y provinciales, las organizaciones sociales barriales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

* El “boom” de las formas de urbanización de los sectores de altos ingresos, tales como countries, barrios cerrados, clubes de campo, chacras, etc. Sobre esto hay más información recabada, pero no está cuantificada adecuadamente.

63- Hay datos que indican, aunque no con claridad, que se estarían produciendo procesos de densificación a partir del hacinamiento, la construcción de una segunda vivienda para parientes o allegados en un mismo lote, a la vez que cierta expansión de las tomas en porciones de tierra vacante cercanas a tomas anteriores a partir de la necesidad de una nuevas generaciones de obtener un lugar para habitar.

Ambos procesos tienen lugar, particularmente en la segunda y tercer corona del Gran Buenos Aires. La novedad a fines de los años 90 es que los sectores de bajos y de altos ingresos entran a competir por los espacios intersitiales vacantes. Esto es posible gracias a que existen tecnologías –y sectores con alta concentración de capitales que pueden hacer uso de estas tecnologías– que permiten que los emprendedores privados especializados en tipologías residenciales para sectores medio-altos y altos, transformen en aptos predios sin condiciones previas para uso residencial.

En la Ciudad de Buenos Aires:

* Las “villas miseria” crecieron en densificación a partir de la construcción en altura y excepcionalmente en la ampliación del suelo ocupado. Las cifras del crecimiento son imprecisas, girando desde un aumento de casi el 100 % entre 1991 y 1999 según datos oficiales y 200 % según cifras manejadas en algunos ámbitos políticos o de organizaciones villeras de segundo grado.

* Tampoco se cuentan datos certeros durante el período acerca de la presencia de casas tomadas e inquilinatos, pero hay indicios de que se mantendrían en niveles estables. Se han observado desalojos (bajo diferentes metodologías)⁶⁴ en algunas zonas de reconversión urbana de la ciudad, como por ejemplo en el barrio del Abasto.

Habrà que esperar a los próximos datos censales para tener una idea acabada de las transformaciones ocurridas. Los números oficiales acerca de la situación de irregularidad dominial indican pocos cambios para el área metropolitana, región que se mantiene en cifras semejantes al promedio nacional.⁶⁵ Sin embargo, otros aspectos de la situación habitacional se nos presentan como de difícil lectura, por lo que resultan polémicos, lo que suscitó discusiones metodológicas no agotadas.

En relación a la política habitacional de esta región, podemos afirmar que prácticamente se centró en el tratamiento de la cuestión de la tierra y las acciones en el rubro vivienda resultaron marginales en cuanto al conjunto.

64- Nos estamos refiriendo a la entrega de dinero por parte de los emprendedores a los ocupantes para que se retiren “por propia voluntad” y sin conflictos y también a las acciones judiciales que se ampararon en una nueva legislación que endureció las penas en caso de “usurpación”.

65- El promedio nacional arroja 16,9% y el GBA un 16,2%. Los resultados preliminares de la Encuesta de Economía Popular, realizada en el Instituto del Conurbano de la UNGS para cuatro municipios –Moreno, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz– son coincidentes con los del SIEMPRO que utilizó la Lic. Jimenez. Sin embargo, llama la atención un 6,9% de ocupantes por “cesión o préstamo”, que podría estar indicando una estrategia de invisibilización de situaciones de ocupaciones de hecho.

Las intervenciones del Estado en el área metropolitana respecto a la tierra por lo general fueron *ex post*. Esto significó que los sectores de bajos ingresos fueron los protagonistas de la política habitacional, autourbanizando y autoconstruyendo la ciudad. Esto acentuó la tendencia que signó los años 80 y significó el abandono de ciertas experiencias incipientes, también durante la misma década, en la Provincia de Buenos Aires que había intentado pasar a una política activa, produciendo tierra con servicios para sectores populares.

Encontramos una continuidad con las políticas de radicación, que se habían logrado afirmar sobre todo en el plano discursivo en la segunda mitad de la década del 80, durante el proceso de transición democrática. Radicación significa, en estos casos, la regularización dominial de las tierras ocupadas (en su gran mayoría fiscales para el caso de la Ciudad de Buenos Aires y privadas para el Gran Buenos Aires) y re-urbanización de los barrios. Para las villas miseria, tanto de la Ciudad como del GBA, se requiere de un proceso complejo porque implica –además de aspectos jurídicos– modificaciones en los lotes y las viviendas a fin de adaptarlas a las normas vigentes.

En el año 1990 se dictaron leyes de implicancia nacional⁶⁶ sobre tierras fiscales nacionales y se crearon sus consiguientes organismos de aplicación, que permitieron de forma más amplia su transferencia a ocupantes de hecho. En 1996, la primera Constitución de la Ciudad le dio estatus de “cuasi derecho”⁶⁷ a la radicación, cambiando el escenario para la emergencia de políticas, actores y demandas.

Creemos que el surgimiento de estas políticas se debe a cuatro razones:

1) La aparición de nuevas reivindicaciones, como la de los “asentamientos” que comenzaron a surgir a comienzos de los años 80 o las demandas de los villeros ante el desalojo llevado a cabo principalmente por el último gobierno militar.

2) El fracaso de las políticas “llave en mano”, es decir el ofrecimiento de viviendas –principalmente en conjuntos habitacionales– a sectores que no podían acceder a un mercado formal. Este fracaso tiene diferentes dimensiones: el alto costo de la construcción –muchas veces superior al de mercado– el creci-

66- Podemos mencionar, entre otras: a) la Ley 23.967/89, que autorizó la transferencia de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional o entes descentralizados, que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión, a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para posterior venta a sus actuales ocupantes o para planes sociales de tierra y vivienda. b) el Decreto 1.001/90, que permitió la transferencia de la tierra a sus “actuales ocupantes” o a sus “formas asociativas”.

67- El artículo 31 en un párrafo dice: “Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.”

miento de la brecha entre demanda y oferta estatal y problemas de diseño que convirtieron al hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para los usuarios.⁶⁸

3) La profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989. Ésta permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones. Esto tiene que ver tanto con el modelo de “estado mínimo” y eficiente, como con el objetivo de ingreso de dinero fresco para paliar el déficit fiscal y pagar los compromisos de la deuda externa. Respecto de las tierras ocupadas por sectores pobres, a éstas no se las podía lanzar al mercado para darle un uso “productivo” o de urbanización de sectores solventes. Así que se dió una coincidencia táctica circunstancial entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (léase principalmente Ministerio de Economía).

4) Los lineamientos fijados por los organismos internacionales de crédito que propusieron, en términos generales, políticas sociales focalizadas y específicamente en cuanto a política de vivienda tendían a “soluciones habitacionales”, que apuntaban a estándares mínimos de hábitat, lo que no se relacionaba necesariamente con la construcción de viviendas –como tradicionalmente se había realizado.

Se dictaron normas que dieron lugar a la creación de nuevos organismos: a nivel nacional el Programa Arraigo (actualmente vigente) y en la Ciudad de Buenos Aires a varios Programa de Radicación,⁶⁹ que se sumaron a los ya existentes como la Comisión Municipal de la Vivienda. En la Provincia de Buenos Aires jugó un rol importante la Subsecretaría de Tierras.⁷⁰

A esto se le debe agregar a mediados de la década la sanción de una ley⁷¹ que busca regularizar globalmente tierra privada (y sus viviendas) bajo ciertos requisitos. Esto es, incumbe a aquellos casos que se encuentren en situación irregular dominialmente a pesar de haber comprado legalmente la propiedad. Se trata generalmente de lotes que fueron adquiridos en cuotas y que una vez terminadas de pagar no se llegó a la escrituración por desinterés del propietario o por otras razones. En algunos casos puntuales se aplicó a tomas de tierras,

68- Cabe puntualizar que en las políticas anteriores en los hechos se diferenciaban viviendas para clase media y viviendas para “pobres” (léase particularmente “villeros”), con calidades diferentes.

69- Tuvo una existencia como tal de dos años, luego continuó con el mismo nombre pero relegado dentro de las acciones en las villas y luego fue creado uno con nombre similar durante la gestión radical de 1996.

70- Este organismo cambió desde 1983 en adelante sucesivamente de nombre y de dependencia dentro del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

71- Ley 24.374/09 conocida como “Ley Pierri”, debido a su impulsor.

pero este aspecto fue muy polémico y en algunos casos negado. Al igual que las políticas de radicación presenta una lógica de “amnistía” ya que fija una fecha límite⁷² para el ingreso al beneficio.

Por el contrario, para el caso de villas y asentamientos ubicados en tierras privadas o fiscales no nacionales, los instrumentos de regularización fueron diversos, dependiendo del actor⁷³ que tuviera la iniciativa o hegemonizara la decisión. Se utilizaron leyes de expropiación a nivel barrial (que en muchos casos se encuentran caducadas); compra directa al dueño con intermediación del Estado; compra al dueño por parte del Estado para posterior venta a los ocupantes (esto se realizó también por diferentes vías)⁷⁴ y en el caso de tierra municipal, por medio de ordenanzas,⁷⁵ entre otros.

Los datos disponibles para realizar una evaluación sobre estos programas son parciales, escasos, nulos, dudosos u “off the record”.⁷⁶ Esto hace que, tanto una ajustada caracterización de la situación, como una evaluación cuantitativa y cualitativa sean la principal deuda pendiente que permitan repensar y realizar una crítica a las políticas urbanas aún vigentes.

A modo de síntesis, y como toda síntesis en cierta medida forzada, podemos observar:

* A diferencia de las políticas predominantes durante las tres décadas anteriores a los años 80,⁷⁷ la propuesta estatal para las ocupaciones irregulares fue en la década del 90 la radicación, para lo cual se fijaron las normas jurídicas, aunque insuficientes, que permitieron el comienzo de la prosecución de este objetivo. Esto habilitó a estos habitantes a aspirar a ser propietarios de sus tierras, lo que implicó el reconocimiento de que las villas y los asentamientos no constituían ya una escala en un virtual ascenso social, sino que por el contrario,

72- En este caso se debía acreditar ocupación pública, pacífica y continua durante 3 años con anterioridad al 1 de enero de 1992.

73- Éste está vinculado al diagrama de opciones de los actores estatales o de las organizaciones sociales.

74- El Fondo del Conurbano de hecho compró tierras de asentamientos del Gran Buenos Aires.

75- Estos casos son poco numerosos.

76- Esta dura calificación surge de la búsqueda sistemática de información al respecto. Nos hemos encontrado recurrentemente en entrevistas a funcionarios sobre las dificultades del manejo de información confiable. Tampoco encontramos evaluaciones que en profundidad analicen los impactos o resultados cubriendo los déficit de información oficial.

77- Cabe recordar todos los intentos frustrados o éxitos de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, particularmente durante la dictadura de Onganía y del Proceso de Reorganización Nacional. En la Provincia de Buenos Aires, con algunas excepciones, primó el “dejar hacer” y en la segunda mitad de los años 70 alojó a gran cantidad de los desalojados por el Intendente de la capital.

eran seguramente el único tipo de hábitat que podían esperar. Se asumió, sin mediaciones, que la equidad habitacional pasaba por igualar a todos los miembros de la ciudad como “propietarios”.⁷⁸ Esto presupone una cristalización de las situaciones muy desiguales y de hecho una secundarización de la cuestión de la vivienda. Escapa a los objetivos de la presente ponencia analizar esta compleja situación que genera la contradicción de que para acceder a la propiedad se la haya violado y que para acceder a un bien individual se deba recorrer un camino colectivo, que requiere necesariamente de la presencia de organizaciones sociales.

* No sólo la complejidad de las intervenciones jurídicas y urbanísticas deben ser analizadas. Por el contrario, aparecen a la luz cuestiones tales como los entramados de intereses que se construyen alrededor de la cuestión, el rol de las organizaciones sociales en la prosecución de la reivindicación de la tierra para los ocupantes de hecho y el de los distintos niveles del Estado, junto a lo actuado por las organizaciones no gubernamentales, la Iglesia y los medios de comunicación. Como en el punto anterior, aquí sólo podemos señalar que las intervenciones del Estado se yuxtapusieron a conflictividades preexistentes en los barrios y que por lo tanto modificaron y en algunos casos dirimieron sobre estas, generando a su vez –y en otros transfiriendo– conflictividades nuevas.

* Fueron notoriamente escasas las intervenciones que tomaron la problemática de la vivienda en sentido estricto. Hasta el alcance que le pudimos dar a la presente investigación, esta cuestión aparece vinculada a las necesidades de la regularización (corrimento de casas por alta densidad, demolición por apertura de calles, etc.), la ejecución de obras públicas (en particular viales) o por demandas puntuales de actores tales como los gremios.⁷⁹ Aquí es necesario remarcar que existe una fuerte brecha entre el Gran Buenos Aires y el interior de la provincia. Por decisión política⁸⁰ las acciones de oferta estatal de vivienda se abocaron prácticamente sólo al interior.

* Un factor a tener en cuenta para una revisión crítica de las políticas es la utilización de dos modalidades de transferencia: en bloque e individual. La pri-

78- Resulta paradójica la afirmación de quien fuera la titular del Banco Hipotecario, perteneciente a la UCEDE (partido de derecha) de “convertir a cada proletario en propietario”.

79- Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, los fondos provienen del nivel nacional (ej. Programa Solidaridad) mientras que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires la construcciones corrieron por cuenta de la Comisión Municipal de la Vivienda.

80- Informantes claves a nivel provincial resaltaron la “visibilidad” de estas obras en el interior de la provincia que permitiría una mayor acumulación política que si se hubiera invertido un monto equivalente en vivienda en el GBA, donde la magnitud del déficit haría imperceptible la obra y por tanto el rédito político.

mera demostró fuertes dificultades que implicaron postergar o no poder resolver la escrituración individual de los lotes (más aún cuando se aplicó a villas con intrincados procesos de urbanización), no mostrándose claro el rol del Estado en la resolución de conflictos. La segunda permitió algunos avances, pero la falta de datos sistemáticos para el área impiden una precisa evaluación. A su vez, se observó una disputa por la legitimidad de las intervenciones, tanto dentro de los actores estatales como de las organizaciones sociales que en algunos momentos paralizaron o produjeron contradicciones en las acciones estatales. A todo esto se deben sumar problemas presupuestarios⁸¹ o de falta de ejecución de los gastos previstos, en algunas situaciones, por las modalidades organizacionales adoptadas para llevar a cabo las políticas de radicación.

* Merece destacarse que algunos casos fueron tomados separadamente por el Estado, tanto a nivel nacional como por el Gobierno de la Ciudad. Esto interpela acerca del alcance de las políticas y plantea dilemas en relación a posibilidades y factibilidades de las decisiones y a los impactos reales de las intervenciones. Tal es el caso de la Villa 31 de Retiro que espera aún una definición pública.

* Que la población haya quedado cautiva de la gestión monopólica de los servicios urbanos privatizados, profundiza la estratificación social, puesto que la calidad deficiente de las prestaciones, los costos más altos y la presión al cobro y los cortes de servicios, son discriminados por capacidades de pago y/o de endeudamiento.

A modo de cierre

La cuestión urbano-habitacional el Área Metropolitana de Buenos Aires se presenta entonces con elementos muchos más complejos y contradictorios que en el pasado, en un contexto de evolución y cambio. Un breve repaso de sus características más salientes da cuenta que:

* La cuestión habitacional urbana está relegada en las agendas político-institucionales argentinas. Paradójicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires —el espacio donde el problema urbano y habitacional es más crítico— la ausencia del tema es prácticamente total.

* Los municipios, receptores de crisis transferidas —muchas veces en nombre de la descentralización— no pueden a su vez delegar la responsabilidad que sobre el problema les cabe a ningún otro nivel. Por el contrario, deben enfrentarlo en un marco institucional de escasa autonomía, pocos recursos y, en muchos casos, deficiente organización y capacidad de gestión.

81- El caso más destacado es el Programa Arraigo que actualmente carece de presupuesto.

* Las organizaciones civiles y comunitarias son, en gran medida, en quienes está recayendo la responsabilidad de atender la penuria habitacional de la población más pobre (como se daba en los tiempos de la filantropía). Éstas lo hacen con mucho esfuerzo y pocos fondos, por lo tanto con un pequeño impacto en la solución integral.

* El AMBA ha soportado una política explícita de la Provincia de Buenos Aires, de no-construcción de viviendas con fondos públicos en su territorio, por casi 10 años. Si bien se invirtió en otros servicios habitacionales (infraestructura y equipamientos) ello ha sido insuficiente en cantidad y calidad.

* El AMBA se maneja con instrumentos de política territorial y urbana que más bien constituyen un compilado de leyes inviables, regulaciones socialmente injustas y una gran imposibilidad de gestión integral de la región, donde la relación entre la ciudad de Buenos Aires y el resto del Conurbano está aún lejos de conjugarse.

* La pobreza ha aumentado enormemente en el período y por consiguiente la penuria habitacional, donde se profundizan los problemas existentes.

* A la problemática habitacional descrita hay que sumarle el importante deterioro de los conjuntos habitacionales de los años 60 y 70 derivado de deficiencias constructivas, de diseño y de la gestión (y dentro de ella, el mantenimiento) de los programas bajo los cuales se construyeron. Esta situación no suele ser considerada en los programas de intervención habitacional del Estado.

* Existe una grave situación en materia de regularización dominial. Las principales situaciones dan cuenta de: a) problemas en la transferencia de la propiedad; b) falta de instrumentos normativos homogéneos; c) lentitud en la regularización frente a la dinámica del proceso de ocupaciones ilegales; d) falta de financiamiento.

Esto tiene lugar en un escenario nacional donde, las sucesivas modificaciones de las políticas del Estado, causadas por el empuje de la dinámica social por una parte, y por la influencia de las agencias internacionales y la lógica de los mercados, por otra parte, provocan que las políticas, en términos reales, sean una mezcla de fragmentos, marchas y contramarchas, que se podrían caracterizar como políticas habitacionales “sin rumbo”.

En el AMBA las escasas acciones producto de políticas habitacionales, están confusamente diversificadas, constituyendo, por lo general, un conjunto de acciones paralelas y adaptables a las modalidades de gestión, siendo en algunos casos complementarias y en otros contradictorios entre sí. Una mirada rápida da cuenta de la existencia de:

- Programas de provisión (rémoras del sistema del Estado de Bienestar).

- Programas concertados con el capital privado vinculados a la reforma urbana (vivienda para sectores medios altos).
- Programas diseñados por las condiciones del financiamiento externo para población NBI (inscriptos en la denominada “lucha contra la pobreza”).
- Programas locales (concertados entre población y municipios y/o ONGs).
- Programas de regularización dominial (focalizados y de alcance parcial).

Pero todos ellos siguen sin resolver el problema social de fondo –los problemas de vivienda originados en la pobreza– y el problema urbano, que acumula inequidades que se corresponden con la pauperización y la fragmentación social y espacial creciente de la población.

Bibliografía

- AGOSTINIS, Silvia, (1998) *Ciudad: exclusividad y pobreza. El signo de los noventa* (mimeo), Buenos Aires.
- CASTEL, Robert, (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- CLICHEVSKY, Nora, (1996) *Política social urbana*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- _____ (1999) “Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración” (mimeo), Buenos Aires.
- COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA –Gerencia de Promoción Social (2000) “De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e integración de villas”, Buenos Aires.
- CRAVINO, María Cristina, (1998) “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones” en: NEUFELD, M. R. et. al (comp.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 261-284.
- (1998) “Gestión municipal y movimiento villero en la Ciudad de Buenos Aires. 1989-1996. Villa 31-Retiro: entre el arraigo y el desalojo”, Tesis de Maestría en Administración Pública FCE-UBA-INAP.
- CUENYA, Beatriz, (1997) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*, Buenos Aires, CEA, Eudeba.
- GASOIL, Rubén y otros, (1995) “Vivir en un cuarto. Inquilinatos y hoteles en el Buenos Aires actual” en: *Medio ambiente y Urbanización*, n° 50-51, enero-junio, Buenos Aires IEDD-AL.
- HERZER, Hilda, (1997) *Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos*, Buenos Aires, Instituto Gino Germani-CBC, Universidad de Buenos Aires.
- HERZER, Hilda y otros (1997) “ ‘Aquí está todo mezclado’ ... Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional” en: *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4, México.
- ISUANI, Ernesto, (1987) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, CEAL.
- JIMÉNEZ, Mabel, (1999) “Actualización del diagnóstico de situación habitacional” (versión preliminar) en materiales de cátedra de la Maestría en Habitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, urbanismo y diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

MERKLEN, Denis, (1997) “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires” en: *Nueva Sociedad*, n° 149, Venezuela (mayo-junio).

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS HABITACIONALES (2000) *Informe nacional Estambul+5* (versión preliminar sujeta a revisión por la Comisión Nacional Preparatoria).

Yujnovsky, Oscar, (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, GEL, Buenos Aires.

Proyectos innovadores de gestión local articulada en el Conurbano Bonaerense

Sergio Ilari⁸²

I. Introducción

Las últimas décadas han sido ricas en experiencias innovadoras de la gestión tradicional municipal en Argentina. Producto de las sucesivas reformas neoliberales del Estado y la apertura económica los gobiernos locales han afrontado, tanto explícita como implícitamente, la responsabilidad de gestionar funciones anteriormente desarrolladas por los gobiernos centrales o intermedios, aunque en marcos organizacionales generalmente poco acostumbrados y capacitados para la gestión del cambio y la inclusión de nuevas actividades de acción.

Pero simultáneamente a la adquisición de nuevas funciones, aparecen experiencias novedosas en la forma de gestionarlas. Esta nueva forma de administrar la ciudad, aunque se desarrolla en forma puntual y de ninguna manera mayoritaria, generaría un nuevo modelo de gestión, a veces denominado “empresarial” (Osborne, 1997), otras “gerencial” o “de desarrollo humano” (García Delgado, 1997; Argentina, Informe de Desarrollo Humano, 1997.).

Limitando nuestro universo de análisis a las experiencias recientes de los municipios del Conurbano de Buenos Aires, presentamos en este texto una propuesta metodológica para la clasificación de las heterogéneas prácticas innovadoras existentes, teniendo como base fundamental los objetivos de las políticas y las articulaciones generadas por los gobiernos locales. Esto implica centrar el foco en las experiencias de articulación existentes y descartar los proyectos innovadores desarrollados sin articulación del gobierno local con otros actores externos.

Cabe aclarar que este trabajo se realiza con información obtenida a través de la investigación que desarrollamos en el Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, junto con Marcela Fernández, Daniel Cravacuore y Alejandro Villar, denominada “Las nuevas técnicas de gestión local. Fundamentos teóricos y análisis de experiencias”.

82- Universidad Nacional de Quilmes (silari@unq.edu.ar).

2. Nuevas funciones y perspectivas para administrar la ciudad: de la administración tradicional de los recursos al modelo del desarrollo

El municipio en Argentina ha tenido tradicionalmente las funciones de regular y controlar la construcción de la ciudad y las actividades económicas que allí se realizan; asimismo ya desde fines del siglo XIX, fue asumiendo la responsabilidad de ocuparse de ciertas actividades asistenciales respecto de los grupos de mayor pobreza. Pero durante el período de sustitución de importaciones y Estado de Bienestar, los gobiernos locales quedaron a cargo de funciones prácticamente marginales a los grandes procesos económicos y sociales, los cuales se desarrollaban desde las instancias centrales de gobierno.

Desde los 90, en el marco de las reformas neoliberales del Estado, los gobiernos locales se vieron con la necesidad de acrecentar su intervención en áreas de acción tradicionalmente gestionadas por los gobiernos provinciales o el Estado nacional (el desarrollo económico local, el empleo, la promoción social, la seguridad ciudadana, etc.) y a su vez, de administrar nuevas funciones (por ejemplo, las vinculadas a la problemática ambiental).

Por otra parte, retomando el modelo desarrollista de planificación predominante en la década del 50 y 60, vuelven a ser cotidianos los planteamientos referidos a la necesidad de visualizar a mediano y largo plazo la resolución de los problemas sociales en un marco de planes (ahora flexibles) de acción. Es así como puede visualizarse que se va consolidando una perspectiva “del desarrollo” por sobre la de la administración operativa burocrática o la de “apagar incendios”, maneras habituales de proceder en el marco de los modelos tradicionales y clientelísticos respectivamente.

Así es como en este marco se generaliza en las últimas décadas el uso de conceptos que dan a entender una idea de proceso mediato o de crecimiento progresivo tal como el de “desarrollo local”, de “desarrollo humano” (a través de los Informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo P.N.U.D.) o el “desarrollo social”.

En nuestro caso, dada la amplitud que alcanza el concepto de “desarrollo local” al incluir aspectos económicos y sociales, desagregamos estos objetivos de gobierno local de la siguiente manera: el desarrollo económico; el de carácter social; el urbano y el institucional.

Suele concebirse al *Desarrollo Económico Local* como el proceso de transformación de la economía y la sociedad, que apunta a lograr la generación de capacidades del sector productivo con el fin de dotar a la economía local de las condiciones de competitividad necesarias, en el marco de la creciente globalización de los procesos económicos. Tradicionalmente los gobiernos se

vinculaban a esta cuestión fundamentalmente a través del control formal de las actividades económicas desarrolladas en la ciudad y en algunos casos, el establecimiento de espacios destinados para las actividades industriales. Pero en los últimos años, los gobiernos locales se tuvieron que transformar en activos promotores de la radicación de emprendimientos productivos y la generación de puestos de trabajo, función tradicionalmente realizada por el gobierno nacional y en segundo término las instancias provinciales.

A su vez, y dado que la proyección espacial de estas cuestiones económicas trasciende en muchos casos los límites territoriales municipales, cabría referirnos al municipio actual como gestor del desarrollo económico local-regional (Tecco, 1997: 109).

Por otra parte, se considera generalmente al *Desarrollo Social* como el proceso general de transformación que procura la integración de los distintos sectores sociales, la mejora de la calidad de vida y el crecimiento de las oportunidades de la población. Cabe tener en cuenta que los objetivos aquí presentados de desarrollo económico y social aunque desagregados analíticamente, se encuentran íntimamente vinculados en un único campo de acción.

Por su parte el *Desarrollo Urbano* hace referencia al proceso de planificación y optimización de la gestión del hábitat en medios urbanos. En este sentido, en las últimas décadas asistimos a una revalorización de la planeación urbana y de la importancia de generar propuestas sustentables. En este marco especialmente se insertan los planes estratégicos locales y regionales y a nivel puntual las experiencias de utilización productiva de los residuos urbanos; la revalorización de los espacios de esparcimiento; la preservación del medio ambiente, etc. Es de destacar en este sentido, la aparición de nuevas técnicas de procesamiento y sistematización de la información que mejoran y simplifican el diagnóstico y la planificación urbana, tal como los sistemas de información geográficos (GIS).

El abordaje desde el *Desarrollo Institucional* tiene varios años de presencia en el ámbito empresario, pero creemos que sigue siendo novedoso en nuestro campo de análisis. Lo entendemos “como una respuesta al cambio, una estrategia compleja que tiene por objeto modificar las creencias, actitudes, valores y estructuras de las organizaciones, de modo que puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados y estímulos y a la rapidez vertiginosa del cambio mismo” (Dessler, 1979: 286). Rosales (1994) define al desarrollo institucional municipal como un proceso de carácter integral y permanente por el cual se introducen y consolidan cambios planificados; estos cambios posibilitan la evolución de las administraciones locales, de la situación y rol de simples “administradoras de servicios urbanos”, a la calidad de auténticos “órganos de gobierno local”.

Una mención final debe hacerse a la acción desarrollada en la última década por los gobiernos locales en lo que hace a la cuestión de la *seguridad ciudadana*. En este sentido, aunque a través del proceso de desconcentración desarrollado a fines de los 90 en la provincia de Buenos Aires se mantiene el principio de que “la seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al gobierno de la provincia...” (Art. 2, Ley 12.154/98), los gobiernos locales son convocados para participar en los foros municipales y departamentales de seguridad, juntos a organizaciones comunitarias, sectoriales y religiosas (arts. 20 y 25).

3. De la gestión tradicional a la cogestión interinstitucional

Desde nuestro punto de vista la transformación de la gestión que se desarrolla actualmente implica tanto el desarrollo de articulaciones con organismos externos (por ejemplo, a través de la generación de planes estratégicos participativos), como la transformación de la gestión interna (por ejemplo, a través de programas de calidad total; modernización tecnológica; transparencia; coordinación interinstitucional; etc.). Tal como expresamos en la introducción, en este texto nos ocuparemos del primero de los temas, vinculados a la gestión articulada con otros organismo externos.

Desde los 80 se van acrecentando las experiencias de articulaciones interinstitucionales. Como sucede con otras de las herramientas de gestión administrativa, estas iniciativas de articulación también tuvieron sus primeras experiencias en el campo militar y fueron adaptadas posteriormente en la administración de empresas. En este ámbito, su principal materialización constituye la generación de alianzas estratégicas interempresarias con el fin de alcanzar algunos objetivos planificados. Al respecto, en *The Economist* se planteaba a principio de los 90, que las alianzas llegaron a ser “*al menos tan importantes para las estrategias de las grandes compañías como las adquisiciones*” (19/9/1993, en Lewis, : 13). También estas experiencias se han desarrollado exitosamente en la gestión interestatal, como la alcanzada por los países europeos al conformar el Mercado Común y en el campo de las organizaciones no gubernamentales, materializando proyectos tal como los de cooperación norte-sur en los ‘80.

Los gobiernos locales en América Latina tradicionalmente han tenido un estilo de gestión poco proclive a la cooperación o coordinación inteorganizacional. Por el contrario, la gestión local generalmente fue considerada un espacio cerrado y estructurado en forma de reinos independientes, modelo claramente compatible con estilos clientelísticos de gestión, en donde cada producto o servicio brindado es aprovechado para la acumulación de poder de líderes y punteros locales.

Pero en las últimas décadas, y tal como se expresa anteriormente, en el marco de las reformas estatales y la preeminencia del discurso neoliberal (el cual mistifica la ineficacia de la gestión pública), algunos gobiernos locales fueron progresivamente aceptando la necesidad de compartir la gestión con otras organizaciones, ganando espacios de consenso y articulación de políticas.

Ahora bien, ¿hasta qué punto son beneficiosas estas alianzas? En principio, se espera que al coordinar esfuerzos se logren resultados superiores a los conseguidos de manera independientemente. Jordan Lewis plantea que las empresas lograrán reducir riesgos y costos de producción; proporcionar mayor valor a los productos; ofrecer una más amplia línea de servicios o incluso realzar la imagen (pág. 57 a 67).⁸³

Respecto a la coordinación llama la atención el hecho de que “*paradojalmente, se la considera o bien neutra/inocua o, más frecuentemente, como una especie de bien absoluto sin ganadores y perdedores*” (Passalacqua, 2000).

Siguiendo a Richard Hall (1996), fuera de los beneficios que genera, cabe tener también en cuenta que el establecer relaciones interorganizaciones coordinadas constituye, en primer término, un gasto de recursos adicionales (para generar, mantener y desarrollar la relación). Teniendo en cuenta este aspecto, no toda articulación sería beneficiosa para el gobierno local, sino sólo aquellas en las que los resultados generados serán superiores a los recursos invertidos en la relación.

También cabe considerar la coordinación interinstitucional en el marco de las relaciones de poder, donde a través de los procesos de negociación y acción se modifican los espacios de incertidumbre controlados por los actores intervinientes. En un marco de preeminencia de la concepción suma - cero del poder, esto podría llevar a que el participante que dispone de recursos de poder más limitados, con la coordinación pierda incluso sus magros espacios de discrecionalidad.⁸⁴

Dejando de lado los costos ocasionados, también cabría analizar al generar una relación, hasta qué punto los actores involucrados tienen objetivos, intereses y valores en común, o por lo menos no excluyentes entre sí. A modo de ejemplo, podríamos considerar contradictorio que el gobierno local articule con organizaciones sociales de carácter religioso (vg. Cáritas), la ejecución de proyectos sociales de prevención de la natalidad o planificación familiar.

Entonces, ¿qué tipos de articulaciones posibles pueden desarrollar los gobiernos locales?

83- En las organizaciones públicas esto implica ampliar los márgenes de credibilidad, o en otros términos, su grado de legitimidad.

84- A nivel organizacional hemos analizado el tema en Ilari (1995).

Consideramos la existencia de tres tipos de articulaciones, según el actor involucrado en la relación con el gobierno local: la sociedad civil (participando directa o indirectamente a través de sus organizaciones), las empresas privadas y otros actores estatales (nacionales, provinciales o municipales). Veamos algunas experiencias respecto de estos tipos de articulación.

4. Experiencias en el Conurbano Bonaerense

4.1 En general es usual que se generen articulaciones del gobierno local *con las organizaciones de la sociedad civil*, fundamentalmente vinculadas al objetivo del desarrollo social. Desde los 80 es destacable el rol que fueron asumiendo las comúnmente denominadas ONGs, en lo que hace a la gestión de proyectos puntuales de promoción social.

a) En este proceso de tendencia creciente, incluso organizaciones religiosas como la Iglesia Católica pasan a ocupar espacios de gestión estatal, impensables en el marco de las gerencias tradicionales. Al respecto, a principios de los 90, en Florencio Varela la Municipalidad acordó con el Obispado de Quilmes por el plazo de dos años, dejar en sus manos el área de acción social. A su vez, en el municipio de Quilmes, también a través de convenios se estableció que algunos programas estaban a cargo de la Iglesia, tal como el programa provincial Plan Vida.

b) Las Asociaciones de Fomento también son otras de las instituciones convocadas para la cogestión, aunque generalmente para ejecutar programas diseñados por el gobierno local o provincial (hecho que implica reducidas posibilidades de modificarlos). En una de las investigaciones que realizamos con anterioridad, pudo observarse que en el Programa de Descentralización de la Actividad Cultural en el municipio de Quilmes, las asociaciones civiles participantes, sólo tenían posibilidad de tomar decisiones marginales al desarrollo de los cursos y talleres (Cravacuore, Fernández, Ilari, y Villar, 1999).

También aquí cabría incluir las experiencias de los foros vecinales y municipales de seguridad, los que formalmente no sólo tienen por función el sugerir y controlar el servicio que presta la policía departamental y los prestadores privados, sino también evaluar la gestión e intervenir en los planes de prevención y mantenimiento desarrollados por las Comisarías correspondientes (ley provincial 121543/98, art. 16). Estos foros se fueron implementando en los municipios del conurbano, aunque con grandes diferencias en lo que respecta al grado de avance y sostenibilidad de las experiencias.

c) Pero las experiencias más importantes en el tema, aunque con una diferencia sustancial en lo que hace a la amplitud, se desarrollaron en el municipio de Lomas de Zamora, por una parte en lo que respecta a los Concejos de Organiza-

ción de la Comunidad (COC) y por otra en la actual Planificación Participativa del Parque Villa Albertina.

Los COC constituyen la materialización de una política de descentralización y participación indirecta llevada a cabo por el gobierno local desde julio de 1992. El territorio del municipio se dividió en zonas y se conformó un Consejo en cada una de ellas, formado por las entidades sociales allí existentes. Estos Concejos llegaron a ser 49, con la participación de aproximadamente 700 entidades.

Concentrados por el parque Villa Albertina, también de Lomas de Zamora, se gestó en 1999 una Red denominada Surco de gestión asociada con participación de ONGs, universidades y el gobierno local, donde en un marco de igualdad los actores intervinientes participan en la planificación de las actividades a través de talleres.

d) También es de destacar como experiencia puntual de participación fundamentalmente indirecta del “Congreso Vecinal San Isidro ¿Qué ribera quiere?” realizado entre agosto y noviembre de 1997, en donde participaron organizaciones de la sociedad civil y representantes del gobierno local en el armado de propuestas dirigidas al Desarrollo Sustentable de la Ribera.

El primer caso descripto (a) implica desde ya una terciarización de funciones del gobierno local, quien le otorga la responsabilidad de gestión a una organización civil, el Obispado de Quilmes, tomando por esta razón dicha institución un alto grado de participación en el armado y desarrollo de sus programas. En los dos casos se trató de períodos acotados, aunque en Quilmes donde la discrecionalidad de la ONG fue menor a la alcanzada en Florencio Varela, el convenio tuvo continuidad hasta finalizar el mandato del Intendente en 1999.

A diferencia de lo que ocurre en el segundo caso (b), donde nos encontramos con articulaciones en donde las organizaciones sociales ejecutan programas diseñados desde otras instancias estatales, en los dos casos de Lomas de Zamora (c) las organizaciones adquieren un rol de mayor preponderancia (uso de fondos públicos, planificación de acciones conjuntas). Es de destacar que mientras los COC constituyen una experiencia generada desde el propio gobierno local, la Red Surco nace promovida por actores externos.

El último caso descripto (Congreso Vecinal), tiene la particularidad que las organizaciones sociales sólo se articularon ocasionalmente para presentar propuestas de acción. Finalizado dicho período de cuatro meses, la relación se desarticuló.

4.2 Las articulaciones generadas *con las empresas*, fundamentalmente están ligadas al desarrollo económico local. Una de estas experiencias fueron a través de los Encuentros de Vinculación Tecnológica que se realizaron durante 1997 en el municipio de Ituzaingó, donde participaron activamente Cámaras

Empresarias, sindicatos, universidades públicas y privadas, la Iglesia y el gobierno local, con productos de un importante nivel de heterogeneidad tal como capacitación para Pymes; promoción de microemprendimientos y la realización de acciones conjuntas para la creación de un parque industrial. Es de destacar que en los productos generados no siempre participó el gobierno local, dado que muchas de las relaciones creadas se desarrollaban a través de acuerdos entre pares (Bulcourf, y Ilari, 1999).

Otras experiencias se han desarrollado en Lomas de Zamora y posteriormente en Avellaneda, a través de un rol activo del gobierno local en lo que respecta a la Promoción de las Exportaciones, de las empresas radicadas en el Partido. En los dos casos estos emprendimientos se formalizaron estructuralmente en Institutos, los que entre otros servicios acercan información a las empresas sobre posibilidades de exportación.

También es destacable el caso del Parque Industrial de Morón, el cual está dirigido a la promoción de PYMES y en el que participan en la gestión el gobierno local, el gobierno provincial y la Unión Industrial Argentina.

Existen a su vez, experiencias de terciarización de funciones vinculadas al desarrollo urbano, tradicionalmente gestionadas por los propios gobiernos locales. Al respecto en San Isidro, a través de un convenio municipio-empresa se convino la construcción de un túnel (de paso sobre-nivel del FFCC Mitre y la Av. Márquez) y de la nueva sede del gobierno local, otorgándole el municipio los recursos que se recaudarán en los siguientes veinte años por medio de parquímetros fijados en los centros comerciales del partido. También se realizó un acuerdo semejante en el partido de Quilmes. Es de destacar que fuera del Conurbano se realizaron convenios de similares características (Gral. Pueyrredon y Pilar), con la particularidad en estos últimos casos, que la decisión final fue adoptada por la ciudadanía a través de consultas comunitarias.

Por otra parte, excluyendo las experiencias puntuales de donaciones de Fundaciones privadas, sigue siendo poco habitual en el Conurbano Bonaerense, el surgimiento de experiencias en donde se vinculen empresas privadas con el gobierno local con el objetivo del desarrollo social. Uno de estos casos, aunque en carácter de terciarización de funciones, lo constituye el fracasado intento de concesión del Hospital Central de San Isidro a manos de empresarios privados (luego de más de veinte años de construcción de su infraestructura por parte del gobierno local). Otro de los casos destacados constituye la acción conjunta desarrollada entre el gobierno local, una ONG (IIED-AL) y la empresa Aguas Argentinas para el suministro de agua potable en el barrio San Jorge del Partido San Fernando.

En estas articulaciones con empresas cabe remarcar algunas diferencias muy importantes en lo que respecta al tipo de relación generado. Por una parte

aparecen casos de articulación relativamente horizontal, tal como los Encuentros de Ituzaingó y la gestión del Parque Industrial de Morón. Incluso cabe agregar en este grupo la experiencia de Aguas Argentinas, donde nos situaríamos desde el modelo de Alianzas contra la pobreza y la temática de la responsabilidad social del empresariado. Por otra parte, aparecen los casos de terciarización de funciones en donde más que un relación horizontal, se constituye una relación eminentemente comercial, donde la empresa pasa a brindar un servicio determinado al cliente ciudadano y/o al gobierno local.

4.3 También se han desarrollado en los últimos años interesantes relaciones de los municipios *con otras instituciones estatales*. Por ejemplo, en Florencio Varela el Programa Municipal Contra la Mortalidad Infantil desarrollado en 1998, articula la acción de control y seguimiento de los niños nacidos en el partido con mayor riesgo, entre distintos programas de la Secretaría de Salud del gobierno local, el hospital municipal y las trabajadoras voluntarias del Plan Vida (programa provincial).

Cabe tener en cuenta que se han generado importantes grados de coordinación municipio-provincia-nación, a través de programas sociales desconcentrados, tal como el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), con la limitación que se trata de programas “bajados” desde instancias superiores de gobierno, lo que implica un margen de libertad de acción muy acotado para los municipios.

Otra experiencia que debería retomarse en este apartado es el Parque Industrial de Morón, ante la coordinación entre gobierno local y provincial.

También se han desarrollado experiencias de articulación con universidades nacionales. En este sentido cabe volver a remitirnos al caso anteriormente descrito de los Encuentros de Vinculación Tecnológica. También cabe agregar la labor de consultoría realizada en 1999 por la Universidad Nacional de Quilmes en el Municipio homónimo, en lo que respecta a la gestión de calidad y el desarrollo del Centro de Información y Reclamos. A su vez se presenta la experiencia de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento y su acción coordinada con el municipio de Moreno en función de objetivos de desarrollo institucional.

En lo que respecta al desarrollo urbano, desde hace ocho años se realizan foros metropolitanos de urbanismo, integrados por los equipos técnicos de los municipios que conforman el área (Capital federal y partidos del Gran Buenos Aires). Sin embargo estas relaciones todavía no han llegado a formalizarse por parte de los gobiernos locales.

Algunas experiencias puntuales de articulación intermunicipal se han dado para la realización de obras públicas tal como la desarrollada entre los municipios de San Isidro y Vicente López para la construcción del túnel ferro-vial de Villa Adelina en 1999, acción conjunta que se vuelve a reiterar en el caso del

túnel ferro-vial de la avenida Paraná, el cual se comenzará a construir en el 2001 (en el marco del Programa de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA) cogestionado por la Secretaría de Transporte de la Nación y el Banco Mundial).

En la provincia de Buenos Aires, existen un buen número de experiencias recientes de asociación horizontal intermunicipal, como los diecisiete Corredores Productivos vigentes en la actualidad. Pero en estos corredores no han participado los municipios del Conurbano. La experiencia más prometedora al respecto constituye la reciente articulación entre los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, al conformar en abril del 2000 la Región Metropolitana Norte. Ella tiene por finalidad “planificar, gestionar y ejecutar todo tipo de emprendimientos de interés común para el progreso de las comunas que la integran”. En este emprendimiento se han sumado a su vez otras instituciones tal como la Universidad Nacional de Tres de Febrero y el Grupo Educativo Marín. Es de destacar que esta experiencia tiene como antecedente el Proyecto CONINDELTA, de participación intermunicipal para el desarrollo turístico de la región.

En el siguiente cuadro pueden observarse ejemplos de las variantes posibles:

Objetivos	Desarrollo Urbano	Desarrollo Económico	Desarrollo Social	Desarrollo Institucional	Seguridad
Tipo de articulaciones					
Con la ciudadanía directa o a través de ONGs.	Congreso Vecinal de la Ribera SAN ISIDRO		Descentralización Cultural. QUILMES	Consejos para la Comunidad. LOMAS DE ZAMORA	Foros Vecinales de Seguridad VICENTE LOPEZ
Con las empresas y/o fundaciones privadas.	Remodelación Urbana. TIGRE	Institutos de Promoción de las Exportaciones. AVELLANEDA Y LOMAS DE ZAMORA	Agua Potable en Barrios Carenciados. SAN FERNANDO	Terciarización de funciones. SAN ISIDRO	
Con otras jurisdicciones estatales.	Región Metropolitana Norte. VICENTE LÓPEZ y otros	Región Metropolitana Norte. VICENTE LÓPEZ y otros	Programa Contra la Mortalidad Infantil. F. VARELA	Programa Mejora de la Calidad de Servicio. QUILMES	Programa de Cuidados Comunitarios. SAN ISIDRO

Por una parte cabe aclarar que algunos de estos ejemplos pueden traspasar el lugar asignado en la clasificación. Por ejemplo, el programa contra la mortalidad infantil de Florencio Varela (clasificado como experiencia de desarrollo so-

cial y de articulación con otros organismos estatales dadas sus coordinación con el Plan Vida, del gobierno provincial), también constituye un ejemplo de coordinación entre las áreas sociales del gobierno local, por lo que constituye también una experiencia de desarrollo institucional.

Además, puede observarse la ausencia de experiencias dirigidas al desarrollo económico y cogestionadas con la ciudadanía en forma directa o a través de las organizaciones de la sociedad civil o la de empresas o cámaras empresarias con los gobiernos locales con el objetivo de la seguridad ciudadana. Es de destacar que este tipo de conjunciones podrían llegar a conformarse en la implementación de planes estratégicos participativos y en mayor medida, en los casos de presupuestos participativos. En la provincia de Buenos Aires no existen experiencias de participación directa del tipo de los presupuestos participativos originales (modelo Porto Alegre), pero son varios los municipios que han desarrollado planes estratégicos. Estos constituyen un mecanismo integral de acción, donde se posibilita como decíamos, la inusual situación en que las organizaciones sociales puedan participar en las decisiones vinculadas al desarrollo económico, mientras que las empresas lo pueden hacer en el campo del desarrollo social. Además, dado su carácter integral, los planes estratégicos, pueden ser clasificados en la mayor parte de las opciones presentadas en el cuadro. Pero en el Conurbano Bonaerense sólo cabe remarcar la ausencia de estos planes estratégicos participativos, hecho que contrasta con el buen número de municipios intermedios y grandes de la provincia y el interior del país que los han llevado adelante.

Desde otro punto de vista, el modelo generalmente aplicados en la provincia de Buenos Aires de planes estratégicos locales no constituyen más que una experiencia de participación indirecta, en donde se presupone el hecho, poco demostrable en etapas tal como la actual de amplia desmovilización popular, de que las organizaciones intermedias lleguen a ser representativas de la sociedad en su conjunto.

Finalmente es importante resaltar que las articulaciones intermunicipales fundamentalmente se han desarrollado con el objetivo del desarrollo urbano y en un segundo término el económico. Pero no hemos detectado ninguna experiencia de relación intermunicipal con objetivos sociales (salvo el Encuentro de Ituzaingó, en lo que respecta al armado de talleres para fomento del empleo). Esto constituye una temática muy importante para abordar, teniendo en cuenta por ejemplo, que en muchas de las zonas limítrofes se asientan poblaciones muy carenciadas, por lo que un acción conjunta entre los gobiernos locales en principio parecería ser indiscutiblemente positiva.

Otro elemento que puede ser agregado al análisis es el número de casos que existen de cada tipo, tema que graficamos en el siguiente cuadro, presentado de manera sombreada los casos de mayor recurrencia:

Objetivos Actores Intervinientes:	Desarrollo Urbano	Desarrollo Económico	Desarrollo Social	Desarrollo Institucional	Seguridad Pública
La ciudadanía y las ONGs.			XXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XXX		
Las empresas		XXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX XXXX			
Otros organismos Estatales	XXXXXXXXXX XXXXXXXXXX XXXXXXXXXX XXXXXXXXXX XXXXXXXXXX XXXX	X			

De acuerdo con este cuadro, en primer término son predominantes las experiencias de articulación con la ciudadanía y sus organizaciones de la sociedad civil y dirigidos al logro de objetivos sociales. En segundo término se dan las articulaciones con empresas dirigidos hacia objetivos de desarrollo económico (promoción industrial, por ejemplo) y hacia el desarrollo institucional con la terciarización de funciones. Y finalmente, las articulaciones con otras jurisdicciones estatales fundamentalmente se han desarrollado hacia el logro de objetivos urbanos (vg. realización de obras públicas en conjunto).

Comparando el número de cada una de estos tres bloques, se observa que las articulaciones se desarrollan en la mayor parte de los casos entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad, mientras que en el otro extremo de los tres bloques, las relaciones con otros actores externos son las menos importantes a nivel cuantitativo.

Esto último sigue siendo una característica poco explicable desde la racionalidad técnica, dada la proximidad que los gobiernos locales alcanzan en un área metropolitana. Creemos que la justificación que sigue siendo válida es la de carácter político, en el sentido tradicional del modelo de feudos independientes, con estructuras de poder político claramente diferenciadas y donde la articulación con otros actores estatales es concebida en primer término, como un riesgo.

Bibliografía

- SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA, (1997) *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Buenos Aires.
- BULCOURF, Pablo y ILARI, Sergio, “El caso del Centro de Desarrollo Regional de Trabajo (CEDERT) CAMPANA” en: *www.alianzas.org*.
- BULCOURF, Pablo y ILARI, Sergio, “El caso del Encuentro de Vinculación Tecnológica en Ituzaingó” en: *www.alianzas.org*.
- CABRERA MENDOZA, Enrique (comp.), (1996) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, ed. CIDE.
- CRAVACUORE, Daniel, FERNÁNDEZ, Marcela, ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro, (1999) *Políticas sociales en el ámbito municipal. Estudio de casos*, Bernal, inédito, U.N.Q.
- DESSLER, Gary, (1979) *Organización y administración. Enfoque situacional*, México D. F., Prentice may.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.), (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO-C.B.C. (UBA)-U.C.C.
- HALL, Richard, (1996) *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*, México, Ed. Prentice-Hall.
- ILARI, Sergio, (1997) “Las relaciones de poder en las organizaciones” en *Cuaderno de Trabajo*, nº 5, Universidad Nacional de Luján, Departamento de Ciencias Sociales.
- LEWIS, Jordan, (1993) *Alianzas estratégicas. Cómo crearlas, desarrollarlas y administrarlas para beneficio mutuo*, Buenos Aires, Vergara.
- ROSALES, Mario, (1994) “Gobiernos locales y gestión participativa”, ponencia presentada al Seminario *La descentralización en América Latina*, IULA - CELCADEL y gobierno de Córdoba.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, (1997) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires, Piadós.
- PASSALACQUA, Eduardo, (2000) “Algunas reflexiones en torno a la coordinación”, en: *Actuar en Red*, Año 1, nº 1, mayo, Buenos Aires.
- TECCO, Claudio, (1997) “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local - regional” en GARCÍA DELGADO, Daniel, *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO - C.B.C. (UBA) – U.C.C.

Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la “nueva cuestión social”⁸⁵

Sonia Álvarez⁸⁶

Introducción

El capital social, que expresa relaciones de intercambio no mercantiles, es ahora la panacea para resolver los riesgos de fractura social o los denominados “problemas de gobernabilidad”. Acuñada por Bourdieu, aunque con diversas acepciones en la historia de las Ciencias Sociales (don, redes, soportes de proximidad, etc.) la noción de capital social se incorporó recientemente a la teoría social americana y al discurso del desarrollo. En muy poco tiempo, casi diez años, ha adquirido un rápido consenso. Se ha convertido en una herramienta fundamental de política local y de los Organismos Internacionales “donantes” –especialmente el Banco Mundial– para compensar la dificultad creciente a la que se enfrentan importantes grupos de población para reproducirse por medio de ingresos provenientes de relaciones mercantiles y de los aportes redistributivos del Estado.

Surgen algunas consecuencias de esta “nueva” agenda social. Primero se pone el énfasis en las capacidades socioculturales de la población excluida para generar, mantener o reconstruir redes de reciprocidad o asociaciones de intercambio más que en las capacidades para insertarse en el mercado o en la ampliación de la ciudadanía social. Al basarse en capacidades de índole sociocultural, la economía política como espacio de redistribución de la riqueza y las instituciones políticas que garantizan derechos, se debilitan o tienden a erradicarse. Tercero, se valoran las instituciones informales con base en la costumbre, las lealtades, el honor, la afinidad más que aquellas que otorgan garantías y derechos.

En cuarto lugar, la conceptualización de la pobreza deviene multidimensional y focalizada en el “capital social” o “activos intangibles” como los denomina la

85- Trabajo realizado en el marco de las actividades de investigación del Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta y de la preparación de la tesis doctoral para la Universidad de Sevilla, España.

86- Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta (sonialva@ciunsa.edu.ar).

nueva jerga económica. Los organismos internacionales, como el Banco Mundial, promueven investigaciones y concepciones teóricas donde los aspectos cualitativos de la pobreza y la autopercepción de su situación son fundamentales. Es necesario oír las voces de la gente: “the voices of the poor” para desarrollar políticas que tengan en cuenta sus capacidades. Ya no es tan importante medir los ingresos corrientes para adquirir bienes en el mercado a través de líneas de pobreza. Tampoco derechos de acceso a servicios gubernamentales basados en garantías o titularidades como la infraestructura básica, la atención médica o la educación, como lo eran los indicadores de necesidades básicas o la cobertura de seguridad social. Se valora cada vez más el uso y sustitución de otros recursos *por los activos intangibles basados en relaciones informales de la propia gente* y menos los activos tangibles que requirieron de patrimonio acumulado o acceso a dinero.⁸⁷

En lo que respecta a las políticas y capacidades que se incentivan, son primordiales aquéllas que fortalecen la denominada “sociedad civil”, destinadas puntualmente a resolver dificultades de protección social –de allí la importancia que se le da a las energías asociativas y a la “participación” de la propia gente en la solución de sus problemas– y de cohesión, como el acatamiento a las normas y la capacidad de resolución de conflictos. Se asegura así la “autosustentabilidad” de los programas sociales (la otra cara de la prescindibilidad del Estado y el mercado) y se preserva la integración social.

En la actualidad el Banco Mundial juega un rol fundamental en la determinación y reconversión de políticas de protección social de los Estados-Nación “en desarrollo”. Esta presión se ejerce como condición para el refinanciamiento de la deuda y los préstamos asociados a la reforma del Estado. La postura del Banco con relación al capital social no es unívoca, tanto en lo que respecta a su concepción como a su eficiencia como capital alternativo para la promoción de políticas para los más pobres. Existen posiciones encontradas. Están los entusiastas y los escépticos (Edwards, 1999; Dasgupta y Serageldin, 2000). Sin embargo, en los programas sociales que financia y en las formas de legitimación de la “nueva agenda social”, el capital social es promovido como alternativa y panacea de las fallas del mercado y el achicamiento del Estado.

Este tipo de promoción del capital social, se argumentará, es presentado como alternativa a las políticas enderezadas a garantizar la cohesión social, y tiene como consecuencia la desmercantilización del acceso a recursos y la despolitización del bien común.

87- La satisfacción de las necesidades básicas en las sociedades capitalistas requiere de ingreso corriente, derechos de acceso, activos acumulados y tiempo disponible. Entre algunos rubros existirían posibilidad de sustitución y elección, aunque en otros no (Boltvinik, 1992).

De cómo el capital social deviene funcional a la nueva cuestión social

Las políticas del Consenso de Washington (privatizaciones, desregulación de las relaciones laborales y de los servicios públicos, descentralización, disminución del gasto social, debilitamiento de las políticas de cuño universal y promoción de las focalizadas) produjeron un debilitamiento de los Estados de Bienestar en el Tercer Mundo y de los derechos sociales como fuente de acceso a bienes y servicios. Las políticas macroeconómicas promovidas como condición para el refinanciamiento de la deuda deslegitimaron al Estado como proveedor de protección social, de derechos de los ciudadanos y como regulador de las relaciones sociales, del mercado y de la cohesión social. Estas condiciones, en grados diversos según países y sectores sociales, dejaron a grandes grupos de personas sin posibilidades de sobrevivir por la vía del mercado o de los derechos asociados al Estado de Bienestar.

En los países de la periferia y para los sectores subalternos, esta etapa puede caracterizarse como una de ruptura. Se trata de un quiebre de las formas de protección, reproducción y cohesión social anteriores. El debilitamiento, reducción y en algunos casos destrucción de las formas anteriores de obtención de recursos (ingresos del mercado, bienes y servicios del Estado) eliminan algunas de las garantías de subsistencia provistas por el orden anterior. En segundo término, se produjo un debilitamiento de la “ciudadanía social” asociada a derechos de acceso a servicios o bienes básicos. En tercer término, se informaliza y privatiza el “bien común” (Álvarez, 1999). El discurso que sustenta estas transformaciones promueve el fortalecimiento de la sociedad civil y del capital social y proclama la localización del bien común en sus instituciones. Se produce un doble efecto paradójico. Por un lado, se suprimen las escasas formas de desmercantilización del trabajo que había desarrollado el Estado de Bienestar. Por otro, las políticas de los organismos internacionales que los promueven tratan de “*integrar la racionalidad no mercantil dentro del modelo económico*” (Edwards, 1999) e incorporan al modelo económico tanto las relaciones domésticas y de ayuda mutua (“el capital social como activo”) como las diversas formas de trabajo informal.⁸⁸ Ambas fueron consideradas rezago de la tradición o formas anómalas de trabajo. Ahora son parte del “modelo económico” como fuente de recursos para los pobres, para crear confianza allí donde el sistema la ha debilitado y para neutralizar el conflicto social que produce la desigualdad creciente de las políticas de ajuste.

“La ‘cuestión social’ es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su

88- Las formas de trabajo informal son subsidiadas y promovidas por las políticas focalizadas, como los subsidios a los “pequeños emprendimientos”.

fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado de interdependencias” (Castel, 1997: 20). Entendida así la cuestión social no es el diagnóstico de las causas por la que una sociedad se fragmenta o pierde cohesión, sino la forma en que se encara o mitiga su posible ruptura.

El capital social está constituido por redes estables de intercambio de dones o favores que proveen bienes, servicios e identidad. Son generalmente informales aunque las hay también más formales como las asociaciones (tipo clubes, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales). Pueden interconectar hogares, grupos, personas, asociaciones y su inserción va desde lo local y nacional a lo supranacional. Pueden ser horizontales o jerárquicas. Incluso entre las más horizontales, se estructuran en el marco de relaciones de poder y desigualdad. Un don o regalo siempre requiere de otro, aunque la contraprestación se concrete más tarde y aparente no ser el efecto esperado del primer regalo.⁸⁹ ¿Cuáles son las causas que han llevado a que este tipo de vínculo que antes era una “rémora de las tradiciones” y una “traba” para alcanzar el desarrollo alcance hoy tanto consenso? Su incorporación en la agenda académica, política y social tiene muchas aristas. Existe un creciente convencimiento de progresistas, neoliberales y neoconservadores en las “energías” posibles de la sociedad civil como solución a la crisis de este fin de siglo.

Los más pragmáticos, contentos con las transformaciones producidas por la reestructuración neoliberal, promueven el capital social como discurso para justificar el retiro del Estado en su responsabilidad en la protección social y para compensar la creciente flexibilización, desmercantilización y desjuridización de las relaciones laborales, además de ser funcional para abaratar costos de las políticas focalizadas.

Otra tendencia está representada por sectores políticos y académicos que aplauden la incorporación de los factores sociales y culturales al discurso del desarrollo. Argumentan que de esta manera se podría hacer al desarrollo más inclusivo, participativo e intercultural. Aducen que las cuestiones sociales y culturales que habían sido relegadas, al asociar el desarrollo al crecimiento económico, ahora pueden ser tomadas como un elemento para ser tenido en cuenta en las modalidades de desarrollo (Kliksberg, 1999). En realidad se trata, como dice Edwards (1999) de la trivialización de lo social convirtiéndolo en un brazo de la microeconomía.

89- Mauss planteaba que en el intercambio de la reciprocidad, “*las relaciones y lazos entre los hombres parecen relaciones entre las cosas*” (1991: 170), esto hace que parezcan naturales y racionales. Ambas reifican las relaciones sociales. Según Mauss (Mauss y Durkheim, 1971) la reciprocidad implica luchas de poder. Los vínculos que se estructuran reproducen la diferencia y la jerarquía (Mauss, 1991: 254-55). Siempre requieren una contra prestación aunque se efective en el largo plazo (Mauss, 1991: 254).

Otra arista proviene de una visión culturalista y neoevolucionista del desarrollo que revisita la vieja acepción de Oscar Lewis (1961) sobre la cultura de la pobreza y la hace funcional a las explicaciones causales de la exclusión (Álvarez, 2000 y b). Para esta concepción, la equidad que dice pretender la economía neoliberal es un lugar de llegada. Arriban los más aptos, los que tienen “capacidades” que se adquieren por el desarrollo individual desvinculado de las oportunidades de partida o de las trayectorias. Los que no llegan son los “incapaces” y por lo tanto los “más vulnerables”. El factor de explicación predominante es la incapacidad inherente “cultural” de estos grupos y su “desadaptación” a los valores y pautas que “estimulan” el desarrollo económico. El estudio de Putnam (1993) sobre el desarrollo en Italia es el mejor representante de esta acepción. La cohesión al sistema de valores dominante a través de la cooperación cívica implícita en el capital social, es requisito para alcanzar el desarrollo y su carencia es muestra de “retraso socio-económico” y de “incultura cívica”. El énfasis del Banco Mundial en la acepción de capital social de Putnam esconde su objetivo económico y peca de ingenuidad. Si bien la cooperación es básica para el respeto de los derechos sociales e incide en una mayor calidad de vida, estos planteos omiten los procesos de desigualdad en la distribución de los ingresos y del poder que minan estas formas de cooperación. Por otra parte, como lo han señalado Portes y Landolt (1996) el capital social puede también contrariamente obstaculizar las normas de la democracia aunque propicie el desarrollo económico, como los cárteles de droga.

Una última vertiente proviene de sectores más progresistas y de militantes de base que afirman el valor emancipatorio y democratizador de las redes locales y translocales. Estas muestran el “lado oscuro de la luna” y crean nuevos valores alternativos a la razón instrumental y a los controles tecnocráticos (Melucci, 1996; Habermas; 1997; Offe, 1992). Se pone el énfasis en la importancia de las funciones de rendición de cuentas y de creación de comunidad de las relaciones no mercantiles (Álvarez, 2000).

Esta convergencia surge de los diferentes roles y funciones del capital social: provisión de servicios de protección, protesta social, reclamos de rendición de cuentas (Edwards, 1999) y pertenencia a una comunidad. Estas corrientes ponen el énfasis en alguno de estos aspectos. El capital social como creador de sentimientos de “comunidad” se vincula a la identidad, las creencias compartidas, las normas y costumbres que mantienen unido al grupo y le brindan cohesión. Como protección social se ha manifestado desde las redes de ayuda mutua cercanas hasta las organizaciones de base comunitarias, desde los grupos de autoayuda hasta las organizaciones no gubernamentales actuales. Las formas de asociatividad basadas en solidaridades más primarias también han dado lugar a luchas de resistencia y reivindicación importantes a través del tiempo, como el movimiento feminista, los movimientos de acceso a la tierra

urbana y rural y otros tantos. En otras circunstancias estas instituciones han tenido un papel fundamental en las demandas de transparencia y mejor distribución del poder en las instituciones estatales. Aquí el énfasis está puesto en la confianza y cooperación cívica entre el Estado y las personas.

La acepción que promueve el Banco Mundial y las agencias del desarrollo no tiene como objetivo fortalecer la función emancipatoria del capital social o convocar a resistir la economía del libre mercado. Es sólo una estrategia política y económica para compensar las fallas del mercado y el retiro del Estado. Se circunscribe a su función de protección y adaptación a situaciones de crisis. Tiene como objetivo sólo la “eficiencia económica” y por eso pierde su valor como regenerador de los valores del lucro y la ganancia. Justamente el poder de la sociedad civil como lucha y resistencia es erosionado cuando los grupos cívicos sólo son usados para ofrecer bienestar social (Edwards, 1999: 4).

Existe otro peligro: el de creer que el capital social siempre contiene lógicas o valores antimerchantiles o proclives a los intereses comunes o que permanece incólume. En realidad se destruye, transforma o reconvierte. Esto ha sucedido históricamente por muchas razones: por la generalización de las relaciones de intercambio mercantiles – como lo han demostrado los antropólogos y científicos sociales que estudian la transición a sociedades basadas en el mercado (Polanyi, 1997; Mauss, 1923-24; Sahlins, 1983)–; por la creciente destrucción de las formas de producción comunitarias y la división entre el lugar de habitación y producción (Marx); por los procesos de urbanización, división del trabajo y predominancia de la solidaridad orgánica (Durkheim); por la democratización y constitución de la figura del ciudadano por oposición a las formas políticas patrimoniales y comunales (Weber, 1979 y Arendt, 1993); por la importancia de instituciones de tutela, desde la vieja caridad al Estado de Bienestar que debilitaron las redes más locales de protección (Castel, 1997 y Donzelot, 1984); por el miedo producido por la violencia y la represión y por la explotación y humillación que minan la confianza mutua. Las formas que adquiere este particular capital, dependen entonces de una serie de circunstancias históricas, de la cosmovisión del mundo de las culturas nativas y de las estrategias de resistencia y adaptación ante estos avatares.

La categoría de capital social, su aplicación en el discurso del Desarrollo del Banco Mundial

Las Ciencias Sociales han denominado y acompañado con diversas categorías a las instituciones de reciprocidad primarias. Desde el don de Mauss, las “redes” de los antropólogos sociales ingleses, las “estrategias” de sobrevivencia y de vida propuestas por teóricos latinoamericanos, la “economía moral” de la historia social inglesa, los “soportes de proximidad” de Robert Castel, el “capital social” en Bourdieu hasta llegar al actual “capital social” en el discurso del Banco Mundial (Álvarez, 2000).

Tomemos como base del análisis a la concepción de “capital social” de Bourdieu (1980) quien se sustenta en la idea primigenia del don en Mauss (1923-24). Para Bourdieu los recursos de las redes son parte de los capitales o fuerzas que actúan en un campo cualquiera. Estos capitales no provienen de la tradición ni son propiedad de los pobres exclusivamente, se encuentran en todas los grupos sociales. Entiende como capital social el “... conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos), sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles” (Bourdieu, 1980: 2). El capital social puede procurar beneficios materiales o simbólicos. También puede multiplicar otros tipos de capitales. La red de relaciones es el producto de *estrategias de inversión social*, conciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o la reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o largo plazo. El propio intercambio transforma los objetos intercambiados en signos de reconocimiento mutuo y de pertenencia al grupo, lo que construye al grupo y determina sus límites. Delimita el espacio más allá del cual el intercambio no puede tener lugar. El volumen del capital social no sólo depende de la extensión de la red de relaciones sino del volumen del capital económico, cultural o simbólico de los miembros de la red. Así el capital simbólico asociado a la reputación y al honor “*forma parte de la red de aliados y de relaciones que se tiene (y a los que se mantiene) a través del conjunto de compromisos y deudas de honor, derechos y deberes acumulados a lo largo de las generaciones sucesivas y que puede ser movilizado en las circunstancias extraordinarias. Capital económico y capital simbólico están tan inextricablemente mezclados que la exhibición de la fuerza material y simbólica representada por aliados prestigiosos aporta por sí misma beneficios materiales. Un ejemplo de la relación estrecha entre ambos capitales se da en las economías de buena fe en la que una buena reputación constituye la mejor, sino la única garantía económica*” (Bourdieu, 1991: 200).⁹⁰

90- Sin embargo, “*es necesario tener en mente que la distinción entre el capital económico y el capital simbólico es el producto de la aplicación de un principio de diferenciación extraño al universo al que se aplica, y que sólo puede aprehender la indiferenciación de estos dos estados del capital bajo la forma de su convertibilidad perfecta*” (Bourdieu, 1991b: 200). Para Mauss (1923-24: 232) son los romanos y los griegos “*quizá influenciados por los semitas[...], quienes crearon la distinción entre derecho personal y derecho real, separando la venta del don y del cambio, aislando la obligación moral y el contrato y sobre todo marcando la diferencia entre ritos, derechos e intereses. Son ellos verdaderamente, quienes superan, con una auténtica revolución, la vieja moral y la economía de los dones, demasiado azarosa, dispendiosa y suntuaria, repleta de consideraciones personales e incompatible con un desarrollo del mercado, del comercio y de la producción, que ya entonces era antieconómica*”.

Si bien en la concepción de capital social de este autor se trata de *estrategias de inversión social*, los motivos para la interacción no están basados en comportamientos con fines económicos. Se puede conseguir trabajos o aumentar el capital por la pertenencia a una red, pero formar parte de estos vínculos no tiene como móvil la razón instrumental o el cálculo.

Recientemente esta categoría viene a extrapolarse al campo de la economía y al discurso del desarrollo reconociendo “*su importancia determinante en la factibilidad y la productividad en la actividad económica*” (Moser, 1998: 4, *traducción nuestra*). Los economistas la incorporan como un capital o como un activo reconociendo su valor y funcionalidad para paliar la creciente exclusión de las formas de supervivencia mercantiles y del retiro del Estado.

Existen otras fuentes contemporáneas de la categoría de capital social (Alejandro Portes, 1996) además de Bourdieu, provenientes del campo de la economía: Glen Loury (cit. Portes, 1996: 245, 246) y Coleman (2000) quien introduce el concepto en la sociología norteamericana. A estos autores les interesa el capital social en su relación con la formación de capital humano y en la identificación de mecanismos por los cuales se genera.

El aporte de Robert Putnam en su estudio para Italia es fundamental, como ya se señaló. Define el stock de “*capital social como redes recíprocas informales, confianza y normas –en instituciones jerarquizadas y horizontales– que facilitan la cooperación y la coordinación para beneficio mutuo*” (Putnam, 1993). En comunidades como las del norte de Italia, donde el capital social es fuerte (organizaciones comunitarias activas, clubes, asociaciones) existe progreso económico, a diferencia del área sur “incivilizada” que se mantiene por estas causas subdesarrollada. Para Putnam la “*incultura cívica*”⁹¹ es equivalente a carencia de capital social y a subdesarrollo económico.⁹²

Otros autores, en esta misma línea, ponen énfasis en la forma en que los valores y actitudes del capital social ayudan a las personas a *trascender relaciones conflictivas y competitivas* para conformar relaciones de *cooperación y ayuda mutua* (Stiglitz; 1998; Newton y Baas, cit Kliskberg, 1999). Para Baas el

91- “Estas comunidades no se hicieron cívicas simplemente porque eran ricas. Los récords históricos sugieren fuertemente precisamente lo opuesto: ellos se hicieron ricos porque eran cívicos”. (Putman, 1993)

92- Según Portes y Landolt (1994) la concepción de capital social de Coleman ha sido estirada en diversas formas. En las manos de Putman, más que de individuos, ha devenido propiedad de grupos e inclusive naciones. El capital social colectivo no es simplemente la suma de los capitales sociales individuales. Si es un recurso a disposición de las redes, los recursos que algunos individuos consiguen se obtienen a expensas de otros. Otro estiramiento consiste en confundir las fuentes del capital social con los beneficios que derivan de él. Esto lleva a un razonamiento circular porque su presencia es frecuentemente inferida de los activos que un individuo o grupo adquiere.

capital social tiene que ver con la *cohesión social*, con la identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva. Baas afirma sin tapujos que el capital social sería fundamental para resolver las “fallas” del mercado, a través de acciones colectivas y el uso comunitario de recursos.

La aplicación de la categoría de titularidades intangibles en los estudios de Amartya Sen sobre la hambruna a la de activos como capital social, es otra fuente de conocimiento que permite la incorporación del capital social como estrategia de desarrollo del Banco Mundial. Para Sen (1995) hay bienes tangibles e intangibles con los cuales una persona puede contar e intercambiar. A estos últimos los denomina “titularidades” (*entitlements*). El mapa de titularidades intercambiables depende de las características de la situación legal, económica de la sociedad en cuestión y de la situación de la persona en ella. También dependerá de las oportunidades productivas y de las posibilidades de intercambiar productos y recursos. Las provisiones de la seguridad social, el seguro de desempleo o los ingresos mínimos, también forman parte de ese mapa. La hambruna es el resultado de falta de bienes tangibles o de titularidades o de ambas a la vez. La aplicación de las titularidades al capital social extiende el concepto a otros activos intangibles, como los recursos provenientes de redes y a las relaciones domésticas.

Caroline Moser (1998) en un estudio promovido por el Banco Mundial, incorpora la categoría de capital social como activo de los hogares sobre la base de los aportes de Sen y otros. Su estudio pretende “contribuir al debate acerca de las estrategias de reducción de la pobreza a un nivel local sustentable que refuerza las soluciones inventivas de las propias personas, más que sustituirlas, bloquearlas o no tenerlas en cuenta”. Categoriza los activos de los individuos pobres de la ciudad en términos de cinco abordajes de la vulnerabilidad (*asset vulnerability framework*). Éstos incluyen los activos tangibles como el capital humano y laboral, activos menos productivos tales como la vivienda, y activos intangibles y más invisibles tales como las relaciones domésticas y el capital social” (1998:1, *traducción nuestra*).

El uso de la categoría de capital social a la economía realizada por Glen Loury y Coleman; la visión de Putnam como promotor de condiciones que facilitan el desarrollo, el estudio pionero de Amartya Sen y la aplicación de su idea de titularidades no tangibles⁹³ a los activos de los hogares desarrollada por

93- Es interesante destacar que en Sen (1995) el concepto de titularidades asociado a derechos de acceso se desarrolló para explicar las hambrunas a partir de su debilitamiento. Al tomarlo como un activo individual, de redes, o de naciones vinculado con capacidades asociadas a cierto tipo de valores morales, en cuenta de tomarlo como derechos o garantías se lo informalizó quitándole su juridicidad.

Moser, ofrecen el marco general que permite al Banco Mundial y otros organismos internacionales promover el capital social en sus políticas de “ataque” a la pobreza.

El protagonismo del ex Vicepresidente Senior y Jefe de Economistas del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, en forma conjunta con James Wolfensohn, el actual presidente, han sido fundamentales para incorporar una visión “social” de la misión del Banco (Edwards, 1999) y la importancia de los factores sociales como alternativa al desarrollo. Sin embargo la visión de Stiglitz sobre el capital social es más escéptica que las anteriores. Si bien puede ser funcional a problemas de pobreza al sustituir bienes basados en relaciones mercantiles, debe ser reconvertido por el “desarrollo”. Para Stiglitz (2000) el capital social tendría cuatro aspectos diferentes. El primero es el conocimiento tácito, que es parte de lo que mantiene unido a la sociedad produciendo cohesión, pero también un conjunto de aptitudes cognitivas y predisposiciones. Por ejemplo la cultura de Internet que comparten los alumnos que asisten a las universidades americanas. Esto es capital porque toma tiempo y esfuerzo en producirlo (tiene costos de oportunidad) y es un medio de producción. En segundo término, el capital social puede ser pensado como una colección de redes, en las cuales uno es socializado y aspira a serlo. Tercero, el capital social es al mismo tiempo una agregación de reputaciones y una manera para conseguir reputación. Los individuos invierten en reputación (una forma implícita de capital) porque reduce los costos de transacciones y ayuda a romper barreras para entrar en una variedad de producciones y relaciones de intercambio. Finalmente, el capital social incluye el capital organizacional (estilos de administración, incentivos, comandos, prácticas de trabajo, sistemas de resolución de conflictos, estilos de venta, procesos de afiliación a la empresa). Este último aspecto, permite pensar en mecanismos diferentes a los del mercado pero que están estrechamente vinculados (Stiglitz, 2000: 60-61, *traducción nuestra*).

Podemos ver en la visión de Stiglitz un parecido de familia con la de Bourdieu. En ambos hay una mutua relación entre la reputación (capital simbólico), las redes (el capital social), el conocimiento tácito (capital cultural) y el capital económico. El ex vicepresidente del Banco Mundial reconoce que *“una importante función de lo que nosotros hemos venido a llamar ‘capital social’ es complementar o substituir los intercambios basados en el mercado y en la asignación de recursos. Claramente también, interactúa e incide en los intercambios de mercado”*. Por ello señala abiertamente, a diferencia de Putman, que *“puede haber [...] como la forma de una U invertida en la relación entre densidad de capital social y nivel de desarrollo”*. Por oposición en *“las economías de mercado avanzadas parece haber una reestructuración y profundización del capital social, no en la forma de ‘normas y regulaciones’ que substituyen o complementan el mercado y el Estado pero si en la forma de densas redes interpersonales de*

conocimiento tácito que se desarrolla en la empresa y en las grandes organizaciones burocráticas (como el monitoreo de pares, círculos de control de calidad, por ejemplo). Esta evolución del mercado en su interrelación con instituciones no mercantiles se caracteriza por una situación en la que las actividades económicas son subsumidas en las relaciones sociales a otra donde las relaciones sociales son subsumidas por el sistema económico” (2000: 64, 65). Stiglitz reconoce que el desarrollo destruye capital social que debe ser reconvertido, por lo que los valores nativos deben ser excavados.

La visión oficial del Banco sobre el capital social, la que se expresa en sus documentos oficiales, es táctica, no crítica como la de Stiglitz. La página web (World Bank Group, 1998) sobre capital social (“*social capital for development*”) expresa una concepción utilitaria del capital social. “*Cada vez más evidencias muestran que el capital social es crítico para aliviar la pobreza y para el desarrollo humano y económico sustentable*” teniendo un “*efecto en la productividad comunal y en su bienestar*” (World Bank Group, 1998, traducción nuestra). La visión del Banco sobre esta categoría es muy amplia e incluye instituciones de las más variadas, obviando sólo a las familias y a las empresas. Sería lo que mantiene unida a la sociedad, estando compuesto por instituciones, asociaciones y redes horizontales y verticales, formales e informales; relaciones y normas que moldean la calidad y cantidad de las interacciones, e “*incluye el ambiente social y político que moldea la estructura y facilita el desarrollo de normas, como los gobiernos, el régimen político, las leyes, las cortes de justicia y libertades civiles y políticas*” (World Bank Group, 1998, traducción nuestra). La cantidad de trabajos promovidos por el Banco sobre capital social muestra la relevancia que tiene este tema para sus estrategias de desarrollo y las políticas de “alivio a la pobreza”⁹⁴.

Capital social, la pobreza revisitada

En los 90, en el contexto de crisis de los paradigmas estructuralistas y la progresiva relevancia de los abordajes constructivistas, se inicia una etapa que pone en cuestión las visiones de la pobreza que la reducen a aspectos materiales. Los científicos sociales comienzan a revalorizar estudios donde la pobreza es vista como un fenómeno complejo y las percepciones de los propios sujetos son fundamentales. Se retoman así muchas de las visiones antropológicas de la pobreza. Algunas cercanas a la “cultura de la pobreza” se reactualizan (Feijóo, 1990), otras como las utilizadas en estudios de sectores empobrecidos focalizan

94- Recientemente se ha generado un área denominada Social Capital Initiative (SCI) con subsidios del gobierno de Dinamarca (Collier, 1998). A partir de doce proyectos se pretende “ayudar a definir y medir el capital social de una mejor manera”, además de mejorar el monitoreo del “stock, la evolución y el impacto del capital social”.

en la importancia de los “capitales” no materiales (simbólicos, culturales, sociales) como recursos para contrarrestar sus efectos (Kessler, 1999, Minujin y Kessler, 1995).

Desde los organismos internacionales “donantes” y de algunas concepciones académicas, los pobres son vistos como carentes de capacidad para triunfar en el mercado y para movilizarse y demandar, sin embargo “poseen” recursos para resolver problemas a partir de las redes de proximidad y encarar la subsistencia por medio de la autogestión comunitaria o familiar. Esta visión es como el espejo invertido de los fundamentos de la “promoción comunitaria”. Antes había que promover capacidades que los pobres no poseían para superarse y que eran causales de nuestro “subdesarrollo”. Ahora dichas capacidades adquieren visibilidad para los ojos de la política y de la academia y se convierten en “la” solución para el “ataque” a la pobreza, no en su causa como pregonaban las teorías desarrollistas en las décadas de los 60 y 70.

Se observan, en la actualidad una serie de tendencias. Por un lado, la importancia ya señalada de los estudios de la pobreza desde las percepciones de los propios pobres. Dada la relevancia que tiene para las políticas focalizadas y para la gobernabilidad, detectar los grupos “vulnerables”, se desarrolla un arsenal teórico y técnico sobre esta categoría que no había tenido importancia hasta ahora. Los sectores considerados vulnerables o en “riesgo” o los que son percibidos como “amenaza” no son más los pocos, mal sindicalizados y desregulados trabajadores estables; son sólo y exclusivamente los más pobres de entre los pobres, los más “vulnerables” (mujeres jefas de hogar, desocupados, enfermos, jóvenes, ancianos, etc.). Tienen cada vez menor importancia los análisis de las condiciones sociales y económicas que generan y agudizan la pobreza.⁹⁵ La preocupación de las políticas y la teoría por la vulnerabilidad remite a las formas de inserción y a los atributos de las personas cuya fragilidad es mayor. De allí la importancia también de los estudios cualitativos o de los que realizan mediciones sobre la precariedad en la inserción laboral.

El Banco Mundial, en los noventa, comienza a desarrollar análisis de la pobreza desde una perspectiva multidimensional para identificar de “manera rutinaria” los problemas “*fundamentales de la pobreza en los países y asociar la agenda política a temáticas de la pobreza*”. Incluye datos cuantitativos como las líneas de pobreza, las características demográficas de las poblaciones pobres y su nivel económico (fuente de recursos, propiedad de bienes, patrones de consumo, acceso a servicios). Para completar esta mirada estadística ha de-

95- Desde las Ciencias Sociales, sin embargo, los estudios sobre la crisis del trabajo como fuente de ingresos, de integración social y de identidad se localizan más en las transformaciones de las relaciones sociales y del trabajo que aquellos que ponen el foco en la pobreza.

sarrollado lo que denomina “participatory poverty assessments” (PPA), que implica la evaluación de la pobreza por los propios pobres. Esto constituiría un proceso participativo de investigación focalizada en las “voces de los pobres” (voices of the poor) que pretende entender la pobreza en el contexto social local, institucional y político (Narayan, 1999: 7-15, *traducción nuestra*).⁹⁶

Este abordaje examina la problemática de la pobreza a través de las instituciones de una manera multidimensional. Parte del supuesto de que éstas juegan un rol crítico, ya sea respondiendo o reprimiendo sus necesidades, opiniones y voces. Esta perspectiva incluye las valoraciones de la efectividad, calidad y accesibilidad de una serie de instituciones con las que los pobres se encuentran, incluidas las agencias gubernamentales e instituciones legales y financieras.

El estudio arriba a cuatro conclusiones fundamentales acerca de la experiencia de la pobreza desde la perspectiva de los propios pobres. “*Primero que la pobreza es multidimensional. Segundo que los hogares se deshacen bajo el estrés de la pobreza. Tercero que el Estado ha sido largamente inefectivo en llegar a los pobres. Cuarto que el rol de las ONGs en la vida de los pobres esta limitado y así, los pobres dependen primariamente de sus propias redes informales. Finalmente, los pobres creen que los lazos de solidaridad y confianza se están rompiendo*” (Narayan, 1999: 7-9).

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/1 para “atacar la pobreza” del Banco, en su primer borrador, parte de una definición de pobreza que tiene en cuenta tanto los bajos niveles de ingresos y consumo como los bajos niveles de logros en educación, salud y estado nutricional. También incluye la falta de poder y la vulnerabilidad. “*Esta concepción amplia de la pobreza está basada en las voces de los pobres mismos y por el argumento filosófico de Amartya Sen y otros que ven a la pobreza como una deprivación de capacidades básicas más que solamente bajos ingresos*” (World Development Report, 2000/1, *subrayado y traducción nuestra*). La pobreza no es sólo un problema de recursos monetarios obtenidos en el mercado sino de privación de otras capacidades. El tema es cuál capacidad determina la adquisición de las otras. El foco en las capacidades y no en las condiciones estructurales de desigualdad que provo-

96- El Banco Mundial ha procesado setenta y ocho reportes de PPA los que se basaron en “discusiones con hombres y mujeres pobres y otros participantes (stakeholders)”. Sus resultados se han publicado en dos libros. El primero se denomina “Voices of the poor. Can anyone hear us?” (Narayan, Deepa y otros, 2000) y el segundo “Voices of the poor. Crying out for change” (Narayan, Deepa y otros, 2000). Este producto esta sirviendo para insumo del reporte del desarrollo mundial 2000/1 para “atacar la pobreza”.

can la pobreza, acerca esta visión a la de la “cultura de la pobreza” aunque más modernizada.

Reflexiones finales

La inclusión del capital social como estrategia de desarrollo y la visión cualitativa de la pobreza que es su contracara, no son sólo instrumentos funcionales a la “cuestión social”. Permiten dar al “ajuste un rostro humano”. La agudización de las desigualdades sociales, de la pobreza y de la vulnerabilidad social a límites alarmantes luego de las políticas promovidas por el Consenso de Washington, pusieron en jaque la estabilidad futura del equilibrio global. James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, en un discurso reciente hacia referencia a este sentimiento. *“Sin equidad no puede haber estabilidad mundial. Sin un mayor sentido de justicia social, nuestras ciudades no serán seguras y nuestras sociedades no serán estables. Sin inclusión, demasiados de nosotros estaremos condenados a vivir separados, armados y aterrados”* (Wolfensohn, 1997). Es claro que el miedo y la amenaza potencial a la gobernabilidad y el riesgo de fractura del planeta globalizado es el móvil más importante de estas propuestas, no un genuino interés por atacar la pobreza.

El “empoderamiento” de los pobres, categoría en boga y anglicismo para el tan mentado *“empowerment”* que promueve el Banco tendería a *“dar poder y voz a los que no la tienen”*. Sin duda es necesario festejar que el Banco se preocupe por la transparencia y la necesaria rendición de cuentas. A juzgar por el resto de las políticas económicas que se promueven no pareciera que se pretenda remover las barreras sociales más estructurales radicalmente necesarias para la reducción de la pobreza. Se vislumbra cada vez más una segmentación marcada de las instituciones de lo social, producto del desmantelamiento de las políticas de cuño más universal y de la promoción de políticas focalizadas o “pro-pobres”. Más que beneficiar a los pobres estas estrategias tienden a aumentar las desigualdades y a estigmatizar aún más la accesibilidad a la protección social. Habría que preguntarse ¿hasta qué punto es posible lograr dicho poder, en el marco de crecientes desigualdades sociales, mayor concentración de la riqueza y del poder y ruptura de los lazos sociales, como el propio Banco lo reconoce? A pesar de nuestro escepticismo sobre la posibilidad de tan paradójal desafío, también es cierto que la activa participación de la sociedad civil en el reclamo por la rendición de cuentas, la ampliación y la mejora de la calidad de los servicios sociales puede incrementar su protagonismo y una mayor apropiación de sus beneficios.

¿Puede el capital social de los más pobres aumentar el sentimiento de comunidad y la confianza y disminuir la pobreza? Pareciera que si no se modifican otras condiciones más estructurales, los vínculos primarios sólo podrán com-

plementar o parchar las carencias de derechos de acceso o la escasez de ingresos monetarios. Ya Bourdieu planteaba que el volumen del capital social no sólo depende de la extensión de la red de relaciones sino del volumen del capital económico, cultural o simbólico de sus miembros. Esto significa que mientras más poderes tengan los grupos o las personas, más efectivo será el capital social. Si es así, las crecientes desigualdades económicas, raciales, étnicas de género y de clase potenciarán los capitales sociales respectivos. Es muy poco probable entonces que de su fortalecimiento resulte una disminución de la pobreza y de la desigualdad. Está probado que los vínculos primarios sirven para mitigar las situaciones de vulnerabilidad, como lo han demostrado durante estas últimas décadas los estudios antropológicos. Lo que no se ha probado todavía es su utilidad para resolver problemas de desigualdad y condiciones estructurales de inequidad. También se ha demostrado que el uso de algunas estrategias de los pobres para no hundirse, como el trabajo de menores, puede resolver problemas coyunturales pero en el largo plazo aumenta la exclusión. Sabemos también que las fuentes más importantes de debilitamiento de la confianza han sido las diversas formas de explotación, humillación, dependencia y falta de poder que sufren los excluidos, como lo demuestra el propio Banco en su último libro sobre las voces de los pobres (Narayan, 2000). Si esto es así, la confianza será difícil de renacer en una sociedad cada vez más excluyente. ¿Qué valores habrá que fortalecer para recuperar la confianza? No parece que los incentivos actuales “solidaridad entre los pobres y competencia para los más capaces” (Álvarez, 1999), pueda coadyuvar en esa línea. ¿Qué capital social se recompondrá? ¿Aquél que dignifique al género humano o el que produce más dependencia, humillación y explotación—sobrevivencia a partir de redes que multiplican la violencia, promueven relaciones clientelares y prebendarias o la droga u obligan a las familias y a los niños a vivir en las calles o al trabajo infantil—?

Cabe preguntarse finalmente, si la incorporación del capital social como categoría analítica y como instrumento de “desarrollo” puede significar una aceptación de la diversidad cultural y respeto a las variadas formas de vivir en el mundo. Ante las tendencias destructoras del capitalismo de los vínculos sociales que no se adecuan a la lógica mercantil, parece ser sólo una herramienta instrumental. En la historia de América Latina ya se ha demostrado que los procesos de subsunción o funcionalización de lógicas no mercantiles a la capitalista ha generando procesos de exclusión y segmentación social y étnica de la población, cada vez más salvajes. Podría pensarse, sin embargo, que la funcionalización parte del reconocimiento tácito y muchas veces explícito de que existen poblaciones, países y regiones residuales o “no viables”. A los fines de la “gobernabilidad” conviene que se reproduzcan sin incorporarlas al mercado o a los derechos sociales de la ciudadanía.

Si no situamos el análisis en cada contexto social particular podemos arribar a conclusiones peligrosamente ingenuas. El capital social puede favorecer la democratización y humanización de la sociedad y puede también debilitar los derechos y garantías sociales. Su resultado dependerá de la intensidad y crudeza de la desigualdad socio cultural y de las formas de dominación. Los bienes que se intercambian al no estar basado en garantías o derechos, más bien en la costumbre y la tradición, pueden coadyuvar a concentrar el poder aún más de los que tienen más volúmenes de otro tipo de capitales. El contrato que implican las relaciones mercantiles o jurídicas si bien esconde las diferencias también ofrece garantías entre las partes (testigos, fianzas, escrituras). Las comunidades o los grupos basadas en lealtades, honor o confianza mutua no requieren de contratos. La palabra es lo que vale como en la mafia, en el grupo de amigos y parientes, en las redes basadas en el prestigio académico. La cohesión depende del autocontrol mutuo y de la fuerza de las recompensas y de los castigos a los que no son leales. Como plantean Portes y Landolt (1996) hay que poner atención también en las implicancias negativas de este tipo de intercambios. Por ejemplo, pueden conspirar en contra de lo público al limitar la posibilidad de acceder a ciertos recursos a aquellos que no pertenecen a la red. Pueden restringir la libertad individual al reforzar los lazos comunitarios. Pueden presionar hacia abajo como la pertenencia a tribus urbanas que si bien ofrecen auto respeto y bienes materiales, en el largo tiempo, previenen de adquirir capital humano.

En una sociedad muy desigual los intercambios informales seguramente fortalecerán las prebendas más que democratizar y otorgar derechos. En una sociedad más igualitaria pueden servir para profundizar los vínculos de solidaridad.

Bibliografía

- ARENDDT, Hannah, (1993) *La condición humana*, Barcelona, Paidós. (Primera edición por the Universty of Chicago Press, 1958).
- ÁLVAREZ, Sonia, (1999) “Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política para los excluidos” en: *Revista Umbrales*. Revista de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, n° 6, Maestría en Desarrollo Humano, Universidad de San Andrés, La Paz (octubre).
- (2000a) “La transformación de las instituciones de reciprocidad y control, de la ‘biopolítica’ a la ‘focopolítica’”. América Latina, riesgo social y políticas sociales en la modernidad tardía”. Enviado a publicar en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela.
- (2000b) “Pobreza y Desarrollo Humano, nuevas categorías para viejas representaciones”. Primeras Jornadas de Políticas Sociales del Mercosur, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, Argentina, mayo 2000.
- BOLTVINIK, Julio, (1992) “Pobreza, naturaleza humana y necesidades” en: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, América Latina. El reto de la pobreza, conceptos métodos, magnitud, características y evolución. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia.
- (1999) “Economía moral” *La Jornada*, México, viernes 12 de marzo de 1999.
- BOURDIEU, Pierre, (1980a) “Le Capital social”, Actes de la recherche en Sciencies Sociales n° 31, pp. 3-6.
- (1985) *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Ed. Akal, Madrid.
- (1988) “De la regla a la estrategia” en: *Cosas dichas*, Buenos Aires, Gedisa.
- (1991); *El sentido práctico*, Taurus Ediciones, Madrid, 1991 (*Les sens pratique*, 1980 by Les Editions de Minuit).
- CASTEL, Robert, (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- (1999) “Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial” en: Novacovsky (comp) *De igual a igual*, Buenos Aires, FCE.
- COLLIER, Paul, (1998) Social capital and poverty, Social Capital Initiative. Working Paper No. 4. The World Bank. Social Development Family. Enviromentally and Socially Sustainable Development Network.

- COLEMAN, James, (2000), "Social capital in the creation of human capital" en: Dasgupta, P. y Serageldin, Ismail, *Social capital, a multifaceted perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington.
- DASGUPTA, P. y SERAGELDIN, Ismail, (2000) *Social capital, a multifaceted perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington.
- DONZELOT, Jaques, (1984) *L'invention du social*, Paris, Fayard.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, (1993) *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Ediciones Alfons et Magnanimus. España.
- EDWARDS, Michael, (1999) *Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital*. (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/edwards.htm>).
- FEIJOO, María del Carmen, (1990) "*La pobreza latinoamericana revisitada*" en: *Revista Nueva Sociedad*, n° 108, Venezuela.
- HABERMAS, Jurgen, (1997) "La nueva impenetrabilidad" en: *Ensayos Políticos*. Barcelona, Península. (3ra. Edición) (Primera edición en Alemán 1985).
- KESSLER, Gabriel, (1999) "Lazo social, don y principios de Justicia: sobre el uso del capital social en sectores medios empobrecidos" en: Ípola, E., (comp) *Los cien años de la primera cátedra de sociología*, Buenos Aires, Eudeba.
- KLIKSBERG, Bernardo, (1999) *Capital Social y Cultural, claves olvidadas del desarrollo*, INDES, BID (mimeo).
- LEWIS, Oscar, (1961) *La cultura de la pobreza, cinco familias*. México, FCE.
- MAUSS, Marcel y DURKHEIM, Emile, (1971) *Las formas primitivas de clasificación. Contribución al estudio de las representaciones colectivas* en: Marcel Mauss, *Obras Completas*.
- MAUSS, Marcel, (1923-24) "Ensayo sobre los dones, motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas" en: Marcel Mauss, *Sociología y Antropología*. Ed. Tecnos. 2da. Reimpresión, Madrid, 1991. Traducción de Teresa rubio de Marin Retortillo. (Publicado en *Anne Sociologique*, segunda serie, tomo I).
- MELUCCI, Alberto, (1996) *Challenging Codes: Collective Action in the formation Age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MINUJÍN, Alberto y Kessler, Gabriel, (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*, Bs. As., Ed. Temas de Hoy.
- MOSER, Caroline, (1998) *The asset vulnerability framework; reassessing urban poverty reduction strategies*. World Development, vol. 26, n° 1, pp. 1-19, Elsevier Science Ltd, Great Britain.

- NARAYAN, Deepa y otros, (1999) *Voices of the Poor*, vol. I, *Can Anyone Hear Us? Vocies From 47 countries*. Poverty Group, PREM, World Bank, December.
- (2000) *Voices of the poor. Can any one hear us?* Washinton, Published by Oxford University Press for the World Bank.
- NARAYAN, Deepa y otros, (2000) *Voices of the poor. Crying out for change*. Poverty Groupe. World Bank. June 2000.
- OFFE, Claus, (1992) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Ed. Sistema.
- POLANYI, Karl, (1997) *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta.
- PORTES, Alejandro y LANDOLT, Patricia, (1996) The downside of social capital, *The American Prospect*, no. 26 (May-June 1996): 18-21, 94 (<http://epn.org/prospect/26/26-cnt2>)
- PUTMAN, Robert D., (1993) “The prosperous Community: Social Capital and Public life” en: *The American Prospect* n° 13 (Spring, 1993). (<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>)
- SAMIR Amin, (1974) *El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico*. Barcelona, Editorial Fontanella.
- SALHINS, Marshall, (1983) *Economía de la Edad de Piedra*, Madrid, Akal/Universitaria.
- SEN, Amartya Kumar, (1995) “Ingredients of famine analysis: availability and entitlements” en: *Nueva economía del bienestar. Escritos seleccionados*. Universidad de Valencia, Servei de publicacions, Arts Grafiques Soler, Valencia.
- STIGLITZ, Joseph, (1998) *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processses*. 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, Switzerland, October 19, 1998.
- (2000) “Formal and informal institutions” en: Dasgupta, P. y Serageldin, Ismail, *Social capital, a multifaceted perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington.
- WEBER, Max, (1979) *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. (Primera edición 1992, por Bhor).
- WOLFENSOHN, James, (1997) “El desafío de la inclusión”, discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores, Hong Kong, China, 23 de septiembre de 1997. http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdws_p_97s.htm.
- WORLD BANK GROUP (1998) Poverty net. Social capital for development. (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>).

WORLD BANK, (1999) World development report 2000/1. Attacking Poverty.
Approach and Outline. September 2, 1999.

----- (2000) World development report 2000/1. Attacking Poverty.
Approach and Outline. Consultation Draft. January 17, 2000.
World Bank Group. A Status Report to Participatory poverty assessments.

Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea⁹⁷

Luciano Andrenacci⁹⁸

Introducción

Durante el último cuarto del siglo XX se produjeron transformaciones capitales en el modo de funcionamiento económico de la Argentina, que culminaron en un nuevo diseño de las relaciones entre Estado y economía. El Estado se retiró de sus tradicionales formas de intervención en los mercados de insumos y de servicios, privatizando la totalidad de las empresas del sector público; alzó las barreras que protegían el mercado interno del comercio internacional de bienes y capitales; y desactivó además uno a uno sus instrumentos regulatorios del mercado de trabajo. El sector privado argentino respondió con una profunda reconversión, acorde al nuevo medio ambiente macroeconómico, que causó la desaparición de la parte de la estructura productiva que dependía del cierre del mercado interno o de la tutela estatal; con la concentración, “financiarización” e internacionalización de la propiedad del capital; y con la integración creciente de los mercados locales a los mercados globales (internalizando rápidamente las coyunturas de expansión y contracción de la economía internacional, en especial las oscilaciones de los mercados financieros).

Estas nuevas formas de funcionamiento mostraron éxito en recuperar niveles de crecimiento económico —medido como variación del Producto Bruto Interno— superiores a los de la década de 1980. Pero la irregularidad y selectividad de sus beneficios ha traído aparejada, en general, una creciente desigualdad en las condiciones de vida de la población; y en particular, graves problemas de empleo, así como el crecimiento y la heterogeneización de la pobreza.⁹⁹ Aunque

97- Quisiera agradecer las contribuciones de Fernando Falappa y de Daniela Soldano (ICO/UNGS) a la versión original de este trabajo.

98- Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS) y Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) (*landrena@ungs.edu.ar*).

99- Ver, en este mismo volumen, los trabajos de Morano, Lorenzetti y Parra; y Rodríguez Enríquez.

muchos de estos procesos ya estaban en marcha desde mediados de los años '70, su aceleración se produjo (con la excepción de las coyunturas de 1981-82 y 1989-90) en la década de 1990.

Los economistas locales no parecen estar en condiciones de brindar una explicación conclusiva de este aparente *trade-off* entre igualdad en la distribución del ingreso y crecimiento del PBI. En los foros internacionales, sin embargo, el debate está definitivamente instalado. Es muy fácil ver el largo camino que separa al optimismo de hace algunos años¹⁰⁰ con la conclusión, cada vez más desembozada, de que el crecimiento por sí sólo no es condición suficiente para la reducción de la desigualdad.¹⁰¹

En este contexto, la política social salta al centro de debate. En efecto, ha tendido a generalizarse la idea de la necesidad de acompañar al crecimiento del PBI con dosis apropiadas de política social. La experiencia estadísticamente exitosa de Chile y de otros países de América Latina muestra que un cierto tipo de inversión en política social, sin abultar excesivamente el presupuesto público (y en consecuencia sin representar un riesgo financiero) puede estabilizar o disminuir las cifras de pobreza extrema, aunque claramente no logre disminuir la desigualdad medida por brechas de ingreso o por coeficientes de Gini.¹⁰²

¿De qué política social se trata? De intervenciones dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas, ejecutadas por organismos desconcentrados o descentralizados hacia el nivel local, articulados con organizaciones no gubernamentales filantrópicas, religiosas y comunitarias.

Estas intervenciones, no cabe duda, mejoran la situación relativa de amplias capas de la población que la degradación del empleo arrojó hacia condiciones de vida situadas en el límite de la supervivencia física. Pero, a la vez, aceptan la irreversibilidad de ese hecho mismo. No será la macroeconomía, el empleo, el que opere ese rescate. Las pautas de funcionamiento de la economía quedan fuera de toda discusión posible; la economía aparece, en este sentido, *despolitizada*. Al mismo tiempo las condiciones de vida que permite el funcio-

100- Ver, por ejemplo, Edwards (1995).

101- Ver CEPAL, (1999); o IADB (BID), (1999).

102- De manera simplificada, la brecha de ingreso muestra la diferencia entre los porcentajes del total del ingreso de que se apropian respectivamente la franja más rica y la franja más pobre de la población. El coeficiente de Gini mide el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso en una escala de 0 a 1 (siendo 0 la distribución del ingreso de manera perfectamente igualitaria sobre el total de la población y 1 la concentración de la totalidad del ingreso en una única persona). Ver IADB, (1999) capítulo 1.

namiento de la economía argentina aparecen *deseconomizadas*; esto es, dejan de ser consideradas como un problema económico para convertirse en un problema *político*: un problema que no depende de alternativas de política económica sino... del complejo de políticas sociales.

La política social se especializa entonces en modelos de intervención en las márgenes de los mecanismos de integración centrales de la sociedad, aquellos que siguen (afortunada o desafortunadamente) ligados a las relaciones salariales. Se dirige ahora a captar a los excluidos en sus escenarios más evidentes, formalizados en los moldes técnicos de una “población-objeto”,¹⁰³ brindando formas de supervivencia sustitutas al empleo asalariado, a un costo lo más bajo posible. Esa política social oculta, bajo un manto de eficacia y eficiencia, de continuo perfeccionamiento técnico, importantes consecuencias en términos de modelos de integración social y de ciudadanía de las sociedades contemporáneas. En este artículo propongo algunas hipótesis teóricas diseñadas para dar cuenta de estas cuestiones en el caso específico de la Argentina contemporánea.

Políticas económicas neoclásicas y política social

El debate de la política social es, en el fondo, el gran debate acerca de las condiciones sociales en el capitalismo global de fin de siglo. Los modelos fordistas de acumulación económica y los modelos keynesianos de intervención económica en los países centrales, que garantizaron crecimiento económico e integración social masivos en países centrales y periféricos entraron en crisis durante la década de 1970. El nuevo pensamiento hegemónico (producto de la confluencia estratégica de posiciones académicas, de los organismos multilaterales y del poder relativo de empresas y bancos internacionales) realizó su diagnóstico: caída de la tasa de rentabilidad por exceso de regulación estatal.¹⁰⁴ La recuperación de las tasas de crecimiento dependería entonces de un aumento de libertad para la iniciativa privada.

Las coaliciones políticas locales aprobaron claramente el primer diagnóstico y pusieron en marcha sus respectivos “ajustes”. Una serie de medidas desregulatorias de diferente amplitud (en los intercambios internacionales de bienes y de flujos financieros, en las reglas de funcionamiento de los mercados de servicios y de trabajo) acompañadas de un reacomodamiento de la intervención estatal (disminuyendo el peso financiero relativo del Estado en la economía y remercantilizando regiones enteras de servicios públicos y de protección social) transformaron notablemente (aunque en gradaciones diversas) las condi-

103- Ver Dañan, (1996).

104- En realidad se podría decir que se constituyó un pensamiento hegemónico alrededor de ese diagnóstico. Ver Lordon, (1997).

ciones macroeconómicas de los países centrales; y todo en un lapso tan corto como el que había demandado la transformación de los años 30. Esos cambios tuvieron éxito en reestabilizar las finanzas de Estados endeudados en el sostén del complejo fordista, en restablecer la rentabilidad de un número de ramas de la economía (sepultando definitivamente a otras), y en consagrar el rol del mercado financiero como rueda maestra de la economía internacional.

Las consecuencias sociales de estos cambios fueron, sin embargo, bastante graves. Las más preocupantes provinieron, en una primera etapa, de los niveles de empleo;¹⁰⁵ y en una segunda etapa de la calidad del empleo.¹⁰⁶ En países en los que las relaciones salariales habían sido, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los vectores centrales de la integración social, proporcionando a la vez un lugar de inscripción sociopolítica y una protección tutelar a los asalariados, una *condición salarial*,¹⁰⁷ estas transformaciones en el funcionamiento de la economía tuvieron importantes consecuencias. La creciente heterogeneidad de formas de contratación –con sus consecuencias en términos de dispersión de salarios directos e indirectos, es decir del ingreso monetario y de la calidad de la protección social– dio lugar a déficits de integración que se manifestaron como una creciente y masiva “vulnerabilidad”.¹⁰⁸

Lógicamente, en semejantes condiciones, la intervención social del Estado, tradicionalmente dirigida a consolidar la protección social de los asalariados, debió virar rápidamente hacia la búsqueda de formas de reinsertar sujetos que habían perdido su calidad de asalariados (y con ella toda forma de protección pública); y/o (según los casos nacionales) hacia la búsqueda de formas de proteger sujetos cuya salarización es de tan baja calidad que ya no garantiza el acceso a una protección social abarcativa. Las relaciones salariales siguen sien-

105- Ver las conclusiones parecidas, a pesar de la diferencia de estilos y trayectorias intelectuales, en (por citar sólo algunos) Lipietz (1997); Reich (1992); Rifkin (1995); Rosanvallon (1995).

106- Aunque los niveles de desempleo abierto se han estabilizado o incluso tendido a la baja, el continuo reemplazo de empleos estables (contratos formales, de jornada completa, por tiempo indeterminado) por empleos inestables (contratos formales o informales, con módulos horarios variables, por tiempo determinado) muestra que, como anticiparan sociólogos europeos contemporáneos, el problema central no es el desempleo abierto sino la degradación de la calidad del empleo. Ver un enfoque global en ILO (OIT).

107- Ver Castel (1997).

108- A diferencia de las diversas teorías de la exclusión, que tienden a percibir estos cambios como la aparición de zonas sociales exteriorizadas respecto de la integración social, la idea de vulnerabilidad subraya la multiplicación, a través de la degradación del empleo, del riesgo de pérdida de soportes que mantienen a los individuos integrados. Para la idea de vulnerabilidad ver CASTEL (1997) (ob. cit.). Para la idea de exclusión ver Mingione (1996). Un análisis comparativo de la evidencia empírica de estos problemas en Europa se puede encontrar en Atkinson (1998).

do el vector central de inscripción y de protección social, pero a través del desempleo masivo de larga duración y del empleo de baja calidad, su fuerza integrativa tiende a debilitarse. Como muestra Castel, una nueva categoría de sujetos susceptibles de asistencia hace su aparición. Pero ya no se trata de sujetos cuya dificultad para acceder a las relaciones salariales es la que obliga al Estado, como garante de derechos sociales, a proveer de protección alternativa. Ahora se trata de ex asalariados “inempleables” y de asalariados con ingresos o sistemas protectivos insuficientes.

La política social de los Estados de Bienestar es investida con un rol tan protagónico como particularmente ingrato: sostener relaciones sociolaborales que de otro modo caerían (con un importante nivel de artificialidad, desde el punto de vista de la racionalidad capitalista); recrear protección social en relaciones salariales que ya se han despojado de modos tutelares; crear formas alternativas a las relaciones salariales que, sin implicar nuevos lugares de inscripción, al menos provean de una fuente alternativa de ingresos monetarios. Siempre hubo asistencia social y asistidos. Lo novedoso es esa nueva y creciente zona gris, la zona de los “insertados”, entre la integración y la asistencia,¹⁰⁹ que parece caracterizar al posfordismo, y que es claramente independiente de los niveles de crecimiento del PBI, incluso quizá de los niveles de desempleo abierto.

¿Es este análisis válido para todo el mundo capitalista? La literatura internacional parece mostrar que no. La degradación de la “oferta integrativa” de la relación salarial no tiene las mismas consecuencias en todas partes. En América del Norte, por ejemplo, la flexibilidad contractual es constitutiva de los modelos de relaciones asalariadas, con lo cual los vectores de integración social y los déficits de integración circulan probablemente por otros canales.¹¹⁰ Esto es válido para muchos países latinoamericanos, también. Los países asiáticos de industrialización reciente han construido sistemas de relaciones salariales tuteladas bastante semejantes (aunque no similares) a los del fordismo europeo y allí no se han llevado adelante estas transformaciones.¹¹¹ Estos procesos corresponden, entonces, a sociedades que construyeron “condiciones salariales” (volveremos más abajo sobre este punto): Europa occidental y una parte de América Latina.

Argentina es, claramente, uno de esos países. En Argentina se verifica el pasaje desde un Estado predominantemente regulatorio de una sociedad salarial a un Estado que sólo compensa parcialmente la degradación de aquélla. Esa

109- Ver Castel y Laé (1991).

110- Ver Gautié y Neffa (1998).

111- Ver Esping-Andersen (1997).

degradación implica el deterioro de las formas de integración social que habilitaba la “condición salarial” argentina;¹¹² y la política social local, argumentaré, acompaña ese deterioro en vez de enfrentarlo. Para estudiar ese proceso y sus consecuencias propondremos un conjunto de breves hipótesis generales acerca de la política social, seguido de un análisis sintético de las transformaciones en algunos de los instrumentos de intervención social del Estado argentino.

Acerca de la política social

¿Cuál es la especificidad de la política social? ¿Se trata de las iniciativas e instituciones que llevan anexa la palabra “social” en sus títulos? ¿Se trata de las políticas públicas implementadas desde los Ministerios o Secretarías de Bienestar Social, Acción Social, Promoción Social, Desarrollo Social o algún otro sucedáneo? Estas preguntas, aunque irónicas, describen lo que habitualmente se incluye bajo el rubro de política social. Ilustran la relación tácita o explícita entre política social, falta de autonomía del individuo o del grupo doméstico (sea por insuficiencia de recursos monetarios o por enfermedad, discapacidad, accidente, etc.) e intervenciones que restauran parcialmente la autonomía o compensan una parte de sus consecuencias. La política social queda así fuertemente asociada a los problemas de reproducción de la vida de individuos o grupos “de riesgo”.

Es claro que el Occidente moderno ha denominado política social a intervenciones de ese tipo. Pero una mirada en perspectiva histórica de los modos de intervención llamados “social” muestra una complejidad mayor, que nos invita a asociar a la política social con los modos de integración social, con los modos con que las sociedades diseñan las formas de pertenencia de los sujetos. Llamémosle integración social, junto con Robert Castel, a un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no sólo “un lugar” físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido: a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese “lugar”. Llamemos cuestión social a un problema en los mecanismos de integración social¹¹³ que corta o bloquea los vectores principales cuya trayectoria garantizaba la integración social. Desde este punto de vista cada organización social y cada etapa histórica discernible tienen sus propios

112- La integración social no es sólo un problema de ingresos y de instituciones de protección social. Hay una dimensión de “inscripción” sociopolítica y sociocultural que es mucho más difícil de captar, pero cuyo deterioro es sensible también (ver más abajo). Una aproximación a estos procesos para Argentina en Martuccelli y Svampa (1997); y Svampa (2000).

113- En palabras de Castel, “el desafío permanente que interroga la capacidad de una sociedad para existir como un conjunto unido por relaciones de interdependencia”.

vectores de integración social y su propia cuestión social. Aunque el calificativo “social” es específicamente moderno,¹¹⁴ resulta bastante lícito extenderlo hacia atrás.

Siempre han existido formas a través de las cuales las sociedades “conjuran el enigma de su cohesión”; dicho más llanamente: formas de intervención de la sociedad sobre sus propios mecanismos de integración. Esas formas revisten siempre, además, varias instancias: aparecen a veces como sostenes de mecanismos que muestran signos de debilidad, a veces como restauraciones de vectores cuyas trayectorias se cortan. Es por eso que la intervención suele tener efectos compensatorios, aunque su naturaleza no sea exclusivamente compensatoria: se trata de una intervención sobre unos mecanismos que deberían funcionar automáticamente. Propongo llamar política social a esa intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad.

Desde este punto de vista la política social es menos un conjunto de políticas públicas que un *enfoque*, que pone la atención en ciertas funciones, ciertas finalidades, o incluso en ciertas consecuencias de la política pública. Una amplia gama de intervenciones del Estado o políticas públicas son, de este modo, políticas sociales, aunque no las identifiquemos como tales en la taxonomía común de las políticas públicas.¹¹⁵ En suma, hay política social allí donde está en juego la forma en que las sociedades intentan garantizar su propia integración.

Desde una perspectiva histórica este conjunto de formas de intervención de la sociedad sobre sí misma que denominamos “política social” parece haber seguido, además, un doble patrón, a saber: una intervención *en el centro*, sobre los mecanismos axiales o principales del proceso de integración social; y una intervención *en los márgenes*, sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. La intervención “en el centro” sigue un patrón de refuerzo/recomposición de el o los principales mecanismos de integración. Como tal, tiene una lógica que podríamos llamar “sistémica”, puesto que actúa sobre estructuras y mecanismos sociales, garantizando que efectivamente funcionen como vectores de integración. La intervención “en los márgenes” es, precisamente, una intervención sobre aquello que queda afuera de los vectores centrales de la integración social. Suele ser una intervención sobre sujetos, no sobre estructuras, y cumplir dos tipos de

114- Ver Donzelot (1984). En ese aspecto, sin embargo, “social” no es más ilícito que el uso de conceptos como “feudalismo” o “Estado de Bienestar”, es decir de conceptos *ex post* con un poder explicativo que proviene de convenciones académicas.

115- Tomo esta idea de la crítica de José Luis Coraggio a la ideología que hegemoniza a la política social argentina contemporánea. Ver Coraggio (1999).

tareas: la compensación para aquellos sujetos que no acceden a los mecanismos de integración por razones involuntarias; y la represión para aquellos sujetos que rechazan esos mecanismos (o que no pueden demostrar fehacientemente lo involuntario del no acceso).¹¹⁶

En los Estados-nación capitalistas modernos las formas de intervención “centrales” se han manifestado históricamente como *consolidatorias de los efectos integrativos de las relaciones salariales*; así como las formas de intervención “marginales” tendieron a ser *compensatorias del no acceso al mercado de trabajo*, creando integraciones alternativas tuteladas. Las dos formas paradigmáticas de este tipo de intervenciones han sido la política regulatoria del empleo y la política asistencial.¹¹⁷

La intervención “en el centro” ha consistido tradicionalmente (aún en etapas prekeynesianas) en la regulación de las relaciones salariales de manera de estabilizar y garantizar el tipo de integración que brinda el empleo. El Estado administra directamente o regula indirectamente la protección social de los asalariados, por ejemplo a través de la tutela del contrato de trabajo y de los mecanismos de seguridad social. Este tipo de intervención de Estado Protector, Estado de Bienestar o Estado Social (según la diferente literatura) ha tendido a consolidar una suerte de “condición” de los asalariados, homogeneizando sus ingresos monetarios en el tiempo y tendiendo una red de seguridad ante accidentes de la vida activa.

La intervención “en las márgenes” opera sobre el conjunto de la población que por alguna razón no tiene acceso a las relaciones salariales formales, o cuyo acceso es demasiado fragmentario para permitir la protección del sistema. Esta última intervención, que por definición es “asistencial”, crea formas de integración complementarias o alternativas a las relaciones salariales. Aunque no po-

116- Como nos muestra Castel, una tecnología sofisticada permite, en diferentes etapas de la historia de Occidente, discriminar entre los no integrados merecedores de asistencia y los no integrados susceptibles de represión. El dispositivo diferenciador ha tendido a desdibujarse bajo el Estado de Bienestar pero nunca a desaparecer; y parece resurgir contemporáneamente en los debates sobre criminalidad y seguridad ciudadana.

117- Se podría complejizar este análisis abriendo la cuestión de los sujetos de estas intervenciones. El Estado nacional ha cumplido sin duda un rol central y, durante el siglo XX, de importancia creciente, incluso muchas veces excluyente. Pero en las etapas previas al despliegue de Estados Sociales propiamente dichos, así como en la actualidad, otros sujetos participaron y participan de la “formación” de la política social: los organismos filantrópicos (en la etapa prefordista), las asociaciones sindicales (en la etapa fordista) y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales (en la etapa posfordista). Tomo la idea de “formación” de la política social de Isabel Licha (Instituto Interamericano de Desarrollo Social – BID), puesto que sirve para recomponer un proceso complejo que se suele dividir, a los efectos analíticos, en “formulación e implementación”, cuya reificación puede hacer perder de vista la multiplicidad de actores que explican una política pública.

dría ser confundida con la otra, sus efectos prácticos buscan asimilar las condiciones básicas de vida de los asistidos a la de aquéllos integrados por la vía de las relaciones salariales.

La hipótesis teórica que propongo es que estas dos grandes formas de intervención social del Estado¹¹⁸ atraviesan a las políticas, instituciones y programas que solemos comprender bajo la definición, generalmente operativa, de política social. Así la política de empleo, por ejemplo, intervendría en el centro cuando regula y tutela las relaciones salariales, pero intervendría en las márgenes con políticas activas de empleo privado subsidiado o empleo público temporario.¹¹⁹ La política de salud, en el caso específico del sistema de salud argentino, intervendría en el centro al regular con sentido homogeneizante la cobertura de los asalariados a través de las Obras Sociales, pero intervendría en las márgenes al regular el tipo de atención que los hospitales públicos brindan a personas sin cobertura.

Es por eso que las formas de la política social constituyen directa o indirectamente al estatus de ciudadanía. En otro lugar propuse entender a la ciudadanía social moderna no como un tipo ideal de haz de derechos igualitarios del que debería estar investido el ciudadano, sino como un estatus, efecto “final” de las intervenciones estatales y de los derechos que el Estado efectivamente garantiza.¹²⁰ El estatus de ciudadanía incluye siempre, desde ese punto de vista, diferentes niveles de jerarquía y exclusión. El resultado es una “ciudadanía de geometría variable”,¹²¹ cuya variabilidad está determinada por tipos de integración social homogéneos o diferenciales, por un piso de condiciones de vida de la población alto, medio o bajo, por derechos (entendidos como acreencias del Estado hacia los ciudadanos) diferencialmente garantizados según espacios geográficos o lugares de la escala social, etc.

118- El concepto de Intervención Social del Estado (ISE) es de Rosalía Cortés y Adriana Marshall (1991 y 1993). Lo importante de la idea de ISE en Cortés y Marshall es la ruptura con la visión, común a América Latina y a América del Norte, que reduce política social a la provisión pública de bienes y servicios a una población-objeto delimitada por sus condiciones de vida. La ISE está compuesta por el conjunto de políticas que, al incidir sobre las condiciones de vida, la distribución del ingreso y las formas de protección social, regulan la oferta de fuerza de trabajo y sus condiciones de uso.

119- Ver, en este volumen, el trabajo de Merlinsky.

120- Ver Andrenacci (1997).

121- Tomo esta idea de Marques-Pereira. Otra manera de aprehender lo mismo es hablar de ciudadanía “de baja intensidad” (Ver O’Donnell, 1993). El problema de este punto de vista es que se funda en un parámetro imaginario y fuertemente valorativo, una ciudadanía “de alta intensidad”, y no puede sino concluir en una noción de ciudadanía incompleta o desviada para América Latina, en vez de concluir en un modelo de ciudadanía con especificidades históricas y geográficas que es, a mi entender, la manera más apropiada de encarar el problema.

Las formas de la política social definen así una parte esencial de la geometría de la ciudadanía. Una política social de *ultima ratio*, que sólo opere en los márgenes de los mecanismos de integración social, garantiza lógicamente un mínimo de igualdad y un máximo de desigualdad. O, dicho de otra manera, se trata de una política social que consolida un modelo de máxima variabilidad en la geometría de la ciudadanía. Pues bien, me parece que hacia allí marcha la política social argentina.

La política social en la Argentina de post-crisis

Si las reformas de 1991-95 pusieron fin a una crisis del modelo de acumulación argentino que se manifestaba como inestabilidad macroeconómica, inauguraron un nuevo tipo de crisis: la de integración social. La política social argentina refleja ese proceso con sorprendente naturalidad. Hasta los años 70, la ISE en Argentina fue funcional a un mercado de trabajo caracterizado por el pleno empleo y por la amplia extensión de relaciones salariales formales. En tal sentido, al igual que en los países de Estado de Bienestar,¹²² las funciones centrales de la política social estaban en la regulación de las relaciones salariales y en la protección social complementaria (el funcionamiento de las instituciones de seguridad social); y en menor medida en un complejo asistencial que intervenía en los márgenes de las anteriores.¹²³

La tendencia actual es exactamente la inversa: el abandono de la regulación salarial y la privatización parcial de la seguridad social son acompañados por una multiplicación de políticas asistenciales.¹²⁴ La desregulación que demanda el capitalismo posestatista diluye una parte importante de la fuerza integratoria y de los parámetros de protección que brindaban las relaciones salariales. La degradación del empleo y de las condiciones de vida de un sector importante de la población potencia a la vez las necesidades de intervención asistencial de un Estado que debe, al mismo tiempo, limitar su presupuesto.¹²⁵ El resultado es una

122- Un estudio de la política social argentina como constitutiva de un tipo específico de Estado de Bienestar en Barbeito y Lo Vuolo (1998).

123- Esto de ningún modo significa que la Argentina haya constituido una condición salarial homogénea. Ver Marshall (1978).

124- Un estudio crítico de esto en Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez (1999).

125- El gasto público social, sin embargo, no ha disminuido o, por el contrario, ha tendido a aumentar en términos absolutos y en términos relativos. Este aumento se produce a pesar de que el gasto público consolidado disminuye respecto del PBI y en valores constantes per cápita. De representar un 32,21% del PBI en 1980 (\$ 2.769 de 1997 per cápita), en 1997 el GPC es el 27,11% del PBI y \$ 2.458 per cápita. Se pueden registrar además cambios en su composición. La tendencia es de una creciente importancia relativa del gasto público subnacional y, si uno extrae los gastos poco flexibles a la baja (educación, salud y sistema previsional), desciende el gasto en infraestructura urbana y habitacional, mientras que crece fuertemente el gasto en política asistencial. Ver Secretaría de Programación Económica y Regional (1999).

“fuga” hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales y cofinanciada por organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o “Banco Mundial”, Fondo Monetario Internacional). Los organismos multilaterales, claro está, aparecen con el doble rol de posibilitar el financiamiento de una parte de la ISE nacional y de condicionar y monitorear las formas de esa intervención.¹²⁶

En el ámbito de la política laboral se revela con claridad la tendencia de abandono del tradicional rol de tutela homogeneizante de las relaciones contractuales que garantizaba el funcionamiento de las relaciones salariales como vectores axiales de la integración social. La legislación de empleo argentina reflejó esta práctica tutelar en su carta fundamental, la Ley de Contrato de Trabajo (20.744). Pese a ser singularmente tardía (1974), consolidaba en forma de legislación comprehensiva las prácticas contractuales predominantes desde la segunda mitad de los años 40: contratos de jornada completa y de duración indeterminada.¹²⁷ Se regulaban además las condiciones de trabajo (higiene y seguridad), los módulos de cálculo de la jornada de trabajo (máximos diarios y semanales) y las funciones del salario mínimo (un monto relativo a un ingreso mínimo de subsistencia e indexable según la variación del costo de vida, creado por la ley 16.459 de 1963). Pese a no establecer sistemas de seguro de desempleo regulados por el Estado la ley sostenía y profundizaba un sistema de indemnizaciones por despido lo suficientemente abarcativo como para funcionar en la práctica, en el contexto de un desempleo casi exclusivamente friccional, como un seguro de desempleo. La ley fijaba por último el marco general de las relaciones contractuales entre empleadores y salariables y los mínimos inviolables, dejando en manos de las convenciones colectivas de trabajo el establecimiento de precisiones adicionales. Esas precisiones, se establecía, no podían determinar condiciones inferiores a las establecidas por la propia ley.

En efecto, la ley 20.744 adquiría todo su significado a través de su combinación con un modelo de negociación colectiva homogéneo, centralizado y fuertemente vinculante. Esta última estaba regulada por la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (14.250). Los convenios podían ser firmados por la federación sindical representante de la rama de la economía a nivel nacional y su equivalente patronal. Una vez homologados por el Estado, tenían validez como código de condiciones de trabajo básicas para todas las empresas de la rama,

126- Ver, en este mismo volumen, el trabajo de Álvarez.

127- Las únicas excepciones legales a este modelo fueron el estatuto de los trabajadores de la construcción (ley 17.258) y el de los peones rurales (en la propia ley 20.744), que contemplaban modalidades de contratación temporaria para esas ramas específicas.

caducando sólo con la firma y homologación de una nueva convención. Las únicas asociaciones sindicales que podían suscribir las convenciones colectivas básicas eran las federaciones sindicales nacionales, entidades de segundo grado con una personería jurídica otorgada por el Estado que otorgaba el monopolio de la representación sobre la totalidad de los sindicatos de una rama de la economía.

La masividad y profundidad de la tutela de las relaciones salariales que estas regulaciones sugieren eran, en la práctica cotidiana, menos contundentes, al menos por tres razones. Puesto que una parte importante de esa legislación provenía de los dos primeros gobiernos de Juan Perón (1946-1955), muchas de sus regulaciones eran formal o informalmente suspendidas por los regímenes militares (1955-58, 1966-73 y 1976-83) o civiles de legitimidad restringida (1958-1966). La regulación tenía, además, pérdidas “por debajo”, en forma de relaciones salariales informales o semiformales a veces toleradas por las autoridades del Ministerio de Trabajo, con o sin la connivencia de los sindicatos de rama.¹²⁸ Los procesos inflacionarios permanentes, por último, hicieron que las negociaciones colectivas se centraran fundamentalmente en los montos salariales básicos y sus condiciones de indexación respecto de la variación de los índices de precios.

A pesar de estas condiciones flexibilizatorias de hecho, la regulación legal de las relaciones salariales garantizaba una relativa homogeneidad contractual. Dos componentes esenciales de esta homogeneidad eran, además, el empleo en el sector público –formal y estable por definición– y un autoempleo o cuentapropismo relativamente formalizado y de ingresos medios y altos. Un importante número de asalariados estaba empleado en la administración nacional y las administraciones provinciales y municipales, así como en las empresas estatales de producción (siderurgia, minería, petroquímica, fabricaciones militares) y de servicios (energía, comunicaciones, transporte e infraestructura urbana), agremiado en sindicatos masivos y políticamente poderosos. El cuentapropismo, por su parte, resultaba en muchos casos una alternativa económicamente superior al empleo “en relación de dependencia”.¹²⁹

128- Aunque no hay, al menos en mi conocimiento, estudios detallados al respecto, la práctica de negociación de una parte de las condiciones de trabajo y salario personalizadas fuera del marco de la ley, con graves consecuencias para el fisco y las instituciones de seguridad social, parece haberse ido generalizando desde los años 70. El poder de policía del Ministerio de Trabajo parece haberse aplicado con altos niveles de discrecionalidad e irregularidad, a veces con el conocimiento de las asociaciones sindicales. Otras veces ese poder de policía se aplicaba con criterio de presión política por parte del propio Ministerio hacia determinados sindicatos. Una aproximación a estas cuestiones puede encontrarse en Bunel (1991).

129- Acerca de los diferentes roles que cumplió el cuentapropismo en las diferentes etapas históricas del empleo en Argentina ver Palomino y Schwarzer (1996).

La apertura al mercado internacional y la privatización de grandes empresas públicas agravaron la ya persistente caída en la tasa de creación de empleo¹³⁰ e inauguraron además un proceso de reemplazo de empleo estable por empleo inestable. Este proceso ya se registraba en los años 70 y 80 pero en forma de reemplazo de empleo asalariado formal por empleo asalariado informal y autoempleo de tipo “refugio”. En los 90 el creciente desempleo involuntario y la desregulación del sistema legal tutelar dieron lugar al desarrollo de nuevas formas flexibles de contratación que “formalizaron” la pérdida de calidad del empleo.¹³¹

La Ley Nacional de Empleo de 1991 (24.013) fue la primera reforma importante a la Ley de Contrato de Trabajo, habilitando la creación de nuevas modalidades de contratación que flexibilizaron el modelo único de contrato de jornada completa y duración indeterminada. Al mismo tiempo se transformaron los módulos de cálculo de la jornada laboral permitiendo una mayor flexibilidad en la asignación horaria de tareas a los asalariados. Esto redundó en una reducción del costo salarial total, en la medida en que se redujo la cantidad de horas extra trabajadas (horas adicionales a los máximos establecidos por la ley). La transformación de los mecanismos de fijación del salario mínimo, además, redundó en su congelamiento práctico. Paradójicamente, por último, es esta misma ley la que formaliza el estado de emergencia en el empleo, creando el primer sistema de seguro de desempleo, junto con modalidades de empleo subsidiado.¹³² La ley 24.028, aprobada simultáneamente, modificó además el régimen de indemnizaciones por despido limitando el concepto de causa injustificada y estableciendo topes a las indemnizaciones por accidentes de trabajo. Esto, si bien limitó un uso quizás abusivo del fuero laboral, contribuyó al mismo tiempo a reducir la amplitud del rol de seguro de desempleo sustituto que tenían las indemnizaciones patronales.

Las modificaciones de 1991 se extendieron a partir de 1995. Las leyes 24.465 y 24.467, de Empleo de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), flexibilizaron aún más las condiciones de contratación y de despido, regularon períodos de prueba más largos, y habilitaron negociaciones colectivas por empresas. Todo

130- Se puede reconstruir una parte del debate que esos fenómenos provocaron releiendo Nun (1969); y Llach (1978).

131- Ver Monza (1996); y Beccaria y López (1996).

132- El seguro de desempleo, limitado a los asalariados formales del sector privado, tuvo un impacto muy limitado sobre el porcentaje de desempleados. Esto ha llevado a la segunda central sindical del país, la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), a reclamar su transformación en un seguro universal. Las modalidades subsidiadas han consistido en contratos temporarios o de capacitación para grupos de riesgo (jóvenes, discapacitados, ex-combatientes) cuyas cargas sociales son condonadas por el Estado a los empleadores.

esto se hizo fijando un umbral de empleados alto para la adjudicación de la categoría de PYME, y por ende alcanzando a una parte importante del total de asalariados. Inmediatamente después la ley 24.522 o Ley de Quiebras creó la figura de un “convenio colectivo de crisis”, autorizando a suspender las normas públicas y a renegociar las condiciones de trabajo en caso de concurso preventivo de las empresas.

Pese a que una reforma de la ley 24.013 restringió en 1998 el uso de las nuevas modalidades de contratación flexible, la “Ley de Empleo Estable” recientemente sancionada consolida el proceso de transformación de la normativa laboral. La nueva ley habilita definitivamente la negociación colectiva por empresa, fija nuevas formas de caducidad de las convenciones colectivas y disminuye los costos de contratación estableciendo extensos períodos de prueba (de 180 días a un año) durante los cuales el despido no necesita ni preaviso ni obliga a indemnización. Al mismo tiempo, la ley impulsa un proceso de regularización del empleo informal o semiformal a través de esquemas de incentivos especiales adicionales a la reducción bruta del costo de contratación.

La tendencia es fuerte y difícilmente reversible. La ley ya no garantiza que una relación salarial formal esté organizada de manera de proveer de los ingresos monetarios mínimos para la subsistencia del asalariado/a y de su grupo doméstico. La tutela contractual homogeneizante de una relación salarial estable deja lugar a un paraguas jurídico laxo, bajo el cual conviven contratos enormemente heterogéneos, cuyas características los reaproximan a los contratos históricamente previos a la constitución de legislaciones laborales, es decir, contratos de intercambio entre personas formalmente iguales.

Completando la mutación que afectó a las “intervenciones en el centro”, a los cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo y en la política laboral se sumó la transformación sustancial del sistema de seguridad social,¹³³ es decir de la protección social que depende de las relaciones salariales, a veces llamadas también “salario indirecto” o “social”.¹³⁴ El sistema previsional y el sistema de seguros de salud, principales componentes de la seguridad social argentina,

133- “Seguridad social” tiene un uso variable en la literatura y la práctica política. Proveniente del nombre de la ley que regula al sistema británico inaugurado en la posguerra (*Social Security Act*), el término se ha restringido en una parte de la literatura a los esquemas estatales de protección social, como contrapuesto a los “seguros sociales”, de naturaleza privada o asociativa. Otra parte de la literatura, siguiendo la tradición del sistema de seguridad social norteamericano, le otorga ese nombre sólo a los sistemas jubilatorios. Aquí se entenderá por seguridad social a todos los esquemas de previsión pública de problemas que surgen durante la vida activa (accidentes de trabajo, problemas de salud, retiro y vejez).

134- Ver Marshall (1984 y 1985).

fueron parcialmente privatizados y sus componentes de redistribución intergeneracional o intersectorial severamente restringidos.¹³⁵

El sistema previsional argentino¹³⁶ estaba formado por un conjunto de cajas y regímenes que pagaban jubilaciones y pensiones de acuerdo al criterio conocido como de “reparto”. Aunque en teoría el sistema debía capitalizar los ingresos provenientes de cotizaciones obligatorias de los asalariados y autónomos, en la práctica los ingresos corrientes eran redistribuidos mecánicamente hacia los jubilados y pensionados según un conjunto de condiciones de retiro (edad y cantidad de aportes) y de percepción de jubilación (cálculo de los montos según niveles de ingreso promediados en el tiempo) reguladas por las leyes 18.037 y 18.038 de 1969. Durante la década de 1980 se agudizaron problemas que eran visibles desde la década anterior: desequilibrio financiero de las cajas fundamentalmente por los crecientes problemas en el empleo, por la fuerte evasión fiscal, por el uso irracional de los recursos por parte del Estado y por la creciente flexibilidad en los criterios de asignación de prestaciones.¹³⁷

En 1994 el sistema fue completamente transformado por la Ley de Reforma Previsional. A partir de la reforma el sistema se dividió en dos partes independientes: una privada funcionando según criterios de capitalización estrictamente individual y una pública para administrar el sistema tradicional. La parte privada se conformó con un conjunto de empresas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que recaudan las cotizaciones previsionales capitalizándolas en fondos de inversión y compitiendo entre sí por la rentabilidad de operaciones financieras que se realizan dentro de unos marcos fijados

135- Quedan afuera de esta apretada síntesis el sistema de seguros de accidentes de trabajo y las asignaciones familiares. Respecto del primero, la ley 24.557 creó un Sistema Integral de Prevención de Riesgos del Trabajo habilitando el funcionamiento de un conjunto de empresas Administradoras de Riesgos del Trabajo (ART) que recaudan las cotizaciones obligatorias de empleados y empleadores, capitalizándolas. Este nuevo sistema fue acompañado con una reforma legislativa limitando sustancialmente el criterio de responsabilidad patronal en caso de accidente. Actualmente se encuentra en proceso de discusión una reforma de este sistema, que no logró satisfacer ni a empleadores (al parecer porque no redujo suficientemente el margen de conflictualidad jurídica que permite la ley) ni a sindicatos (al parecer porque redujo en exceso la responsabilidad patronal y los montos indemnizatorios). En cuanto a las asignaciones familiares, el deterioro relativo de las prestaciones es tal que han pasado a ocupar un lugar absolutamente marginal en el esquema de la protección social.

136- El Sistema Nacional de Previsión Social estaba coordinado por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde 1960 el sistema estaba organizado en tres cajas (asalariados del sector privado, asalariados del sector público y autónomos) que otorgaban beneficios jubilatorios ordinarios, por edad avanzada, por invalidez, pensiones de viudez, etc. Fuera de las tres cajas estaban los regímenes especiales de la Policía Federal, de las Fuerzas Armadas y de las distintas administraciones públicas provinciales y municipales.

137- Ver Feldman, Golbert e Isuani (1988); y Lo Vuolo y Barbeito (1999).

por la ley. El ANSeS (Administración Nacional del Seguro Social) por su parte, continúa administrando el sistema público de reparto.

El criterio de prestación jubilatoria cambia sustancialmente en el sistema de capitalización, puesto que se elimina el componente redistributivo que, aunque marginal, caracterizaba al sistema público de reparto. En efecto, en el sistema de reparto, la prestación jubilatoria se calculaba en base a un porcentaje indexable según el costo de vida de los mejores salarios de la última etapa activa. Esto implicaba una reducción relativa, en la etapa de retiro, de las desigualdades de ingreso de la vida activa. En el sistema de capitalización la prestación jubilatoria depende estrictamente de los montos cotizados y del éxito de los movimientos financieros de la AFJP, lo cual tiende a plasmar más fielmente en los montos de jubilación la estructura de ingresos de la población activa. Una atenuante de esta tendencia era la creación de una Prestación Básica Universal (PBU), abonada por el sistema público a todos los retirados, destinada a garantizar un piso mínimo a las prestaciones jubilatorias. En la última reforma (2000) la PBU se eliminó, reemplazándola con un subsidio a jubilados sin aportes.

La degradación de la protección social anexa a las relaciones salariales tiene un capítulo más en el proceso de reforma del sector salud. Una mirada global al sector salud en la Argentina muestra una estratificación, históricamente decantada, en tres niveles autónomos pero interdependientes. Una franja pequeña de población de mayores recursos contrata seguros de salud en empresas de medicina privada. El grueso de la población asalariada formal, (es decir los estratos medios, medios altos y medios bajos) cotiza para seguros de salud obligatorios a organizaciones prestadoras de servicios sociales conocidas como *Obras Sociales* (OOSS).¹³⁸ Las OOSS nacionales se organizaron por rama de la economía o por jurisdicción (en el caso de las administraciones públicas), íntimamente ligadas a las asociaciones sindicales, y desde 1970 (ley 18.610) funcionan directamente en la órbita de las federaciones sindicales de rama.¹³⁹ Una OS especial, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), otorga prestaciones médico-asistenciales a los pasivos desde 1969. Pese a que en teoría se trata de un ente autónomo administrado por representantes de los asegurados, en la práctica el INSSJP está regulado directamente por el Estado nacional, a través de sucesivas intervenciones destinadas a equilibrar

138- La importancia de las OOSS en el sistema de salud puede ser apreciada si se desagrega el Gasto Público Social. Las OOSS han explicado entre 1980 y 1997 alrededor del 60% del gasto total nacional en salud y cuentan actualmente con alrededor de 11 millones de afiliados, contra 2,2 millones en las empresas de medicina prepaga.

139- Aunque, en su mayoría, estuvieron intervenidas por el Estado nacional entre 1976 y 1988.

un presupuesto fuertemente deficitario. Las otras OOSS cubren a trabajadores de las administraciones públicas provinciales y municipales.

Según sus tamaños y el perfil de ingresos de sus asegurados, las OOSS tienen estructuras de atención propias o subcontratan una parte de sus servicios en el sector privado, lo que redundó en una fuerte diferenciación de la calidad de la cobertura entre OOSS, a pesar de los mecanismos de redistribución de una parte de los ingresos del sistema para equilibrar estas diferencias.

El sistema de atención pública, por otro lado, con acceso libre y gratuito, ha servido para complementar por debajo el sistema de OOSS y para cubrir a la población no asalariada o asalariada en el sector informal, en general de menores recursos. Se trata de un complejo de hospitales de variables niveles de complejidad que ha ido creciendo en extensión desde los años 1940, dependiendo del Estado nacional y de los Estados provinciales y municipales, aunque sin planificación de conjunto y claramente concentrado en los grandes centros urbanos.¹⁴⁰

A lo largo de los años 1980 y 1990 se registraron fuertes tendencias de cambio en el sistema de salud, íntimamente vinculadas con el crecimiento de la pobreza y la multiplicación de los problemas de empleo; y con el deterioro relativo de las finanzas de las OOSS y del sistema público. Los problemas financieros de las OOSS redundaron en una caída en la calidad y la extensión de la cobertura que contribuyó a expulsar beneficiarios del sistema hacia el sector de seguros de salud privados y hacia el sistema de atención pública.¹⁴¹ Paralelamente, desde principios de los años 1980 aparece una preocupación para crear un primer nivel de atención capaz de implementar acciones de prevención y

140- Se trata de hospitales provinciales, municipales y nacionales (estos últimos dependientes en general de las Universidades Nacionales). Alrededor de dos tercios del sistema hospitalario corresponden a las administraciones provinciales.

141- El sistema de salud enfrentó por primera vez la posibilidad de cambios radicales en la década de 1980, cuando empezó a ser evidente el crecimiento de población sin cobertura formal y la situación financiera delicada de los hospitales públicos y de las OOSS, intervenidas por la dictadura militar de 1976-83 (ley 22.269). El decreto 2.367/86 puso en vigencia las leyes 19.337 de 1971 y 20.222 de 1973 que tenían como objetivo procesos de descentralización hospitalaria con criterios de organización regional. La ley del Seguro Nacional de Salud de 1988 (ley 23.661), por su parte, tenía como objetivo integrar a las OOSS y al sistema público creando un seguro universal, públicamente regulado, que abarcara a los trabajadores autónomos y a los "indigentes asistenciales". Pero la mayor parte del proyecto fue abandonada, resultando en un reforzamiento del sistema de OOSS existente. El impacto real de la ley fue sólo la creación de una Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) con el objetivo de administrar un fondo de compensación tendiente a disminuir las inequidades entre OOSS. Por último, la ley de Obras Sociales (23.660 de 1988) devolvió el control de las OOSS a las federaciones sindicales.

racionalizar el acceso de los sectores de menores recursos al hospital público, organizado a través de centros de salud y salas de primeros auxilios locales.

Las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990 agudizaron el proceso de degradación del sistema multiplicando a la vez los déficits presupuestarios y la demanda de atención en el sector público. A partir de 1992 el Estado inició una reforma profunda del sector de salud, destinada a transformar tanto el sistema de OOSS como el de hospitales públicos. A través del decreto 2.284 de 1991 se inicia un proceso de desregulación de las OOSS que culmina con el decreto 9 de 1993, destinado a permitir la libre elección de su OS por parte de los asegurados y limitando las restricciones a la libre subcontratación de servicios por parte de las OOSS. El objetivo de la reforma es eliminar gradualmente la relación entre OS y federación sindical, forzando la creación de un conjunto más pequeño y homogéneo de prestadoras semi privadas de salud que integre a las OOSS y las empresas de medicina privada. La redistribución de recursos queda limitada a la obligatoriedad de prestar una cobertura básica denominada Programa Médico Obligatorio a todos los afiliados, independientemente de sus cotizaciones individuales, financiada por un Fondo de Redistribución Solidaria alimentado por una parte de la cotización de los afiliados.¹⁴²

La seguridad social acompaña así el proceso de disolución de la regulación tutelar de las relaciones salariales por parte del Estado. Como sistema de protección social, ya no tenderá a homogeneizar la condición salarial con esquemas redistributivos de solidaridad intergeneracional o entre ramas de la producción y los servicios. Los escasos componentes solidarios o redistributivos ocupan un lugar marginal e incluso cuestionado. El sistema se transforma gradualmente en un conjunto de mecanismos de gestión de ahorros individuales sobre la nómina salarial, neutral desde el punto de vista distributivo, potenciando incluso la heterogeneidad de ingresos (a través de la absorción de la lógica de costos de los seguros privados) y por ende la segmentación de las condiciones de vida y la fragmentación de los vectores de integración social.

¿Qué ocurre mientras tanto con los sistemas de salud pública? La cuasi privatización del sector de OOSS fue acompañada por un principio homólogo al de la seguridad social que combina descentralización y semi privatización para los hospitales públicos. El decreto 578 de 1993 reglamentó el funcionamiento de los Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), que habían sido creados por leyes nunca reglamentadas de los años 1971 y 1973, abriendo la posibilidad a los

142- La desregulación regiría a partir del 1° de enero de 2001. Los prestadores privados, lógicamente, insisten en discutir el alcance del PMO, aunque esto teóricamente no puede ser discutido. Se reclama que el PMO cubra sólo prestaciones de baja complejidad y costo, o en su defecto que esas prestaciones sean parcial o totalmente cubiertas por el Estado.

hospitales públicos de convertirse al sistema de HPA. Los HPA continúan funcionando en la jurisdicción originaria (provincial o municipal) pero con administraciones autónomas capaces de gestionar con un criterio de “mayor eficiencia” los aportes presupuestarios que les asigne su jurisdicción (de acuerdo a un cálculo de rendimiento y tipo de población asistida) y los ingresos que el propio hospital facture. En efecto, los HPA deben brindar atención médica a toda la población y, en forma gratuita, a los pacientes carentes de recursos; pero están habilitados a “facturar prestaciones a la población con cobertura social” y a obtener contribuciones “voluntarias”.

El modelo de los HPA enfrenta sin embargo graves problemas para consolidarse, dadas las dificultades de pago de las OOSS, la baja capacidad contributiva voluntaria de los usuarios y la “competencia” de clínicas y hospitales privados. El crecimiento de la población sin cobertura de salud genera una creciente tensión en los presupuestos provinciales y municipales, y ha potenciado la búsqueda de formas de consolidación del primer nivel de atención y de sistemas de referencia y contrarreferencia capaces de racionalizar la relación entre el primer nivel y los hospitales. El nivel de atención primaria en Argentina aparece así más implicado en la racionalización de los recursos financieros del sector público que en la racionalización sistémica de la cobertura de salud.

A modo de conclusión: la “asistencialización” de la política social

Como tendencia general, el aspecto asistencial de las políticas sociales ha pasado a ser el ámbito fundamental de las nuevas formas de intervención social del Estado argentino. La (por momentos ingenua) esperanza puesta en el crecimiento económico como vector principal de resolución de los problemas de ingreso de la población se vio rápidamente defraudada por el aumento de fenómenos de pobreza, de problemas de empleo y de regresividad en la distribución del ingreso, tendencias que no muestran signos de cambio. A pesar de los fuertes castigos electorales el Estado argentino ha optado políticamente, en el contexto de sus opciones de gobernabilidad (alianzas, límites fiscales y elecciones de política económica) por multiplicar y sistematizar los programas que brindan asistencia alimentaria y nutricional, asistencia de salud y empleo temporario.¹⁴³ Estos programas han tomado una creciente sistematicidad y centralidad, al punto que se asocia –en el discurso mediático, en la práctica

143- Hasta los años 1980 la política asistencial argentina había sido tradicionalmente inorgánica, hecha de programas superpuestos con escasa racionalidad técnica o de distribución lisa y llana de bienes a demanda, con fuertes criterios de clientelismo partidario. Ver Tenti Fanfani (1989).

estatal, en los diagramas burocráticos, en los usos de las organizaciones comunitarias, etc.— “políticas sociales” a programas y políticas asistenciales.

La política asistencial, tradicionalmente asociada a la caridad institucional, pasa a ser sinónimo de eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos, y de justicia distributiva en el plano de la legitimación de las formas de intervención del Estado. Esta “cosmovisión” no parece ser terriblemente disfuncional a las agencias públicas, al naciente “campo” profesional, a los partidos políticos, incluso también, quizás, a las organizaciones comunitarias y religiosas. Pero la multiplicación de intervenciones asistenciales no es, en sí misma, el único problema. En coyunturas de la gravedad de la actual, es preciso hacer asistencia social; y es preciso también apelar a las organizaciones que se constituyen sobre la base de la solidaridad comunitaria o religiosa. El problema está en la consolidación de todo eso en forma de modelo de política social, públicamente legitimado como tal. Un modelo semejante tiende a agravar los procesos excluyentes y a solidificar las situaciones de vulnerabilidad.

Algunas de las pautas rectoras del modelo de política social tienen consecuencias de clara gravedad. La focalización-desuniversalización implica un nivel de creciente selectividad de la población a la cual se dirigen las intervenciones públicas, justificado generalmente por la necesidad de eficacia y eficiencia en el gasto público social. El Estado nacional y los niveles provincial y municipal desarrollan así una estrategia de detección de vulnerables que lentamente constituye a la propia pobreza. La “población-objeto”, en las márgenes del mercado de trabajo, crecientemente particularizada en grupos y territorios de riesgo, debe demostrar el nivel de precariedad de sus condiciones de vida, para competir con otros territorios y grupos, en un mercado de programas, ofreciendo una mejor eficiencia y eficacia en el uso del dinero público y una mejora potencialmente más importante de indicadores estadísticos clave. Si este tipo de intervenciones aumenta sin lugar a dudas el menú de recursos con que los hogares vulnerables cuentan para asegurar su supervivencia, también crecen los fenómenos de estigmatización y profesionalización de la pobreza.¹⁴⁴

La descentralización-desconcentración, por su parte, implica una transferencia de la responsabilidad del gasto, de la gestión y/o de la ejecución de la política asistencial a los niveles provinciales y municipales, a veces a organizaciones no gubernamentales. Las instancias de implementación de las nuevas políticas sociales en el nivel local muestran importantes modificaciones en el rol del Estado municipal y en los objetivos y estructuras originales de los programas:¹⁴⁵ contradicción entre competencias municipales en el campo de las políti-

144- Ver Andrenacci, Neufeld y Raggio (2001); y, en este volumen, Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano.

145- Ver Chiara (1999).

cas sociales y el conjunto creciente de funciones efectivamente ejercidas por los municipios; multiplicación de funciones de intervención otrora irregulares y asistemáticas que producen fuertes incrementos y consecuentes rigidizaciones de la estructura del gasto municipal; la aparición de nuevos actores y relaciones entre éstos, los ciudadanos y el municipio, así como entre el municipio y los Estados provincial y nacional. Los contextos socioeconómicos y territoriales locales, los estilos de gestión y las formas de la acumulación política municipal se combinan impregnando de manera inocultable los procesos de gestión de los programas asistenciales.

Si la proximidad de la gestión “al lugar de la necesidad” soluciona problemas de eficiencia y de inequidad en la distribución de asistencia social, también tiene otras consecuencias, difícilmente catalogables de “inesperadas”: una mayor eficiencia en el uso de la política social para conjurar el riesgo de estallidos sociales; y, en un número creciente de casos, la multiplicación del clientelismo político.¹⁴⁶ Esto es fuertemente paradójico, puesto que uno de los estandartes de la focalización-descentralización era justamente el combate al clientelismo. Pero los programas descentralizados a provincias y municipios han ofrecido recursos distribuibles a unidades políticas con necesidades electorales en fuerte tensión por el aumento de demandas y la consiguiente disminución relativa de recursos financieros. El clientelismo político es, sin duda, inevitable en democracias representativas. Lo grave es la clientelización de las condiciones de supervivencia de sectores vulnerables y la legitimación de feudos políticos sostenidos por esos procesos “redistributivos”.

La aparición de “políticas activas” de empleo por parte del Estado nacional y algunos Estados provinciales y municipales completa esta transformación. El achicamiento del mercado de trabajo es tal, que se trata de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario.¹⁴⁷ Esas instancias revisten para sus receptores el carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente sean presentadas como programas asistenciales de tipo *workfare*, es decir sub-

146- Ver Auyero (1997); y Andrenacci, Neufeld y Raggio (2001).

147- La más importante de las cuales ha sido el Plan Trabajar, complementado a partir de 2000 con el Programa de Emergencia Laboral (ambos cofinanciados por el Estado argentino y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), y con sucedáneos provinciales de los cuales el más importante, cuantitativamente, es el Plan Barrios Bonaerenses de la provincia de Buenos Aires. Estos programas prevén la financiación de la mano de obra para trabajos de relevancia comunitaria (infraestructura vial, sanitaria y cultural de barrios vulnerables, así como emprendimientos de asociaciones comunitarias locales), fijando criterios de selección de beneficiarios (desempleados, jefes de familia o con personas dependientes a cargo). Funcionan como contrataciones temporarias de muy baja remuneración (entre \$120 y \$200), sin protecciones sociales adicionales, administradas por provincias y, fundamentalmente, implementadas y controladas por los municipios.

sidios a desempleados con contraprestación en forma de trabajo.¹⁴⁸ La creciente extensión e importancia política de estos programas da cuenta de las profundas modificaciones de la estructura del empleo en la Argentina.

La opción por una intervención en las márgenes y el abandono de la intervención en el centro son entonces, a nuestro juicio, los dos procesos que caracterizan a la política social de la Argentina contemporánea. Vistos a través del conjunto provisorio de hipótesis teóricas que propuse, estos procesos implican el abandono de la función consolidatoria del principal vector de integración social de que disponen las sociedades capitalistas: las relaciones salariales. Abandonar la regulación salarial al mercado de trabajo o a las estrategias individuales de los sujetos ha implicado la multiplicación de individuos y grupos domésticos viviendo en condiciones que bordean las de estricta sobrevivencia. Funcionalmente, en el lugar de esta regulación tutelar que predominara durante el siglo XX, se están asentando formas de intervención compensatoria de última instancia, sobre el peligroso borde de la no integración. Estas formas de intervención que forman la política asistencial argentina, no constituyen solamente un soporte coyuntural para situaciones de emergencia. En el mercado de trabajo de la Argentina contemporánea, son el horizonte de sobrevivencia de una cantidad creciente de la población. Muestran la miseria de la política social argentina en particular, de la república en general.

148- Para un estudio del impacto de estos programas en sectores vulnerables ver, en este mismo volumen, Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano; y también Andrenacci, Neufeld y Raggio, 2001. Para la justificación pública de su utilidad e impacto ver PNUD.

Bibliografía

- ANDRENACCI, Luciano, (invierno de 1997) “Ciudadanos de Argirópolis” en *Ágora* n° 7; Buenos Aires.
- ANDRENACCI, Luciano; NEUFELD, María Rosa y RAGGIO, Liliana (coord.), (2001) *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel*; San Miguel, Documentos de Trabajo del Instituto del Conurbano, UNGS, (en prensa).
- ATKINSON, A. B., (1998) *Poverty in Europe*; Oxford, Blackwell.
- AUYERO, Javier (comp.), (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*; Buenos Aires, Losada.
- BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén, (1997) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*; Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila.
- BECCARIA, Luis y LÓPEZ, Néstor (comp.), (1996) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*; Buenos Aires, UNICEF-Losada.
- BUNEL, Jean, (1996) *Pactes et agressions. Syndicalisme et relations professionnelles en Argentine*; Lyon, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS),
- CASTEL, Robert, (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*; Buenos Aires, Paidós.
- CASTEL, Robert y LAÉ, Jean-François, (1991) “La diagonale du pauvre” en CASTEL, Robert y LAÉ, Jean-François (direc.), *Le Revenu minimum d’insertion. Une dette sociale*; Paris, L’Harmattan.
- CHIARA, Magdalena, (1999) “El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense”, ponencia presentada en la Jornada *Pobres, pobreza y exclusión social*; Buenos Aires, UBA/CEIL-Conicet, 25 al 27 de agosto.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), (1999) *Panorama social de América Latina*; Santiago de Chile, CEPAL/ONU.
- CORAGGIO, José Luis, (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*; Buenos Aires-Madrid, UNGS-Miño y Dávila.

CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana, (1991) "Growth Model, State Social Intervention and Labour Regulation. Argentina, 1890-1990"; Ginebra, Instituto Internacional de Estudios del Trabajo.

----- (1993) "Política social y regulación de la fuerza de trabajo" en: *Cuadernos Médico Sociales* n° 65-66; Rosario, septiembre-diciembre.

DANANI, Claudia, (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto" en: HINTZE, Susana (organizadora): *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*; Buenos Aires, CEA/UBA.

DONZELOT, Jacques, (1984) *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*; Paris, Fayard.

EDWARDS, Sebastián, (1995) *Crisis and Reform in Latin America. From despair to hope*; Washington, World Bank-Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (editor), (1997) *Welfare States in Transition*; London, Sage.

FELDMAN, Jorge; GOLBERT, Laura e ISUANI, Ernesto, (1988) *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).

GAUTIÉ, Jérôme y NEFFA, Julio César (comp.), (1998) *Desempleo y políticas de empleo en Europa y EE.UU.*; PIETTE-CONICET/Lumen-Humanitas; Buenos Aires.

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB), (1999) *Facing up to Inequality in Latin America* (Economic and Social Progress in Latin America 1998-99 report); Washington, Inter-American Development Bank.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO), (2000) *World Employment Report 2000*; Ginebra, OIT.

LIPIETZ, Alain, (1997) *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*; Paris, La Découverte.

LLACH, Juan José, (1978) "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970" en: *Desarrollo Económico* vol. 17, n° 68; Buenos Aires, enero-marzo.

LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura & RODRÍGUEZ, Corina, (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*; Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila-CIEPP.

LORDON, Frédéric, (1997) *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*; Paris, Albin Michel.

- MARQUES-PEREIRA, Jaime, (1991) "La réduction de l'intervention sociale de l'État" en: COUFFIGNAL, Georges (editor): *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*; Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- MARSHALL, Adriana, (1978) *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso de Argentina*; Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- (1984) "El 'salario social' en la Argentina" en *Desarrollo Económico* vol. 24, no. 93, Buenos Aires, abril-junio.
- MARSHALL, Adriana, (1985) *Políticas públicas y transferencia de ingresos: el "salario indirecto" antes y después de 1976*; Documento de investigación n° 34, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), noviembre.
- MARTUCCELLI, Danilo y SVAMPA, Maristella, (1997) *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*; Buenos Aires, Losada.
- MINGIONE, Enzo, (1996) *Urban Poverty and the Underclass: A Reader (Studies in Urban and Social Change)*; Oxford, Blackwell.
- MONZA, Alberto, (1995) "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina" en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*; Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- NUN, José, (1969) "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal" en *Revista Latinoamericana de Sociología* n° 2, México.
- O'DONNELL, Guillermo, (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" en *Desarrollo Económico*, vol. 33, n° 130; Buenos Aires, julio-septiembre.
- PALOMINO, Héctor y SCHVARZER, Jorge, (1996) "El mercado de trabajo en Argentina. Del pleno empleo al colpaso" en *Revista de la Universidad de Buenos Aires* año II, n°4; marzo.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), (1999) *Programas de empleo transitorio. La experiencia de Barrios Bonaerenses. Aspectos conceptuales, metodológicos y operativos*; Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires – Publicaciones del Proyecto ARG 97/037; La Plata, agosto.
- REICH, Robert, (1992) *The Work of Nations: Preparing Ourselves to 21st Century Capitalism*; New York, Random House.
- RIFKIN, Jeremy, (1995) *The End of Work*; New York, Putnam & Sons.

ROSANVALLON, Pierre, (1995) *La nouvelle question sociale*; Paris, Seuil.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y REGIONAL, (1999) *Caracterización y evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997*; Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

SVAMPA, Maristella (edit.), (2000) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*; Buenos Aires, UNGS/Biblos.

TENTI FANFANI, Emilio, (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).