

**ESTADO Y POBRES METROPOLITANOS – MAPA DE RELACIONES**  
**POBREZA ESTRUCTURAL EN EL AMBA: BREVE HISTORIA DE LAS RELACIONES ORGANIZACIONALES EN**  
**LOS TERRITORIOS DE EXCLUSIÓN URBANA**

*Verónica Vidarte Asorey*  
*Universidad Nacional de La Plata (Argentina)*  
*vidarteaorey@yahoo.com.ar*

En estas líneas, se esbozará un panorama histórico de las relaciones entre los habitantes de lo que llamamos “Buenos Aires, región metropolitana” (1) (AMBA); teniendo en cuenta la relación poblacional, demográfica, política, económica y cultural que tienen la ciudad y el conurbano bonaerense.

En 1958, un estimado censal daba cuenta de que la población residente en villas y asentamientos precarios en el AMBA alcanzaba las 200.000 personas; en 1963 se censaron 42.000 residentes distribuidos en 33 villas; en 1973, la población de las villas de Capital Federal y Gran Buenos Aires ascendía a casi 400.000 habitantes. En 1980, ya superaba los 500.000 (2). Las clases populares urbanas en Argentina en la etapa de la *industrialización por sustitución de importaciones (ISI)*, estaban conformadas por obreros y empleados formales: ya en la década del 70 Buenos Aires y Montevideo albergaban la mayor cantidad de proletariado formal en Latinoamérica. En los 50, 60 y 70, ambas ciudades fueron creciendo a un ritmo primero más lento y cada vez más elevado. El crecimiento urbano en términos habitacionales fue desordenado aunque esto no produjo en principio segregación espacial notoria. Las clases populares, que se iban integrando a la ciudad, no contaban con los recursos necesarios para pasar a formar parte del mercado inmobiliario y; éste, era a su vez deficiente con relación a la capacidad de generar nuevos loteos e infraestructura acorde. De hecho, muchos especuladores del sector animaban a los trabajadores a comprar tierras en las zonas periféricas, en las que no había infraestructura ni servicios, y se accedía a dudosos títulos de propiedad bajo promesa de que allí llegarían grandes autopistas, nuevos sistemas de transporte, etc.

Así, las clases populares debieron ingeniárselas para construir sus viviendas como era posible, sin planificación ni dirección estatal; en este proceso se edificó de manera semilegal e ilegal y se tomaron u ocuparon tierras en su mayoría fiscales. Más allá del desorden en la urbanización, para principios de los años 70, Buenos Aires era –junto a Montevideo- de las ciudades más ordenadas, y se podían observar claros patrones. Las clases medias y altas se ubicaban en el centro de la ciudad y desde allí hacia el norte crecían sobre la margen del río de la Plata, en busca de viviendas espaciosas y modernas. Las clases populares, por su parte, se ubicaban en las zonas periféricas (desde el Primer Cordón del Conurbano) e iban creciendo ahí y, en menor medida en la zona sur de la capital.

Hasta los años 70, las villas, asentamientos y comederos proletarios no eran parte predominante del paisaje urbano capitalino, y representaban a la minoría de las clases populares –que hasta ese momento eran equiparables a la clase obrera- (Cherrutti, Grimson; 2005). Hasta la llegada de la última dictadura, el movimiento social más aglutinante para las clases populares era el movimiento obrero y, de acuerdo con el proceso descrito, se agregaron a sus demandas tradicionales las demandas de vivienda e infraestructura.

Durante la dictadura, con la implementación de sucesivas políticas de erradicación de villas miserias, se pasó de 224.335 habitantes en 1976, a 40.533 habitantes a mediados de 1980: un descenso del 82% en 4 años. Entre el 62 y el 76 la población villera capitalina creció a razón de 13.024 personas al año. Pero a partir de 1976 y durante los años de la dictadura militar, la tendencia se invirtió con una disminución brutal de 45.951 personas por año. Con el comienzo de la etapa democrática, y el consecuente abandono de las prácticas de asesinato y persecución, la tendencia al alza se retomó con un crecimiento anual aproximado de 1.000 personas.

Lo ocurrido a partir de los distintos programas de “erradicación” de villas -pergeñados y dirigidos casi en su totalidad por el brigadier Cacciatore (3), Intendente de facto de la Ciudad, y en el último tramo por Del Chioppo (4), su reemplazante- tuvo repercusiones en los territorios del Gran Buenos Aires, donde aumentó notablemente la cantidad de asentamientos; aunque no existen datos para determinar con exactitud en qué medida. De esto da cuenta el memorable informe “La verdad sobre la erradicación de villas de emergencia en el ámbito de la Capital Federal”, escrito por los siete curas villeros (5): “Nosotros, un pequeño grupo de sacerdotes, sin apoyo, ni medios, no hemos podido montar una oficina con personal y recursos para elaborar cifras y estadísticas. Pero hace más de

diez años que trabajamos en estas villas y desde hace ya más de tres, que diariamente hemos tenido que escuchar y compartir las angustias de miles de erradicados; hemos visto con nuestros propios ojos las angustias de centenares de familias realojadas de una villa a otra en condiciones cada vez más miserables; hemos visitado lugares del Gran Buenos Aires donde se levantaron nuevas y pobres villas con erradicados de la Capital Federal (...) Por lo tanto, todas estas familias expulsadas de las villas de la Capital Federal han sido trasladadas con su ilegalidad y su miseria a los municipios del Gran Buenos Aires. Con el agravante de que la infraestructura, los servicios y los recursos de estos municipios para asimilar estos nuevos contingentes de población son muy inferiores a los de la ciudad de Buenos Aires, la que, por otra parte, recibe casi la totalidad del aporte laboral de todos ellos" (6).

Es decir, mientras que disminuía notablemente la población villera en la Capital, aumentaba en el Gran Buenos Aires, pero no podemos dar cifras totales acerca de cuál fue la variación real entre los habitantes de villas y asentamientos en el área metropolitana en su conjunto. Pero sí sabemos que, a partir de la vuelta a la democracia, la tendencia al alza de población villera en Capital Federal se retoma con un crecimiento anual aproximado de 1.000 personas; y es de suponer que una porción de esa población, hayan sido erradicados que retornaron desde el conurbano. Aunque, por supuesto, los nuevos asentamientos bonaerenses no quedaron abandonados sino que comenzaron o continuaron sus propias historias territoriales de marginación.

Eduardo Blaustein señala que los Partidos que absorbieron la mayor cantidad de población villera fueron: La Matanza, con un 21 % de los erradicados; Lomas de Zamora, 6,9 % y Merlo, 8%; seguidos por Moreno, Quilmes, General Sarmiento y Florencio Varela. Según el autor, es a partir de 1981 que en el Gran Buenos Aires comienza a producirse "un nuevo fenómeno social: el de la formación de asentamientos" (Blaustein). Este fenómeno no se produce únicamente a partir de la relocalización forzada de la población villera de Capital Federal; sino que también, a partir de la imposición del modelo neoliberal por parte de la dictadura, muchos de los barrios obreros periféricos, de los que hablábamos más arriba, se empobrecieron y se ampliaron de forma irregular -a partir de la ocupación de tierras-, convirtiéndose en grandes villas miseria con características propias. Existen varios casos paradigmáticos; por ejemplo Isla Maciel en Avellaneda, que hasta finales de los 70 era un barrio de humilde cuya población era básicamente de trabajadores industriales, astilleros y portuarios, o el barrio Don Orión en Claypole, que pasó de barrio obrero hasta fines de los 80 a uno de los asentamientos más extensos del conurbano sur.

Aunque con diferentes características, el fenómeno del crecimiento que se nota a partir de finales de los 70 en villas y asentamientos trae aparejadas nuevas prácticas asociativas, así como el refinamiento de las ya existentes. Un estudio efectuado en el marco del Programa PNUD-MCBA de Radicación de Villas (7), realizado únicamente dentro de la Capital Federal, mostraba que, a medida que la población se incrementaba, las actividades asociativas se diversificaron y la trama de organizaciones se volvió más densa y compleja.

La antigua capacidad de movilización política de la clase obrera, y sus demandas basadas en intereses de clase, se debilitaron; ya que en este proceso aparecen nuevas y más urgentes necesidades, y una alta inestabilidad laboral. Durante los 70 y 80, la acción colectiva de los movimientos de pobladores se centraba en la vivienda y la infraestructura y, de manera creciente a partir de la *reconstrucción democrática*, en el reconocimiento de los derechos ciudadanos. La acción en pos de los derechos durante la democracia implica una novedad, no tanto para los movimientos sino, sobre todo, para los sectores gubernamentales y políticos, que comienzan a reconocer la necesidad de un diálogo en este sentido. "En la actualidad es difícil hacer distinción entre organizaciones internas y externas porque resulta común que una misma villa coexista una amplia gama de organizaciones que cumplen funciones diversas: comisión o Consejo Vecinal, cooperativa, mutual, asociación civil, parroquia católica, locales de otros cultos, comedor (escolar o comunitario), guardería y jardín de infantes, locales de partidos políticos, centro social, cultural y deportivo, local de la municipalidad (CMV), centro de salud, microemprendimientos productivos" (Lighezolo, 1992) (8). Pero dentro en ese entramado organizacional, también ha habido formas de organización social más fuertes que otras, tanto para nuclear gente como para actuar como interlocutor del Estado en la negociación por los recursos y políticas asignadas.

Según las investigaciones del mismo programa, con excepción de períodos de crisis, para 1993 la organización más abarcadora en Capital Federal era la Comisión Vecinal y sus reivindicaciones giraban en torno a "...adquirir las tierras que habitan, construir su vivienda, lograr mejor atención sanitaria, eliminar las dificultades que impiden un proceso educativo 'normal' para los chicos villeros, generar fuentes de trabajo, entre otras (...). En cambio, las demás organizaciones sociales ejercen influencia de forma parcial y fluctuante. "...Algunas como las derivadas de la

pastoral Villera, tienen tradición y predicamento. Otras (cooperativas, mutuales, asociaciones) hacen una historia azarosa, salpicada de altibajos. Un tercer grupo (cultos y microemprendimientos varios) está haciendo su ingreso a las villas con bastante empuje. Los temas de fondo, por convicción o por conveniencia, suelen ser motivo de causa común por parte de las distintas organizaciones" (Lighezzolo, 1993).

Cuando el retorno democrático se volvió estable, la agenda estatal retomó el tema de las villas y asentamientos urbanos, y se crearon distintos programas (ahora denominados de "radicación") que, con intención de generar políticas participativas, buscaron un interlocutor barrial. Pero como afirma María Cristina Cravino, "no se partió de un conocimiento de la realidad (a partir de un relevamiento o investigación) o de la concertación, sino que (desde el Estado) se quiso construir un intermediario a la medida, como sucedió con el movimiento villero".

Esto evidencia que el paradigma hegemónico de las políticas públicas era, en ese momento, claramente normativo; y este mecanismo fue contraproducente en términos de la anhelada metodología participativa, y terminó destruyendo a sus propios interlocutores (Cravino, 1998). Aquí se abre una reflexión, pertinente en el sector público, sobre la viabilidad de las políticas participativas no prospectivas; o dicho de otra manera, la falacia de incluir actores en la mesa para discutir sobre un eje y con argumentos ajenos a los actores.

En el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires, las Comisiones vecinales, ocupadas básicamente del reclamo por la propiedad de la tierra, ya eran actores estratégicos dentro de los territorios, y lograron convertirse en los interlocutores centrales y acceder a una cierta legitimidad y legalidad por parte del Estado; éstas fueron generalmente las organizaciones que ejercieron el liderazgo político y poseyeron la mayor representatividad en las villas de la Ciudad. Así, lograron tener su propio estatuto, autoridades que se eligen democráticamente por medio de la votación de listas integradas por candidatos que cubren los diversos cargos. El proceso de institucionalización fue acompañado y supervisado por funcionarios municipales, asesores y representantes de ONGs que actúan en las villas. El grado de participación de la población en las elecciones varía de acuerdo al clima político, y es importante destacar que los candidatos generalmente cuentan con el apoyo o padrinazgo de algún funcionario o referente político partidario, en sintonía con la lógica clientelar desarrollada más arriba.

En general, ocurrió que el movimiento villero terminó adaptando sus reclamos a las ofertas estatales. Esto se observó, por ejemplo, cuando en poco menos de un mes, con algunas resistencias, se pasó de posiciones de radicación de la Villa 31 en Retiro, a salidas negociadas a partir de indemnizaciones con dinero u otras propuestas que implican la erradicación. Cuando las ofertas fueron varias, esto ayudó a dividir a los pobladores, y por tanto, se debilitó su capacidad de presión (9). Si bien un informe del CELS (1997) denuncia que el Programa de Radicación de Villas ya no tiene presupuesto desde 1994, y el único caso en el que seguía actuando, al momento de realización del informe, era en la villa 31 –por la importancia urbanística y estratégico inmobiliaria de estos terrenos fiscales-, el caso resulta una muestra válida de lo que ocurrió en muchos territorios en relación con la intervención estatal no prospectiva en las políticas sociales.

Respecto a las características y variaciones demográficas durante los 90, en 1991 se estimaba que la población en villas, ascendía a casi 51.000 habitantes y, según un documento publicado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, realizado por el partido político ARI, en el decenio 1993 – 2003, el aumento sucesivo de la población habitante de territorios de exclusión en Buenos Aires y el conurbano bonaerense fue el siguiente:

<b>año</b>	<b>habitantes</b>
1993	77.000
1999	98.000.
2001	108.000
2003	116.000

Es decir, hasta el *neoconservadurismo menemista* la tasa de crecimiento era, como dijimos, de aproximadamente 1.000 personas por año, pero, durante el menemato, esa cifra se cuadruplicó y pasó a 4.000 personas anuales durante la primera mitad de los 90; llegando a la abrumadora cifra de 11.000 personas por año hacia fines de década.

Las crisis inflacionarias de la década del 80 potenciaron la necesidad de implementar programas alimentarios, el más abarcativo fue el Plan Alimentario Nacional (PAN). Éste fue el programa social más importante de la época, comenzó en 1983 y se llevó a cabo durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín. Pero fue otra crisis inflacionaria,

la que lo llevó a su fin: en 1989 con el estallido de la hiperinflación y las denuncias de irregularidades el PAN llegó a su fin.

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

Hasta 1990, existían 30 planes alimentarios en la Argentina, centralizados en tres dependencias estatales. En 1992, todos los fondos destinados a estos programas fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados”. Es el inicio de la descentralización.

La mayoría de estos programas no cumplían sus objetivos, el monitoreo y gerenciamiento fallaban, y resultaba imposible establecer cuántos y quiénes eran los beneficiarios reales. En un informe para CEPAL, Pablo Vinocour (10) explica esto a partir de tres ejes: en primer lugar la incapacidad de gestión que tuvieron las organizaciones comunitarias, a cargo de la organización de comedores y entrega directa de bolsones de comida, luego, la fragilidad administrativa de los municipios para el control y, en último término, la debilidad de los gobiernos provinciales para controlar los dos niveles anteriores y exigir el cumplimiento de los convenios establecidos con el Estado nacional.

Para 1994, a la Secretaría de Desarrollo Social se le otorga el rango de Ministerio.

En relación con la dirección de la agenda de reivindicaciones populares, pierde fuerza el reclamo por la propiedad de la tierra y, sin duda por causa del aumento desmedido de la desocupación, crece la importancia del tema del trabajo. Así lo señalan Marcela Cerrutti y Alejandro Grimson, en el libro *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo del nuevo siglo* (11), capítulo: “Buenos Aires, neoliberalismo y después”, dentro del ítem del denominado justamente “La agenda de los sectores populares: de la vivienda al trabajo”.

Este cambio está imbricado con la aparición de un nuevo interlocutor, las organizaciones de trabajadores desocupados; que fueron logrando una fuerte inserción territorial.

En 1996, se pone en marcha el Plan Trabajar. Este intentó ser un plan de empleo masivo, pero se terminó convirtiendo en un subsidio a desocupados (a cambio de una prestación de tareas productivas o comunitarias). El plan llegó a alcanzar a 270.000 personas pero no pasó mucho tiempo hasta que empezó a ser utilizado con fines electoralistas (Dinatale, 2005) (12). Con el Plan Trabajar, se inicia una dinámica dentro de los territorios que configurará gran parte de los modos de asociación y de organización.

La cuestión de la contraprestación no estaba debidamente regulada ni inserta en el marco de una planificación para el pleno empleo, ni tampoco existía –ni existe– un registro único de beneficiarios, esto propició el manejo clientelista, en el que las personas que cobraban el plan no tenían clara la contraprestación, sino a qué actor político se la debían (en principio, eran autoridades municipales y punteros políticos).

El proceso de la década del 90 hace eclosión con la *crisis socioeconómica e institucional* de diciembre de 2001; con la crisis, el gasto social se intensificó. Según el periodista Martín Dinatale, entre 1997 y 2004 se duplicaron los fondos destinados a este fin: de \$28.965,9 millones a \$40.575,2 millones (13).

Con estallido de la crisis, el Estado reestructuró los planes y concentró los recursos en programas alimentarios, aún por vía de la asignación a los Estados provinciales.

En 2002, cuando asume transitoriamente la presidencia Eduardo Duhalde pone en marcha, a partir del decreto 565/02, un megaprograma –el segundo en Latinoamérica, por sus proporciones–, el Plan Jefas y Jefes de Hogar desempleados (PJJHD). Éste surge de una mesa de diálogo que, con motivo del estallido social, conformaron el gobierno nacional, Naciones Unidas y la Iglesia católica.

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

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

Desde la puesta en marcha del plan, comienzan a identificarse gran cantidad de irregularidades y vicios de clientelismo político (14). En el informe de diciembre de 2003 de la Auditoría General de la Nación, se identificó arbitrariedad y desproporción en la distribución de los subsidios: “se puede afirmar que en términos comparativos,

los aglomerados con mayor cantidad de desocupados más subocupados del país, en términos absolutos, se encuentran por debajo de la tasa de cobertura promedio (37, 29%) del PJJHD". Esta arbitrariedad, de la que se habla en el informe de la Auditoría, se refleja tanto en relación con los índices de desocupación, como con los de necesidades básicas insatisfechas (NBI): en lugares donde existe mayor índice de NBI, se registra menor grado de cobertura promedio.

Por otro lado, uno de los requisitos principales para la asignación de los PJJHD es que los beneficiarios no reciban ningún otro subsidio, pero no existe un registro único que permitiera cruzar los datos. Más allá de proyectos e intenciones, todavía hoy no existe tal registro -todavía esta incompleto por lo que no cumple la función necesaria-. Otro de los planes impulsados por el gobierno nacional durante la presidencia de Eduardo Duhalde, fue el Programa de emergencia laboral (PEL); que eran los antiguos Planes Trabajar, dependientes del Ministerio de Trabajo, que se reflataron a partir del cierre de la lista de beneficiarios del PJJHD y, en 2003, cambiaron su nombre a Programa de empleo comunitario (PEC). Este programa consistía en subsidios transitorios que duraban entre 3 y 6 meses, en 2004 llegó a contar con casi 32.000 beneficiarios.

En el caso de los PEL o PEC, las irregularidades fueron aún más marcadas, ya que por pertenecer a la órbita del Ministerio de Trabajo ningún ente nacional ni provincial tenía acceso a investigar las asignaciones, y no se creó un área específica a tal fin.

Según Dinatale, por este motivo, hacia mediados de 2002, la entonces Ministra de Trabajo, Graciela Camaño, fue intimidada por el Banco Mundial a dejar sin funcionamiento los PEL; pero Camaño adujo que eso implicaría dejar sin cobertura a miles de desocupados, y esto podría generar una rebelión similar a la de diciembre de 2001. "Al entender de algunos testigos de esas reuniones, finalmente el Banco Mundial hizo la vista gorda y dejó que el PEL continuara" (15). La denuncia también es abonada por un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de mayo de 2003, en el que consta que "de acuerdo con numerosos testimonios verbales recibidos de beneficiarios directos, los PEL son entregados de manera absolutamente discrecional y no están ajustados a ningún tipo de control" (16).

Además de estos dos planes, existía gran cantidad de programas sociales nacionales de distinta índole que, en 2004, el Ministerio de Desarrollo Social unificó en tres grandes planes: Seguridad Alimentaria -o El Hambre más Urgente (17)-, Manos a la obra -que otorga microcréditos a emprendimientos productivos o comunitarios- y el Plan Familias -que otorga subsidios a familias en situación de extrema pobreza-.

La instauración del megaprograma PJJHD y las características irregulares en la distribución, tuvieron diversas consecuencias en las dinámicas de las organizaciones populares; que se intentarán delinear en los siguientes párrafos.

Las organizaciones de desocupados son el nuevo actor político, surgido de la crisis, en la segunda mitad de la década del 90, pero éste no fue el único. Según Alejandro Grimson, surgen, entre fines de los 90 y 2003, cinco nuevos actores: las asambleas barriales, los clubes de trueque, los comedores populares, las fábricas recuperadas y los piqueteros (18). Estos nuevos actores van apareciendo asociados a nuevas formas de protesta; y en los últimos años, y por distintos motivos, algunos desaparecieron y otros ganaron fuerza.

Las asambleas barriales, relacionadas con la clase media urbana, fueron protagonistas de la revuelta popular de diciembre de 2001; pero conforme a la recuperación de las condiciones materiales de este sector, se fueron extinguiendo. Hoy, son pocas las asambleas que siguen activas, en general, las que lo hacen han incorporado reclamos de los sectores populares. Tal es el caso de la Asamblea del barrio de Belgrano, que retomó la lucha de los cartoneros y recuperadores de basura, la Asamblea de Almagro, en la que se reúnen talleristas y militantes anarquistas que desarrollan trabajos sociales en asentamientos del conurbano sur, o la Asamblea de San Telmo, en la que hoy funciona un local de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

En el caso de los clubes de trueque ocurrió algo similar: estaban asociados a un modo de economía alternativa de los sectores medios empobrecidos -clase media baja y nuevos pobres-. Su desaparición entre 2003 y 2004 se debió a distintos y complejos motivos, entre ellos, la transformación de la economía del trueque en la economía acumulativa y de intercambio de capitales: los créditos, que se obtenían a cambio de cosas o servicios, comenzaron a cotizar en relación con la moneda corriente, y el juego de oferta y demanda vació de sentido la práctica. Otro factor fue, como en el caso de las asambleas, la recuperación de las capacidades de consumo de las clases medias que fueron dejando de necesitar las redes alternativas para sostener sus expectativas de consumo.

Respecto a los comedores populares, las fábricas recuperadas y los piqueteros, todos mantienen plena vigencia

como actores que determinan las prácticas organizativas y de movilización de las clases populares.

En el primer caso, los comedores tenían presencia territorial desde los años 80 –con la generalización de los planes de emergencia alimentaria- y, con la crisis y la posterior modalidad de distribución de planes sociales, se institucionalizaron e incrementaron su convocatoria y su poder político territorial. Las fábricas recuperadas, por su parte, tuvieron una dinámica política abierta, que varió entre dos grandes posturas: la estatización bajo control obrero, y la formación de cooperativas de ex empleados. Aunque esta dualidad continúa presente, el movimiento de las fábricas recuperadas se convirtió en un actor de peso en el debate de la economía social; y hay actualmente, en Argentina, gran cantidad de experiencias exitosas en ese sentido –como la ceramista ex Zanon, la textil Bruckman, el hotel BAUEN o la fábrica de electrodomésticos Aurora, ex Aurora-Grundig.

El fenómeno piquetero tiene una historia de fragmentación y crisis, pero es, a la vez, el que más significativamente creció (19).

Hay, en principio, una explicación urbanística para la modalidad del piquete como modo de protesta, en el área metropolitana de Buenos Aires. A diferencia de lo ocurrido en otros países, como Estados Unidos o Brasil, en Buenos Aires, la relación etnicidad / territorialidad estuvo marcada por el “modelo del conventillo” (Grimson: 2003): en las villas miseria históricamente convivieron personas de distintos países y ciudades, por eso la territorialidad esta marcada por lo socio-económico (muy relacionada con el eje del trabajo), y no por lo étnico-racial. Pero en los 90, con el deterioro del sistema de transportes e infraestructura, se pasa del “modelo de conventillo” al de guetos, no étnicos sino socioeconómicos.

En ese contexto de aislamiento territorial y desocupación, aparece el piquete. Se trata, por un lado, de una fuerte territorialidad de la exclusión y, por otro, de una alta capacidad de las organizaciones de sitiar la ciudad; a pesar de no tener la posibilidad de movilizar hacia el centro político urbano, pueden afectar la dinámica de la ciudad, bloqueando las vías de acceso. Esto se observa claramente en la zona sur, en la que es habitual que para llamar la atención del Gobierno nacional, se corten los puentes que atraviesan el Riachuelo (en particular el Puente Pueyrredón).

En las villas de capital Federal, por el contrario, los movimientos piqueteros son poco fuertes respecto al poder de la Junta Vecinal; esto evidencia la relación entre la aplicación de distintas políticas públicas del Estado y los interlocutores elegidos por éste, y la formación de actores sociales con capacidad de intervención política.

La capacidad organizacional de los movimientos piqueteros está asociada a la tradición sindical argentina, y a la fuerte red clientelar peronista; sobre todo en el conurbano sur, de eminente pasado industrial y acostumbrado al gobierno caudillesco de los intendentes del Partido Justicialista. “Hasta el 97, 98, en el conurbano bonaerense se encontraba una combinación entre una fuerte red clientelar peronista y la escasez de otras organizaciones (...) A medida que se vaciaban las organizaciones de base de los 70 y 80, crecía la importancia de la red de relaciones clientelares” (20).

Por otro lado, por la situación político-económica, la demanda de planes sociales comenzó a generalizarse y, corrientemente, se obtenía un número menor al de las personas necesitadas. Así, no sólo fue necesario organizarse para reclamar los planes, sino también para adquirirlos, conservarlos, completar formularios, gestionar en dependencias estatales y, a la vez, conseguir nuevos planes.

Durante fines de los 90, los problemas de vivienda parecían haber encontrado ciertas soluciones (asfalto, servicios y, en menor medida, planes de tenencia de tierras); en contrapartida con el desplazamiento de la agenda popular del eje de tierra y vivienda, creció la demanda de empleo y, por transitividad, de planes de empleo.

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

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

práctica se asentó, las organizaciones de desocupados empezaron a funcionar como una especie de sindicatos. El trabajo en organizaciones así como en comedores y merenderos municipales generó que gran cantidad de tareas que antes pertenecían al ámbito del voluntariado empiece a formar parte del trabajo rentado en el marco de la contraprestación. En este clima de relaciones, entre fines de los 90 y principios de esta década, se produce el ingreso fuerte de las ONG al trabajo territorial, por lo que asumen ese molde relacional en sus prácticas con los participantes locales.

Se fueron asentando las relaciones de intercambio entre el Estado y las organizaciones piqueteras y, a través de la entrega de planes, se produce la cooptación de muchas organizaciones: aparece la distinción, durante los primeros años de gobierno de Néstor Kirchner, entre piqueteros “duros” –que no tienen acuerdo político con el gobierno nacional- y piqueteros “blandos” –que sí lo tienen- (Grimson; 2003).

La fuerza política de las organizaciones de desocupados empezó a medirse por la capacidad que éstas tenían para conseguir planes; las organizaciones piqueteras que ofrecen el recurso estructural y humano para obtenerlos, consideran legítimo exigir como contraprestación la participación activa en la organización para seguir perteneciendo a ella y, en consecuencia, seguir cobrando el plan.

## Notas

(1) Portes, A., Roberts, B. y A. Grimson. Op. Cit.

(2) ARI, “Informe sobre Habitat”: ([www.legislatura.gov.ar/documentos](http://www.legislatura.gov.ar/documentos)). Consultado en enero de 2007.

(3) Con motivo del balotaje que, el 24 de junio de 2007, definirá la elección a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el candidato Mauricio Macri, señaló en una entrevista con el Diario *Clarín* que rescata la gestión de Cacciatore en relación con las políticas implementadas con las villas miserias. *Clarín*, domingo 17 de junio de 2007.

(4) A pesar de su rol en la erradicación de villas, durante la última dictadura militar, con la llegada de la democracia, Del Chioppo se convirtió en profesor de la materia “Derecho Constitucional” en el Colegio Nacional de Buenos Aires, dependiente de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Dato que me consta por haber sido yo misma su alumna en 1995.

(5) Hector Botán, Miguel Ángel Valle –Villa Lugano-; Daniel de la Sierra –Barracas-; Rodolfo Ricciardelli, Jorge Vernazza -Bajo Flores-; José Meisegeier –Retiro- y Pedro Lephaille –Mataderos-.

(6) Citado en Blaustein, E. *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*: ISBN: 987-22428-2-8.

(7) Programa de Radicación de villas y barrios carenciados de la Capital Federal. Secretaría de Planeamiento Urbano y Medioambiente. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Creado en 1991.

(8) Citado en Cravino, M. Cristina. (1998). “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”: 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Ciberespacio. <http://www.naya.org.ar/congreso> Consultado en diciembre de 2006.

(9) Cravino, M. Op. cit.

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

(11) Portes, A., Roberts, B. y A. Grimson. Op. Cit.

(12) Dinatale, Martín (2005). *El festival de la pobreza*: La Crujía. Buenos Aires.

(13) *Ibid.*; 37.

(14) *Ibid.*; 51.

(15) *Ibid.*; 60.

(16) Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, “Informe Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?”. Buenos Aires, mayo de 2003.

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

(18) Grimson, A. (2003). “La vida organizacional de las zonas populares de Buenos Aires”, Informe final del proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo XX”. (<http://www.prc.utexas.edu7urbancenter7Austin.htm> ).

(19) *Ibid.*

(20) Portes, A., Roberts, B. y A. Grimson. Op. Cit.:120.

## Bibliografía

ARI, “Informe sobre Habitat”: ([www.legislatura.gov.ar/documentos](http://www.legislatura.gov.ar/documentos)). Consultado en enero de 2007.

Blaustein, E. *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*: ISBN: 987-22428-2-8.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2003). “Informe Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?”. Buenos Aires, mayo de 2003.

- Cravino, M. C. (1998). "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo": 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Ciberespacio. <http://www.naya.org.ar/congreso> Consultado en diciembre de 2006.
- Dinatale, Martín (2005). *El festival de la pobreza: La Crujía*. Buenos Aires.
- Grimson, A. (2003). "La vida organizacional de las zonas populares de Buenos Aires", Informe final del proyecto "Urbanización latinoamericana a finales del siglo XX". (<http://www.prc.utexas.edu7urbancenter7Austin.htm> ).
- Portes, A., Roberts, B. y A. Grimson. (2005) *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis Comparativo del nuevo siglo*: Prometeo. Buenos Aires.
- Programa de Radicación de villas y barrios cadenciados de la Capital Federal. Secretaría de Planeamiento urbano y Medioambiente. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Creado en 1991.
- Torrado, S. (1994) *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*: Ediciones de la Flor. Buenos Aires.
- Torrado, S. (2004) *La herencia del ajuste: Capital intelectual*. Buenos Aires.
- Vinocour, Pablo (2004). *Informe CEPAL 85*. Santiago de Chile.