

# Buenos Aires, neoliberalismo y después

## Cambios socioeconómicos y respuestas populares

Marcela Cerrutti\* y Alejandro Grimson\*\*a

### Introducción

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

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

\* Centro de Estudios de Población y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

\*\* Conicet, IDES y UNSAM.

<sup>a</sup> Agradecemos los comentarios de Alejandro Portes, Bryan Roberts y los integrantes de este proyecto en los diferentes países. También agradecemos las sugerencias de Elizabeth Jelin.

un caso paradigmático tanto por la radicalidad en la aplicación de dichas políticas como en la celeridad del proceso.

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

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

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

## **Parte 1. Cambio en los modelos económicos y sus impactos sociales**

### *De la crisis del modelo sustitutivo al modelo neoliberal*

Desde mediados de la década de 1970 las instituciones y políticas que dominaron la etapa de sustitución de importaciones fueron transformadas o abiertamente desmanteladas. La crisis del modelo sustitutivo y la adopción de políticas de ajuste estructural y de desregulación económica constituye un proceso complejo desarrollado a lo largo de dos décadas.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, los instrumentos utilizados durante la etapa sustitutiva fueron la protección tarifaria, los subsidios a la actividad industrial y una amplia intervención estatal en la economía (Thorp, 1994). Hasta la década de 1950, el proceso de industrialización fue fundamentalmente trabajo intensivo basado en la sustitución de importaciones de bienes no durables por producción local. Durante este periodo el desarrollo de la in-

dustria estuvo vinculado a satisfacer un creciente consumo interno estimulado por una clase trabajadora en expansión (Dorfman, 1983).

Durante esos años la centralidad económica, social y política de Buenos Aires fue reforzada. Economías de escala y un mercado de consumo en expansión estimularon la radicación y concentración de la industria manufacturera y de un conjunto de servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires.<sup>1</sup>

A pesar de su relativo éxito, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, la estrategia de sustitución de importaciones comenzó a evidenciar sus flaquezas en Argentina, fundamentalmente debido a la falta endémica de dinamismo de sus exportaciones (Mallon y Sorrouille, 1975). Las recurrentes crisis en la balanza comercial, a las que se sumaron agudos conflictos distributivos, recurrentes crisis políticas y cambios en las condiciones internacionales condujeron a un largo periodo (1975-1990) de crisis y estancamiento económico, el cual incluyó un intento catastrófico de liberalización económica entre 1976-1982<sup>2</sup> y luego la administración de una gigantesca deuda externa (el cuadro 1 resume los principales ciclos económicos desde 1975 en adelante).

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

Si bien los años ochenta la fueron caracterizados por la Comisión Económica para América Latina como la “década perdida” para América Latina en su conjunto, Argentina fue uno de los países que peor la padeció. Sólo a modo de ejemplo, entre 1981 y 1989 su producto interno bruto se redujo un 23.5 por ciento (CEPAL, 1990).

Al comenzar la década de 1990 y con un nuevo gobierno del Partido Justicialista, se comenzó a implementar una agresiva combinación de políticas de estabilización, desregulación y reformas estructurales (Bustos, 1995; Centro de Estudios Bonaerenses, 1995). Las principales políticas adoptadas fueron: un sistema de convertibilidad,<sup>3</sup> la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación del mercado externo, de capitales y el laboral, la reforma fiscal y

<sup>1</sup>Ya en 1939 el Área Metropolitana de Buenos Aires concentraba el 60 por ciento de la producción industrial argentina (Meichtry, 1993).

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

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

la integración regional (Mercosur). Estas políticas, como se expondrá a lo largo del capítulo, tuvieron una serie de impactos negativos tanto en la estructura económica como en los mercados de trabajo.

Utilizando poderes especiales,<sup>4</sup> el gobierno privatizó las principales empresas públicas –producción de gas y de petróleo, teléfonos, electricidad, provisión de agua y ferrocarriles, entre otras–, redujo o eliminó regímenes de promoción minera e industrial y desreguló el sistema financiero. Asimismo, redujo los aportes patronales al sistema de seguridad social, privatizó dicho sistema e introdujo una reforma de la legislación laboral tendiente a disminuir los costos de contratación y despido.

Estas políticas incrementaron de forma significativa el comercio exterior argentino.<sup>5</sup> Sin embargo, la combinación de medidas de apertura económica con una moneda local crecientemente sobrevaluada tuvieron como consecuencia un significativo desbalance entre importaciones y exportaciones. El impacto más evidente fue la crisis de la industria local y los crecientes problemas en la balanza comercial.

Luego de 1991 y por unos pocos años la economía no sólo tuvo tasas de inflación despreciables sino un alto crecimiento,<sup>6</sup> sostenido en gran medida por el flujo de capitales extranjeros dirigidos a las empresas privatizadas y de inversiones de corto plazo. A pesar del crecimiento económico, el desempleo abierto comenzó a crecer (del 5.2 por ciento en 1991 al 12.2 por ciento en 1994). En 1995, el nuevo modelo sufre una masiva fuga de capitales externos a consecuencia de la suba de intereses en los Estados Unidos y de la crisis de 1994 en México.<sup>7</sup> La inflexibilidad del sistema de convertibilidad, incapaz de atenuar los impactos del *shock*, y la carencia de políticas sociales activas provocaron un salto histórico en la ya alta tasa de desempleo abierto (del 12 por ciento en 1994 a más del 18 por ciento en 1995) y en los niveles de pobreza.

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

A finales de 2001 la aguda situación económica y social sumada a una evidente inacción gubernamental disparó una dramática crisis institucional que culminó con el derrocamiento del nuevo gobierno que había surgido en oposición al del anterior presidente Carlos Menem (1989-1999). El gobierno de transición surgido a partir de dicha crisis, terminó con el plan de convertibilidad.

<sup>4</sup>Ley de Emergencia Económica y Ley de Reforma del Estado.

<sup>5</sup>El comercio externo total creció de 12,164 millones de dólares en 1987 a 37,283 millones en 1994.

<sup>6</sup>Las tasas de crecimiento del producto interno bruto fueron entre 1991 y 1994 del 9.9, 8.9, 5.2 y 7.2 por ciento, respectivamente (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, Economic Report, 1998).

<sup>7</sup>En 1995 el producto interno bruto decreció un 5.1 por ciento (*op. cit.*, 1998).

CUADRO I  
ARGENTINA: LOS PERIODOS ECONÓMICOS

Periodos macroeconómicos	Observaciones distributivas	Ingreso real per cápita de los hogares, Gran B. Aines		Nivel pnt (1980 = 100)		Empleo urbano (1980=100)	Desempleo urbano (%)	Inflación mensual (%)	Salario real (1980=100)	Tipo de cambio real
		Total	No agrícola	Total	No agrícola					
1973-1975										
Estabilización populista	1974	110.1	90.0	89.2	92.8	92.8	3.4	3.0	118.5	125.3
1976-1980										
Estabilización ortodoxa con liberalización	1980	100.0	101.8	101.4	100.0	100.0	2.5	4.2	100.0	100.0
1981-1984										
Ajuste caótico y regreso al populismo										
1985-1986										
Estabilización transitoria	1986	91.7	99.7	98.7	108.5	108.5	5.2	7.6	92.6	268.2
1987-1990										
Deslizamiento hacia la hiperinflación	1990	62.8	91.2	97.4	114.8	114.8	6.2	13.9	62.9	168.7
1991-2000										
Estabilización y nuevo régimen de la economía	1991	72.7	100.5	99.4	118.8	118.8	6.0	1.9	70.0	124.5
	1994	82.4	126.9	126.8	120.4	120.4	12.2	0.6	81.0	101.9
	1997	81.0	141.5	142.1	129.1	129.1	13.7	0.3	75.4	105.1
	2000	81.2	139.9	140.2			14.7	0.1	78.4	113.3

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

Consecuentemente tuvo lugar una fuerte devaluación cambiaria, la cual, en el plano económico, comenzó a tener rápidamente efectos positivos en la balanza comercial y en la producción de bienes locales. En 2003 asume un nuevo gobierno elegido por el voto. Este nuevo gobierno, si bien es también de corte justicialista, ha proclamado un cambio de modelo. El proceso recién comienza.

### *Los impactos en el mercado de trabajo (1980-2000)*

Los cambios radicales en las políticas económicas e institucionales implementados durante la década de 1990 tuvieron impactos significativos en las características y dinámica de los mercados de trabajo. A partir de la crisis del modelo sustitutivo y a lo largo de la década de 1990, cuando se adoptaron políticas agresivas de corte neoliberal, la estructura de oportunidades laborales se transformó de manera significativa, impactando de un modo negativo tanto en la distribución del ingreso (que se tornó más inequitativa) como en los niveles de pobreza e indigencia.

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

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

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

Por otra parte, como se verá más adelante, la estructura de la oferta laboral ha variado. Hoy son muchas más mujeres las que están dispuestas a trabajar y han tenido lugar mejoramientos muy significativos en los logros educativos de la población trabajadora.<sup>8</sup>

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

Durante los años noventa una porción importante de la fuerza de trabajo fue literalmente excluida del empleo. Entre 1991 y 2001, la tasa de desempleo abierto creció en un 267 por ciento. Sin embargo, es posible distinguir diversas fases a lo largo de la década. De 1991 a 1993 la economía argentina creció en forma acumulada un 25 por ciento. En ese breve periodo tanto el número de empleos como el de personas dispuestas a ocuparlos también crecieron. A poco de andar, el nuevo modelo comenzó a evidenciar un rasgo preocupante, al menos desde el punto de vista social. Aun en su época de auge, la economía crecía pero con enormes dificultades para generar un número adecuado de puestos de trabajo. Entre 1993 y 1994 la oferta de trabajo continuó creciendo mientras que la demanda comenzó a estancarse. Consecuentemente la tasa de desempleo abierto continuó en alza. Para 1995, la situación empeoró en forma significativa y el desempleo abierto alcanzó un nivel histórico: en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) alcanzó el 20.2 por ciento.<sup>9</sup>

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

Las razones que explican este incremento tan significativo del desempleo abierto son múltiples. Una se relaciona con los procesos de privatización de empresas estatales. Si bien la falta de datos rigurosos no permite establecer la pérdida exacta de puestos de trabajo debido a este factor, existe evidencia fragmentaria que indica que dicha pérdida fue significativa.<sup>10</sup> Por ejemplo, en Buenos Aires la tasa de desempleo en la administración pública se duplicó entre 1991 y 1992, y luego de decrecer en 1993, volvió a incrementarse en 1994. Asimismo, el porcentaje de empleados estatales sobre el empleo urbano total cayó del 19 por ciento en 1990 al 14 por ciento en 1995 (Marshall, 1998).

<sup>8</sup>Entre 1991 y 1999, dentro de la fuerza de trabajo, el porcentaje de personas con al menos estudios secundarios completos se incrementó del 28.7 al 47.4 por ciento. Este mejoramiento del capital humano en un contexto de alto desempleo condujo a un proceso de devaluación de credenciales.

<sup>9</sup>Entre 1991 y 1995 el subempleo se incrementó del 7.9 al 11.3 por ciento (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995).

<sup>10</sup>Marshall (1998), usando datos oficiales, estimó que entre 1989 y 1993, el empleo en empresas públicas decreció de 350,000 a 67,000 puestos.

Una segunda razón de la disminución de puestos de trabajo se relaciona con el proceso de reorganización productiva llevado a cabo en grandes firmas. Este proceso fue favorecido por el tipo de cambio y la consecuente facilidad para efectuar inversiones en bienes de capital en un contexto de mayor competitividad externa. En otras palabras, durante el periodo las firmas que se mantuvieron en el mercado incrementaron su productividad y ajustaron su fuerza de trabajo. Así, por ejemplo entre 1990 y 1995, mientras el valor bruto agregado en las firmas manufactureras creció un 14.5 por ciento (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1996) el número de trabajadores en dichas firmas disminuyó en un 10 por ciento.

Una tercera razón del achicamiento de la demanda laboral se relaciona con las dificultades de las empresas medianas y pequeñas para operar en un mercado de bienes y productos mucho más competitivo. Entre mediados de las décadas de 1980 y 1990 el número de establecimientos pequeños y medianos decreció aproximadamente un 24 por ciento, lo que representó una pérdida de neta de 140,000 puestos de trabajo (CEPAL, 1997). En ese mismo periodo, el sector comercio, que tradicionalmente ocupa una importante porción de la mano de obra, también sufrió una significativa reestructuración, fundamentalmente una mayor concentración de la actividad en establecimientos de gran escala.

La gráfica 1 muestra el notable incremento en los niveles de desempleo abierto desde 1980 hasta 2003, el cual afectó con mayor intensidad a los hogares bajo la línea de pobreza.<sup>11</sup>

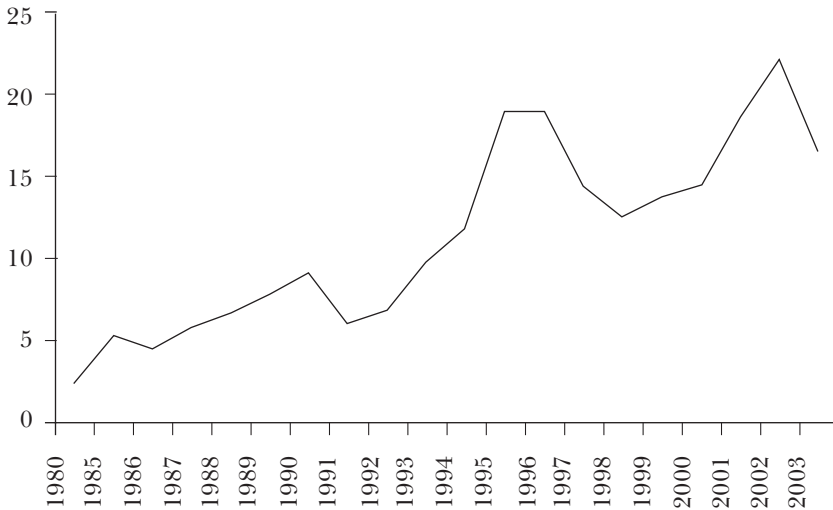
A partir del año 2003, con la incipiente mejora de la economía, el altísimo nivel de desempleo evidenciado en el año 2002, comienza a decrecer de forma significativa. La tasa de desempleo abierto para el total del área metropolitana, que alcanzó el 22 por ciento en mayo de 2002, se reduce al 16.4 por ciento en tan sólo un año.

La oferta laboral también sufrió transformaciones

Uno de los cambios más salientes que tuvo lugar durante el periodo fue la aceleración en el ritmo de incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo. Así, por ejemplo, durante los primeros años de la década de 1990 el aumento en la tasa de participación femenina fue superior al incremento experimentado durante toda la década de 1980. En la actualidad, en el Área Metropolitana de

<sup>11</sup>En los aglomerados urbanos más importantes del país, en el año 2000, mientras que la tasa de desempleo de los hogares en los dos deciles de ingresos per cápita más bajos era del 44.6 y 27.1 por ciento, la de los hogares en el noveno y décimo era tan sólo del 7.5 y del 2.7 por ciento (Altimir, Beccaria y González Rozada, 2002).

GRÁFICA I  
TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO  
ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, 1980-2003



Fuente: Encuesta permanente de Hogares.

Buenos Aires, seis de cada 10 mujeres entre 20 y 49 años forman parte de la fuerza de trabajo.<sup>12</sup>

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

La incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo, tanto como empleadas o desocupadas, se ha vinculado al creciente desempleo e inestabilidad laboral de los varones jefes de hogar. Cerrutti (2000) encontró que en aquellos hogares cuyos jefes habían pasado de ser ocupados a ser desocupados o inactivos la probabilidad de que las mujeres se incorporaran al mercado de trabajo era mucho más elevada que en los hogares donde los jefes permanecían inactivos.

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

También durante la década de 1990 cobró mayor importancia la codependencia de los comportamientos laborales de los miembros de las parejas.<sup>13</sup> Wainerman y Cerrutti (2001) mostraron cómo la condición de actividad de los maridos, como el tipo de ocupación (más o menos inestable o precaria) fueron cobrando mayor relevancia –en comparación a variables familiares como el número y edad de los hijos– en los modelos explicativos de la decisión de las mujeres de participar en el mercado de trabajo.

#### La creciente importancia del trabajo asalariado desprotegido

Otro de los fenómenos más significativos que caracterizan a los cambios experimentados en el mercado de trabajo urbano argentino ha sido el aumento sistemático del empleo desprotegido o “precario”.<sup>14</sup> Una clara indicación de este fenómeno se manifiesta en el incremento significativo de trabajadores sin beneficios laborales (contribución a la seguridad social, seguro médico, etcétera) entre los asalariados. La incidencia de este tipo de empleo creció en forma sistemática desde la década de 1980 en adelante. El porcentaje de asalariados protegidos (con todos los beneficios laborales) pasó del 67 por ciento en 1980 al 55.7 por ciento en 2001. Fue aún más dramática la evolución de quienes no cuentan con dichos beneficios: del 12.8 al 35.8 por ciento.

Tradicionalmente han sido los pequeños establecimientos (los que ocupan hasta cinco empleados) en donde se concentra mayormente el trabajo asalariado precario. En ellos durante las últimas dos décadas el porcentaje de asalariados desprotegidos más que se duplicó (del 34.3 al 71.4 por ciento). Cabría, sin embargo, señalar que el proceso de precarización también alcanzó a los asalariados que trabajan en establecimientos de mayor tamaño (véase cuadro 2).

En el Área Metropolitana de Buenos Aires la probabilidad de ser un asalariado desprotegido se ha duplicado entre 1980 y 1991 y algo similar ocurrió entre 1991 y 2001.<sup>15</sup> Tanto en el pasado como en el presente el ser un asalariado desprotegido se encuentra negativamente asociado tanto con la edad como con el nivel educativo. Es decir, son los asalariados más jóvenes y los que tienen niveles educativos más bajos quienes con mayor frecuencia se encuentran en esa situación. Asimismo, los sectores en donde más se concentra el empleo desprotegido son la construcción y los servicios personales.

<sup>13</sup>En Buenos Aires, las familias con doble proveedor aumentaron del 25.5 por ciento en 1980 al 45.3 por ciento en 2000 (Wainerman y Cerrutti, 2001).

<sup>14</sup>Cabe señalar que desde 1980 al año 2000, la composición sectorial de la mano de obra varió en forma considerable. La proporción de trabajadores en la industria manufacturera en el Área Metropolitana de Buenos Aires descendió del 31.7 al 17.4 por ciento

<sup>15</sup>Estos datos fueron estimados a partir de una regresión logística que integra datos correspondientes a 1980, 1991 y 2001 y que predice la probabilidad de ser un trabajador desprotegido, manteniendo constante una serie de variables sociodemográficas (véase columna cuatro de la tabla 1 del anexo).

CUADRO 2

ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DEL TRABAJO  
ASALARIADO DESPROTEGIDO POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO

<i>Beneficios laborales</i>	1980	1991	2001
Total de trabajadores asalariados	100	100	100
Con algunos beneficios	20.2	11.8	8.5
Con todos los beneficios	67.0	59.1	55.7
Sin beneficios	12.8	29.1	35.8
Asalariados en establecimientos de hasta cinco ocupados	100	100	100
Con algunos beneficios	32.3	14.9	9.0
Con todos los beneficios	33.3	26.4	19.6
Sin beneficios	34.3	58.6	71.4
Asalariados en establecimientos de entre seis y 99 ocupados	100	100	100
Con algunos beneficios	18.8	10.6	8.0
Con todos los beneficios	73.5	70.4	65.2
Sin beneficios	7.7	19.0	26.8
Asalariados en establecimientos de más de 100 ocupados	100	100	100
Con algunos beneficios	12.0	9.3	8.9
Con todos los beneficios	85.7	87.2	83.7
Sin beneficios	2.3	3.5	7.4

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

### *Cambios en el sector informal*

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

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

Con la crisis del modelo sustitutivo y el deterioro general en las condiciones del mercado de trabajo las características del empleo en pequeña escala así como el trabajo independiente comenzaron a cambiar. Desde 1980 hasta 1991, cuando comenzaron a aplicarse las políticas de ajuste estructural y de desregulación y liberalización de la economía crecientemente estas actividades comenzaron a cumplir un rol de “refugio” de trabajadores despedidos del sector formal o de aquellos que no podrían encontrar un empleo favorable. Así, por ejemplo, para el Área Metropolitana de Buenos Aires, la proporción de trabajadores en actividades en empresas con menos de seis empleados, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia, se incrementaron del 44.9 al 54.5 por ciento. Este aumento coincidió con un cambio sectorial de la mano de obra, es decir, con una disminución de trabajadores en la industria manufacturera y un incremento de trabajadores en actividades de tipo terciarias. En 1991 la probabilidad de trabajar en pequeños establecimientos fue un 25 por ciento más alta que en 1980, evidenciando así el rol relevante que cumplieron estas actividades.<sup>16</sup>

A partir de 1991 el sector de actividades independientes y pequeñas empresas perdió en gran medida su capacidad para absorber trabajadores desocupados o desplazados del sector formal. Este proceso se relaciona con el hecho de que las actividades informales en la industria como en el comercio comenzaron a tener grandes dificultades para competir en un mercado crecientemente inundado por productos importados y por una caída en la capacidad de compra de los sectores bajos debido al desempleo. Extensos sectores económicos se vieron afectados por la apertura unilateral de la economía, como la industria del vestido y del calzado, y los servicios de reparación entre otros. El pequeño comercio también se vio negativamente afectado por la radicación de supermercados y

<sup>16</sup>Se refiere a actividades en pequeña escala no profesionales. Dicha probabilidad fue estimada a partir de un modelo de regresión logística con datos de 1980, 1991 y 2001. Predice la probabilidad de trabajar en establecimientos de hasta cinco ocupados manteniendo constante el efecto de una serie de factores tales como el sexo, la edad, el nivel educativo y la rama de actividad (véase columna cuatro de la tabla 2 del anexo).

*shopping centers*. El desplazamiento masivo de trabajadores junto con la presión de la fuerza de trabajo en búsqueda de empleo para compensar la pérdida en los niveles de vida familiar comenzaron a poner en evidencia la creciente dificultad del sector informal para actuar como refugio de la mano de obra.

Durante la década de 1990 se da entonces una situación algo paradójica: el sector informal no sólo no aumenta sino que parece disminuir al mismo tiempo que el desempleo llega a un record histórico y que persiste el incremento del trabajo asalariado desprotegido, aun en los establecimientos formales.<sup>17</sup>

CUADRO 3

ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y POBLACIÓN OCUPADA POR TIPO DE TRABAJO

<i>Tipo de trabajo</i>	1980		1991		2001	
Patrón calificado	2.3	2.4	2.8	3.0	2.7	3.4
Patrón no calificado	3.2	3.3	2.7	2.8	1.3	1.6
Trabajador por cuenta propia calificado	5.8	5.9	8.6	9.2	7.5	9.4
Trabajador por cuenta propia no calificado	17.4	17.9	17.2	18.3	11.2	14.0
Trabajador familiar no remunerado	1.1	1.1	0.8	0.9	0.6	0.7
Trabajador asalariado, pequeña escala, sin beneficios	5.9	6.0	12.2	13.0	12.5	15.6
Trabajador asalariado, pequeña escala, con beneficios	11.2	11.5	8.6	9.2	5.0	6.2
Trabajador asalariado, escala media y grande, sin beneficios	2.8	2.9	5.8	6.2	7.8	9.8
Trabajador asalariado, escala media y grande, con beneficios	47.6	49.0	35.2	37.5	31.4	39.3
Total empleados	97.2	100.0	93.9	100.0	79.9	100.0
Desempleados	2.8		6.1		20.1	
Total PEA	100.0		100.0		100.0	

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

Datos sobre los factores sociodemográficos asociados al trabajo en estas actividades indicarían que ha tenido lugar una modificación en su composición y

<sup>17</sup>El análisis multivariado que controla por el efecto de los cambios en la composición de la mano de obra muestra que, durante los noventa, la probabilidad de trabajar en actividades no profesionales en pequeña escala o como trabajador por cuenta propia no aumentaron respecto de la década de 1980 (véase columna cuatro de la tabla 2 del anexo).

que actualmente en su conjunto estarían ganando mayor relevancia aquéllas de carácter más marginal.<sup>18</sup>

- Un mercado de trabajo mucho más vulnerable

Al establecer una tipología de situaciones laborales en el Área Metropolitana de Buenos Aires y examinar su evolución a lo largo del tiempo surge un resultado dramático (véase cuadro 3). Tomando a la fuerza de trabajo en su conjunto, se observa que dentro de la población económicamente activa, el conjunto de personas en situación laboral vulnerable (es decir los desempleados, los trabajadores por cuenta propia de baja calificación y los trabajadores asalariados desprotegidos) ha pasado de ser de menos de un tercio en 1980 a la mitad del total en 2001.

Dentro de estas situaciones laborales vulnerables la más relevante es el crecimiento de la desocupación (del 2.8 al 20.1 por ciento). En términos de incrementos relativos no es nada despreciable el aumento de trabajadores asalariados en establecimientos medianos y grandes desprotegidos (del 2.8 al 7.8 por ciento) y de los trabajadores asalariados en establecimientos pequeños sin protección laboral (del 5.9 al 12.5 por ciento).

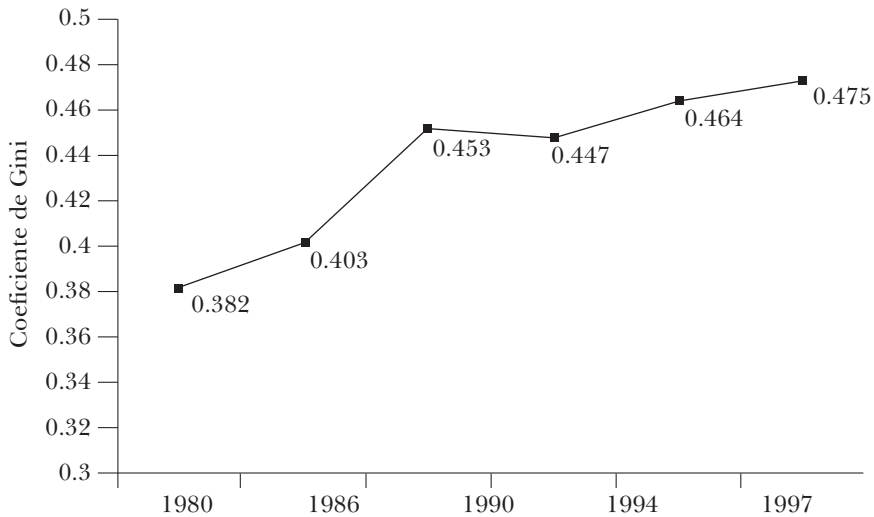
### *Evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso*

El deterioro en las condiciones del mercado de trabajo trajo como consecuencia un incremento en la segmentación social y en un crecimiento sostenido en la desigualdad social y en los niveles de pobreza. En el Área Metropolitana de Buenos Aires, la creciente inequidad de ingresos queda claramente evidenciada en la evolución del coeficiente de Gini (véase gráfica 2). Para los ingresos per cápita totales dicho coeficiente pasó de 0.411 en 1980, al 0.437 en 1990, alcanzando un 0.446 en 1997 (Altimir y Becaria, 2001). Si dicho coeficiente se estima para los ingresos per cápita del hogar, el incremento de la desigualdad es aún más pronunciado (del 0.343 en 1980 al 0.475 en 1997).

Los motivos por los cuales tuvo lugar un incremento en la desigualdad fueron variando a lo largo de la década de 1990 de acuerdo con la evolución económica y del mercado de trabajo.

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

GRÁFICA 2  
DESIGUALDAD DEL INGRESO PER CÁPITA EN LOS HOGARES DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



Fuente: Altimir y Beccaria (2001).

Tres serían los factores que darían cuenta de dicha evolución: la variación en los ingresos mensuales de los ocupados; el nivel de actividad de los miembros del hogar; y el nivel de empleo de los miembros activos del hogar. Dos estudios recientes<sup>19</sup> concluyen que durante los primeros años de la década de 1990, la rápida estabilización de la economía y sus impactos macroeconómicos trajeron como consecuencia una recuperación en los niveles reales de las remuneraciones en particular para aquellos trabajadores con bajos ingresos y en niveles educativos. Sin embargo, la reestructuración de sectores económicos (particularmente la manufactura) que se llevó a cabo durante los primeros años de la década tuvo consecuencias negativas en la evolución del desempleo abierto. Gran parte del incremento en la desigualdad durante dichos años se debió entonces a la expansión del desempleo. En los años subsiguientes el factor que más contribuirá al incremento de la inequidad será una creciente diferenciación en los niveles de remuneraciones fundamentalmente debido a los altos ingresos relativos de trabajadores con alta calificación.

La evolución en los niveles de pobreza, medidos a partir de la línea de pobreza, fue un tanto diferente. La crisis hiperinflacionaria ocurrida en 1989 había

<sup>19</sup>Véanse Altimir y Beccaria (2001) y Altimir, Beccaria y González Rozada (2002).

dejado a un número muy significativo de los hogares bajo la línea de pobreza. En este sentido, el proceso de estabilización económica condujo a una baja muy significativa en la tasa de inflación. Consecuentemente, la leve recuperación de los salarios evidenciada en los primeros años de la década impactó en una reducción significativa en los niveles de pobreza (véase gráfica 3).

A partir de 1994, y como resultado del creciente desempleo abierto, el número relativo de hogares bajo la línea de pobreza comenzó a crecer. Si bien el aumento de la pobreza se dio en toda el área metropolitana, fue aún más intenso en los cordones económicamente más desfavorecidos. Desde 1995 hasta el año 2000 los niveles de pobreza siguieron de cerca a los ciclos económicos. En el año 2001, unos meses antes de la crisis político-institucional, los niveles de pobreza alcanzaron niveles cercanos a los detectados durante la crisis de hiperinflación en 1989. En octubre de 2002, el 42.3 por ciento del total de hogares del área metropolitana (incluyendo la ciudad de Buenos Aires) se encontraba bajo la línea de pobreza. A partir de dicha fecha, con la incipiente mejora en la situación económica, el porcentaje de hogares pobres comienza a reducirse. Así, en mayo de 2003, dicho porcentaje decrece al 39.4 por ciento.

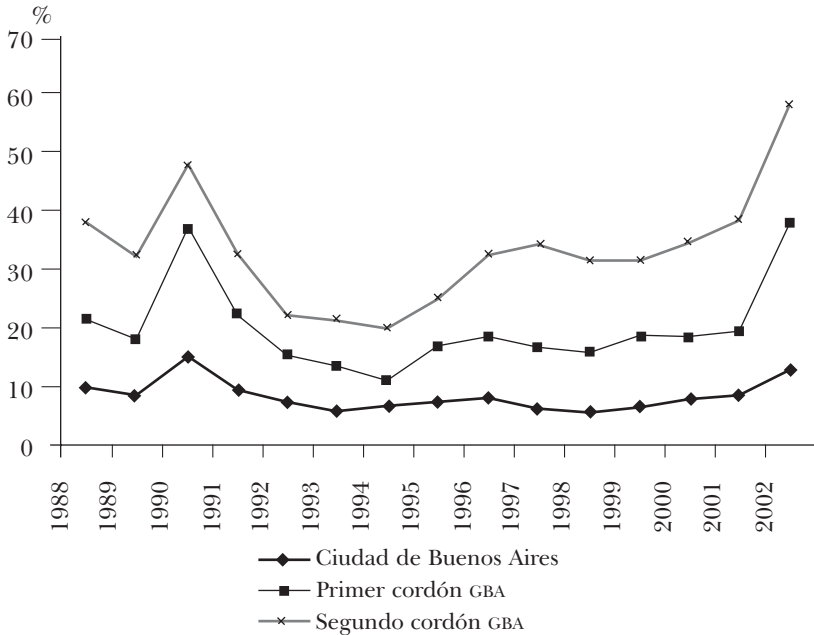
### *Las políticas remediales de combate a la pobreza*

Con anterioridad a la década de 1990, Argentina se caracterizaba, en términos de sus políticas sociales, por contar con un sistema universalista de provisión pública de educación y salud, un sistema de seguridad social ligado al empleo con grandes dificultades de financiamiento a largo plazo y con una legislación laboral protectora en discusión. Este esquema fue modificado a partir del nuevo paradigma ideológico para el cual “la prioridad del Estado en los años noventa en el área de políticas sociales no fue atender necesidades sociales de la población carenciada, sino más bien atender requerimientos institucionales y corporativos de distintos actores (gobiernos locales, provinciales, organismos multilaterales), la necesidad de mantener una serie de equilibrios y compromisos, de no perder apoyo político de sindicatos y gobernadores del mismo partido” (Acuña, Kessler y Repetto, 2002: 52).

Una característica de la década fue entonces la fragmentación y dispersión de programas sociales. Tanto la pobreza como el desempleo inicialmente no formaban parte de la agenda social del gobierno. Sin embargo, con el correr del tiempo y el deterioro en los indicadores sociales, fueron constituyéndose en aspectos a ser atendidos desde el ámbito de la política social.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>En el año 1998 se contabilizan alrededor de 60 programas sociales de combate a la pobreza, dependientes de diferentes áreas de gobierno, muchos de ellos con objetivos similares (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

GRÁFICA 3  
 PORCENTAJE DE HOGARES BAJO LA LÍNEA DE POBREZA. ÁREA  
 METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



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

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

Fuente: Datos del INDEC: [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar). Se refiere a datos de mayo de cada año.

En un marco de creciente desempleo y protestas sociales comenzaron a ponerse en práctica una serie de planes de fomento al empleo, todos ellos de baja cobertura y corta duración (Goldbert, 1998). Estos planes de empleo transitorio con una remuneración mínima, entre los cuales se destaca el Plan Trabajar en sus diversas fases, llegaron a contar con una población promedio mensual beneficiaria de 125,000 personas en el año 1997. Dicha cifra de beneficiarios, sumada a la de la prestación promedio mensual del seguro de desempleo (en alrededor de 95,000), resultaba insignificante cuando se la comparaba al número total de trabajadores desocupados en situación de pobreza.<sup>21</sup> En 1997 sólo el 13.7 por ciento del total de desocupados era beneficiario de un plan de empleo o contaba con seguro de desempleo.

<sup>21</sup>En 1997 el número de trabajadores desocupados superaba el 1'700,000.

Si bien no es nuestro objetivo brindar una visión comprensiva de las políticas sociales a lo largo de la década de 1990,<sup>22</sup> queremos resaltar un hecho relevante que tendrá consecuencias de gran envergadura en las formas de protesta y organización popular en Argentina de hoy. En el año 2002, como respuesta a la movilización social y política que conmovió al país, se creó por decreto el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Este programa nacional fue diseñado por el gobierno de transición luego de la crisis de diciembre de 2001. El plan tiene una amplísima cobertura y brinda un ingreso mínimo mensual a sus beneficiarios, quienes como contrapartida deben realizar actividades que pueden ser productivas, comunitarias o de formación.

El programa establece una gestión descentralizada, otorgando a los gobiernos locales –municipios y comunas– un rol relevante en la administración de proyectos y beneficiarios. Desde sus propios diseñadores, el nuevo plan se inscribe en una nueva lógica de la política social, “diferente a la que caracterizó buena parte de los planes y programas implementados a partir de la década de 1990, asociados al desarrollo de acciones focalizadas dirigidas a grupos más vulnerables del mercado de trabajo” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003: 21). El programa, a diferencia de las políticas focalizadas, postula un alcance al universo de desocupados.<sup>23</sup>

En comparación con el alcance de los programas que se habían venido implementando, éste tiene una cobertura muy significativa. Así, por ejemplo, si durante los últimos años de 1990 y hasta 2002 el número promedio de beneficiarios mensuales de los programas de empleo de características similares al Plan Jefas y Jefes era de alrededor de 100,000 personas, con la puesta en práctica del plan dicho número aumentó a 1'400,000 personas en 2002 y a 2'300,000 en marzo de 2003.

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

### *Las transformaciones en el delito*

Las transformaciones socioeconómicas analizadas tienen incidencias múltiples en las creencias y las prácticas socioculturales. Este incremento del desempleo y la exclusión conlleva una verdadera transformación de la cotidianidad y de

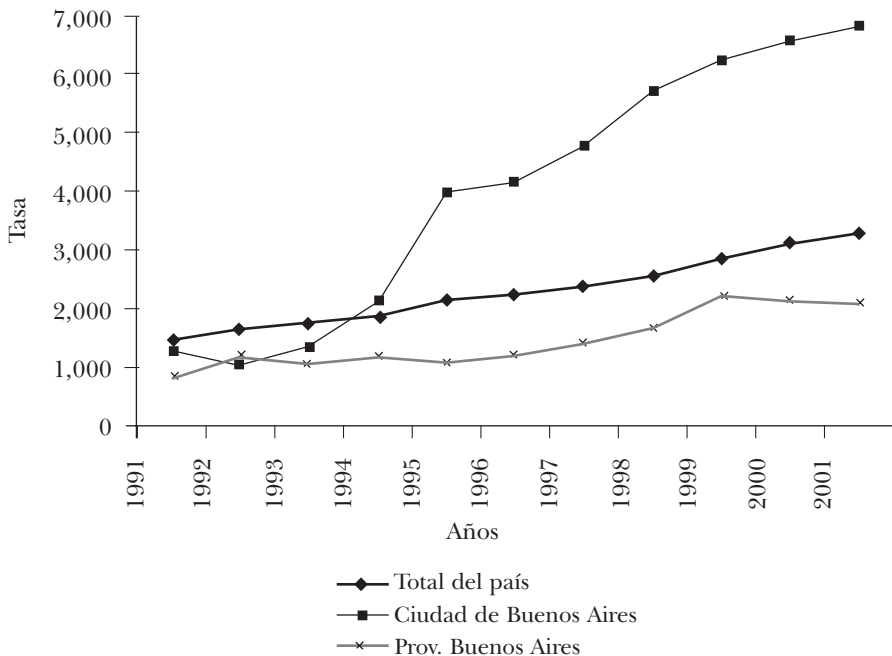
<sup>22</sup>Para mayores detalles sobre la política social en Argentina de la década de 1990, véanse Acuña, Kessler y Repetto (2002); Cortés y Marshall (1999).

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

los horizontes de sentido. El fin de la sociedad salarial implica el fin de un tipo de lazo social, del disciplinamiento industrial y de las formas de organización obrera que la caracterizaba. Esto implica que si los modos de exclusión son diferentes, también lo son las prácticas sociales relacionadas. En relación con el delito esto tiene una doble incidencia: por una parte, un aumento y cambio de las prácticas delictivas; por otra, una nueva percepción y significación social del delito.

Históricamente Buenos Aires se ha caracterizado por sus bajas tasas de delito, en especial cuando se la compara con otras áreas metropolitanas de la región. Esta situación cambió radicalmente durante la década de 1990, cuando, acompañando el proceso de deterioro social y político, dichas tasas aumentaron muy significativamente. Si bien son múltiples los factores que fundamentan dicho incremento, no es sorprendente la alta asociación entre la evolución de las tasas de delito y el deterioro en el mercado de trabajo, en particular el aumento del desempleo abierto y el subempleo. Datos oficiales muestran esta evolución

GRÁFICA 4  
TASA DE DELITO  
(Por 100,000 habitantes)



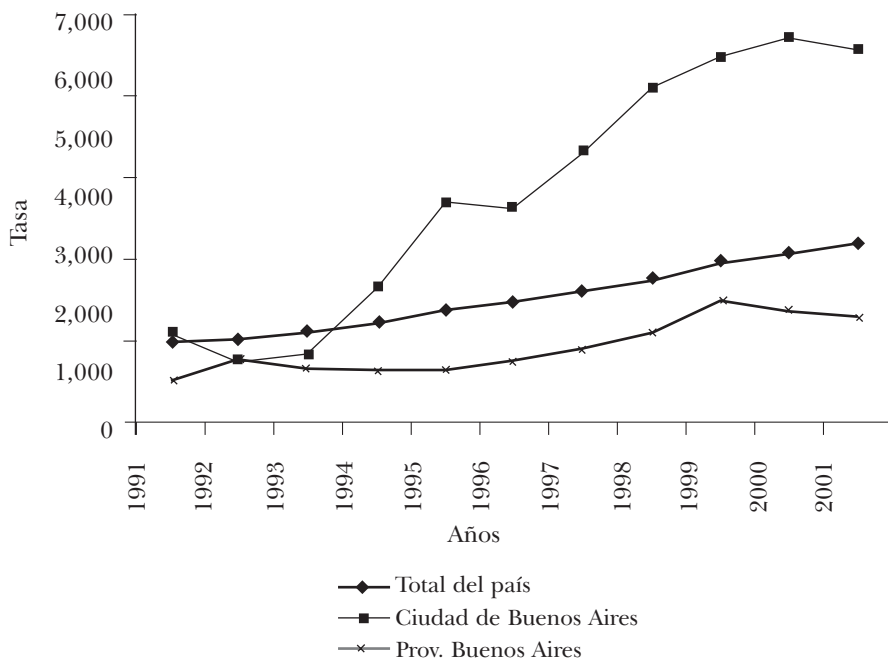
Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Informe Anual de Estadísticas Policiales, 2001.

del delito: entre 1991 y 2001 para el país en su conjunto la tasa de delito más que se duplicó (véase gráfica 4). El incremento fue aún muy superior en la ciudad de Buenos Aires, la región más rica del país, para la cual la tasa de delito creció para el mismo periodo cuatro veces.

El delito contra la propiedad que representa aproximadamente dos tercios del total de delitos, subió un 113 por ciento para el país en su conjunto, un 340 por ciento para la ciudad de Buenos Aires y un 160 por ciento para el resto de la provincia de Buenos Aires. Dentro de las localidades bonaerenses del área metropolitana, el delito se incrementó con mayor intensidad en aquéllas más afluentes (véase gráfica 5).

Los datos sobre victimización –provistos por el Ministerio Nacional de Justicia y Derechos Humanos– muestran una evolución un tanto diferente a la observada mediante las tasas de delito oficiales. Por un lado, dan cuenta de que un alto porcentaje de la población ha declarado ser víctima de delito. Así, por ejemplo para el año 2001 el 39.6 por ciento de los residentes en la ciudad capital y el

GRÁFICA 5  
TASA DE DELITO CONTRA LA PROPIEDAD  
(Por 100,000 habitantes)



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

39.3 por ciento de los residentes en el conurbano bonaerense declararon haber sido víctima de algún delito.<sup>24</sup> Esta incidencia superior del delito que arrojan las cifras sobre victimización se debe en gran medida a la falta de denuncia policial por parte de las víctimas.<sup>25</sup> Al igual que lo observado con relación a las cifras oficiales sobre delitos, la vasta mayoría de las víctimas declaran que se trató de delitos contra la propiedad.<sup>26</sup> Asimismo, los datos sobre victimización muestran que son las personas con mayores niveles socioeconómicos las que han tenido más chances de ser víctimas de delitos.

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

Otros estudios muestran transformaciones en la forma que adquiere el delito en sí, en particular el uso de la violencia. En el siglo xx se había producido una dosificación de la violencia criminal. El delito tendía a profesionalizarse, se incrementaban los crímenes dolosos frente a los pasionales y la violencia era regulada en función de la necesidad ante el objetivo. “Sólo maté cuando era necesario” explicaba un delincuente (Isla, 2002). En contraste, en Argentina durante la década de 1990 se revierte la tendencia a la disminución de violencia en el dolo, aumentando la tasa de homicidios en el momento de cometer el delito (Gayol y Kessler, 2002: 30-31).

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

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

<sup>25</sup> Así, por ejemplo, en el año 2000 sólo el 7.4 por ciento de las personas que declararon haber sido víctimas de delito efectuaron la denuncia policial.

<sup>26</sup> Mientras que en la ciudad de Buenos Aires el 73.5 por ciento de las víctimas de delito corresponden a delitos contra la propiedad, en las localidades bonaerenses dicho porcentaje es del 86.8 por ciento.

Por último, hay un cambio importante en las representaciones sociales acerca de la delincuencia y la inseguridad.

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

En la mayor parte de las encuestas de opinión pública desde finales de los años noventa hasta 2003 el tema número 1 de la agenda es el desempleo y el número 2 la inseguridad. En contraste con estas percepciones muy relacionadas a los discursos de los medios de comunicación, puede señalarse que en el estudio etnográfico que hemos realizado en cuatro barrios populares de Buenos Aires (véase *infra*) la distancia entre la preocupación por el desempleo y por la inseguridad es mucho mayor. La inseguridad es un problema ubicado después de la alimentación, la salud, la vivienda o el nivel de ingresos. Considerando los ocho barrios visitados por nuestro equipo, sólo en uno había problemas abiertos y muy serios con la seguridad.

En ninguno de estos barrios ha habido acciones colectivas respecto de la inseguridad, aunque sí hubo protestas muy acotadas en dos barrios populares del conurbano durante 2003. En los sectores populares la “inseguridad” no se asocia necesariamente al delito realizado por pobres, sino también al miedo que genera la policía. Son comunes las denuncias por maltrato policial, las protestas por casos de asesinatos realizados por policías (práctica conocida popularmente como “gatillo fácil”), así como por la inacción o complicidad policial ante situaciones delictivas.

### La expresión espacial de los cambios sociales

Los cambios macroeconómicos y sus efectos en la creciente segmentación y polarización social tuvieron su expresión en el espacio, tanto en términos sociodemográficos como socioculturales. Los cambios en el modelo económico reforzaron las tendencias en el proceso de urbanización puestas de manifiesto algunas décadas atrás. Argentina históricamente se caracterizó por su altísima y temprana urbanización<sup>27</sup> y por una significativa primacía de Buenos Aires.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Así, por ejemplo, en 1970 el porcentaje de población que residía en áreas urbanas en Argentina ascendía al 79,2 por ciento.

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

Sin embargo, desde hace varias décadas, la tendencia es a la disminución de la importancia relativa de Buenos Aires en el concierto urbano.

Tanto factores demográficos como económicos y sociales contribuyen a explicar la baja en el peso relativo y la pérdida de atracción del Área Metropolitana de Buenos Aires.<sup>29</sup> La situación del mercado de trabajo generó que la principal metrópolis no atrajera migrantes internos con la misma intensidad con que lo había hecho en las décadas de 1950 y 1960. Además, para un vasto sector de la sociedad, la calidad de vida en la principal metrópolis disminuyó no sólo a consecuencia de la falta de empleos adecuados sino también debido a un deterioro significativo en los servicios y la infraestructura pública.<sup>30</sup>

También hubo cambios pronunciados en la organización socioespacial del Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires es una ciudad cuya organización espacial se encuentra estrechamente relacionada con los sectores socioeconómicos. Un empleado o profesional de clase media puede pasar meses o años sin ver las “villas miseria” ubicadas fuera de sus circuitos cotidianos. Las áreas en las que viven y trabajan los sectores medios y altos se encuentran relativamente cercanas al Río de la Plata y hacia el norte de la ciudad. A medida que aumenta la distancia respecto del río y del norte tiende a descender paulatinamente el nivel socioeconómico de la población. Así, Buenos Aires produce entonces un sentido territorial en *degradé* con algunas fronteras imperceptibles –aunque significativas– y otras más evidentes. La frontera más relevante es la que separa la capital federal (donde viven menos de 3 millones de personas) del conurbano (donde viven más de 8 millones) y, por lo dicho antes, especialmente el límite al sur de la capital.

Buenos Aires contrasta con ciudades como Río de Janeiro –u otras ciudades brasileñas– en las que desde los edificios más lujosos pueden verse las *favelas*. Por otra parte, en las “villas miseria” de Buenos Aires la convivencia entre personas y grupos de diferentes países y provincias contrasta con los guetos étnico-raciales de Estados Unidos. Tradicionalmente, la relación entre territorialidad y etnicidad estuvo marcada por el modelo del *conventillo*, espacio donde los migrantes de los países más diversos compartían su vida conflictivamente. De esta manera, el nivel socioeconómico se asoció con la territorialidad mucho más que cualquier otro elemento.<sup>31</sup>

<sup>29</sup>El peso relativo de Buenos Aires dentro del conjunto de áreas urbanas decreció sistemáticamente (45.5 por ciento en 1970, 42.9 por ciento en 1980, 39.7 por ciento en 1991 y 37.2 por ciento en 2001). Consecuentemente crecieron en importancia relativa las ciudades de tamaño intermedio (datos provenientes del INDEC, Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001).

<sup>30</sup>Históricamente ha habido grandes disparidades en los niveles de vida, servicios e infraestructura entre la ciudad de Buenos Aires y las localidades del conurbano bonaerense. Así, por ejemplo, en 1980 mientras en la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) era del 7.4 por ciento en el conurbano ascendía al 21.9 por ciento.

<sup>31</sup>Esto se ha desarrollado más extensamente en Grimson (2003b).

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

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

Con el tiempo este proceso se fue intensificando.<sup>32</sup> Durante la década de 1980 las demandas populares por la tierra fueron crecientemente planificadas (Merklen, 1991). Se multiplicaron las organizaciones populares para la toma de tierras y para la demanda de su regularización. El deterioro socioeconómico y los cambios políticos implicaron un cambio en las acciones de los movimientos populares. Los actores políticos comenzaron a enfatizar lo “local” y lo “gestionario” (Torres, 1993). Durante la década de 1990, debido a las condiciones económicas adversas sufridas por gran parte de la población, la expansión urbana se desaceleró. La venta de parcelas y los asentamientos ilegales disminuyeron (Clichevsky, 2001).

La principal tendencia urbana fue la polarización residencial, tanto dentro de la capital federal como en las localidades suburbanas. Podría sostenerse que así como a partir de mediados de la década de 1980 los actores sociales más relevantes en la definición de espacios sociales fueron los pobres, en la de 1990 serán los ricos. En la ciudad de Buenos Aires, entre 1991 y 1999 el número de viviendas de lujo se incrementó más de cuatro veces (datos provenientes de Torres, 2001), y el número de viviendas simples o regulares decreció más del 10 por ciento. Asimismo, y contrastando con lo anterior, el número de personas viviendo en “villas miseria” dentro de la ciudad capital aumentó de 11,157 en 1983, a 39,897 en 1987-1990 y a 59,977 en 1993-1995.

El proceso de suburbanización de las élites se intensificó. En búsqueda de ambientes más naturales, seguros, socialmente homogéneos y con mejor equipamiento que el provisto por el Estado, las élites se mudaron a comunidades

<sup>32</sup>Así por ejemplo, durante el último gobierno militar (1976-1983), se implementaron políticas por las cuales, bajo el principio de “la ciudad para quien la merece”, la población residente en “villas miseria” o de emergencia fue desplazada al conurbano bonaerense (Oszlack, 1991). También se introdujeron cambios en la política urbana de las localidades bonaerenses que previnieron la ocupación de parcelas que no contaran con infraestructura y equipamiento. El efecto de ambas políticas fue un desplazamiento de los pobres urbanos hacia la periferia y la densificación de barrios pobres y marginales tradicionales y un incipiente proceso de toma de tierras.

cerradas (barrios cerrados o *country clubs*). El crecimiento de estas comunidades fue abrumador<sup>33</sup> y concentrado mayormente en unas pocas localidades. En dichas localidades cohabitan entonces grupos de muy altos y muy bajos ingresos. Estos últimos son los que proveen de los servicios personales necesarios a los primeros.

Durante el periodo 1990-1998, 2,000 millones de dólares fueron invertidos por capitales privados en la construcción de autopistas (Cicolella, 1999). Mediante ellas los sectores de altos recursos llegan cómodamente a sus comunidades cerradas sin ni siquiera tener un contacto más directo con los pobres suburbanos. La gran mayoría de la inversión privada durante esos años fue entonces dirigida a la construcción de centros comerciales, comunidades cerradas, hipermercados y hoteles. Como sostiene Cicolella (1999) la profunda polarización y fragmentación social en el Área Metropolitana de Buenos Aires ha sido en gran medida originada por este tipo de inversiones.

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

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

Un argumento de nuestro estudio es que la segregación espacial es una condición necesaria –aunque no suficiente– para el surgimiento de nuevos movimientos de desocupados. No hemos encontrado movimientos de desocupados fuertes en barrios socialmente heterogéneos.<sup>34</sup> El gueto social, paradójicamente, coadyuva al surgimiento de esas organizaciones. Es el viejo “dormitorio obrero” devenido espacio comunitario de la desocupación. Además, es muy frecuente la relación entre los nuevos asentamientos de la década de 1980 y las organiza-

<sup>33</sup>En 1994 sólo 1,450 familias residían en este tipo de barrios, mientras que al finalizar la década dicho número fue estimado en alrededor de 35,000 (Torres, 2001).

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

ciones “piqueteras” de finales de la de 1990.<sup>35</sup> Podría entonces establecerse una fuerte conexión entre el salto cualitativo de segregación espacial –producto del neoliberalismo– y las nuevas formas populares de organización popular, con sus características organizacionales e identitarias.

## Parte 2. La vida organizacional en zonas populares de Buenos Aires<sup>36</sup>

Ante este panorama social ha habido múltiples respuestas de la sociedad civil. En diversas fases históricas existen distintos tipos de organizaciones, con diferentes reclamos, identidades y modos de acción. Argentina se ha caracterizado por una fuerte tradición sindical, así como por una densa trama organizacional en los barrios. El terrorismo de Estado de la dictadura militar implicó la muerte y desaparición de casi una generación de líderes populares y estudiantiles. A pesar de ello durante la dictadura hubo diversos modos de resistencia y durante la década de 1980, ya en contexto constitucional, hubo intensas protestas abarcando cuestiones de derechos humanos, sindicales, de vivienda y educativas.

El contraste entre el “clima” ideológico y cultural de los años setenta y de los noventa es obviamente notorio. Si nos limitamos a considerar a las organizaciones populares, sus modos de acción y sus reclamos, el contraste con la década de 1970 se vincula a que los sindicatos fueron antes un actor central de la vida política argentina. Incluso, durante los cinco años y medio del gobierno de Alfonsín (1983-1989) la Confederación General del Trabajo realizó 13 huelgas generales. En cambio, la década de 1990 se caracteriza por la pérdida del protagonismo sindical y el surgimiento de nuevos fenómenos. Con la llegada del peronismo al gobierno en 1989 y la aplicación extrema de las recetas neoliberales por parte del presidente Carlos Menem, los grandes sindicatos fueron oficialistas. Integrados a la gestión gubernamental, las negociaciones se centraron en cuestiones como el manejo de los fondos de las obras sociales sindicales y límites a la inmigración, a la vez que el desempleo se multiplicaba tres y hasta cuatro veces.

Durante el auge del neoliberalismo, en Argentina se generaron las condiciones para un amplio consenso social para establecer un sistema de convertibilidad del peso y el dólar que persistió hasta enero de 2002. Después de una oleada de huelgas y protestas resistiendo en la medida de lo posible a la oleada privatizadora, los grandes sindicatos (además de perder afiliados) fueron coop-

<sup>35</sup> Como se verá con mayor detalle con la segunda parte del trabajo en el caso de las áreas estudiadas etnográficamente.

<sup>36</sup> Este apartado se basa en el informe etnográfico dirigido por Alejandro Grimson. En el trabajo de campo en los barrios populares participaron también Pablo Lapegna, Nahuel Levaggi, Gabriela Polischer, Paula Varela y Rodolfo Week.

tados por el gobierno de corte justicialista. Por su parte, amplios sectores medios seducidos por el acceso a bienes de consumo mediante el crédito y percibiendo salarios en valor dólar prestaron consenso a las nuevas políticas que prometían el rápido ingreso del país al Primer Mundo.<sup>37</sup>

Durante los primeros años de la década de 1990 se consolidaron ciertas características de las protestas sociales que ya estaban presentes desde la década anterior. Había una

abundante movilización de recursos colectivos, [...] un grado alto de fragmentación y escasa durabilidad en las protestas [...], la concentración del reclamo sindicalizado en los gremios de servicios y estatales [...], un crecimiento de la protesta de matriz cívica, con un carácter marcadamente diversificado y con rasgos claros de localización y singularidad. Por ende, con alta fragmentación y escasas probabilidades de construir sujetos unificados de acción de cierta permanencia en el tiempo y extensión en el espacio (Schuster y Pereyra, 2001: 59-60).

Sin embargo, a finales de la década esta situación ha cambiado. Se han constituido sujetos con identidades nuevas, como los piqueteros<sup>38</sup> o las fábricas recuperadas, lejanos a la protesta sindicalizada tradicional, pero también a los rasgos de fuerte singularidad que dificultaban la permanencia en el tiempo y la extensión en el espacio.<sup>39</sup>

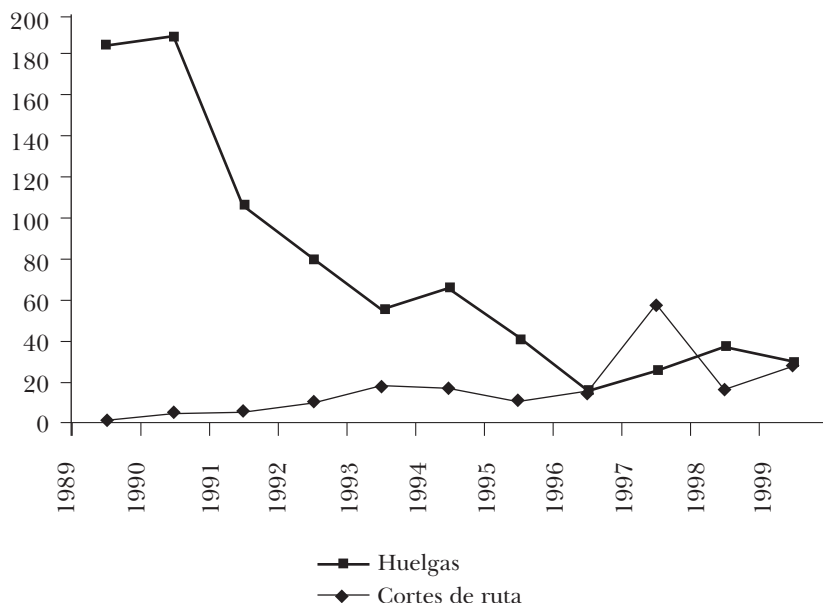
Resulta entonces necesario distinguir al menos dos momentos en la década de 1990: la primera fase de auge neoliberal (expresado en la reelección del presidente Menem en 1995) y una fase de crisis. Creciente estancamiento económico y una franca recesión desde la segunda mitad de 1998 se combinaron con una legitimidad política socavada lentamente por el aumento de la pobreza, el desempleo y la corrupción. Mientras tanto, comenzaron a emerger con diversa intensidad nuevas organizaciones populares y nuevos modos de protesta.

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

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

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

GRÁFICA 6  
PROTESTAS SOCIALES, 1989-1999



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

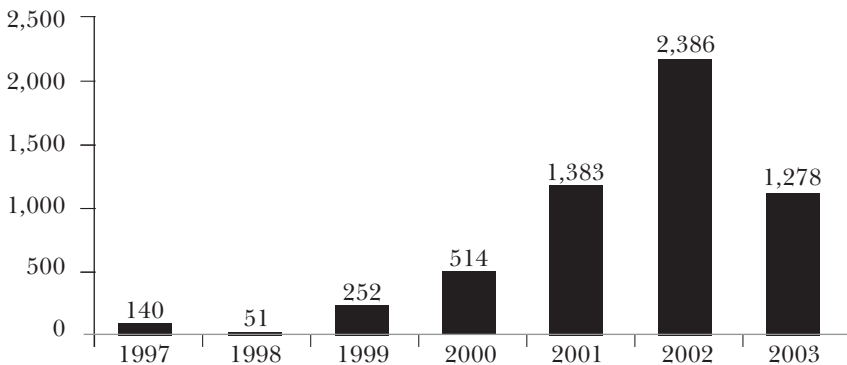
Después de intensas huelgas, en los años 1989 y 1990 se produjo una notoria caída de éstas, hasta que comenzaron a incrementarse levemente, junto al aumento de los cortes de ruta en 1997.

La crisis de legitimidad del modelo y la dramática crisis económica avanzaron hasta su estallido en diciembre de 2001. En un contexto recesivo, con muy alto desempleo y crisis bancaria el gobierno estaba inmóvil excepto para decidir una drástica restricción del acceso al dinero depositado en los bancos (el "Corralito"). En ese contexto se produjo el "Cacerolazo" del 19 de diciembre y las movilizaciones del 20 de diciembre que culminaron en la renuncia del Presidente. Entre enero y marzo de 2002 hubo intensas movilizaciones en todo el país. En diciembre de 2001 se contabilizaron 859 cacerolazos, 706 en enero de 2002, 310 en febrero y sólo 139 en marzo. De hecho, es probable que 2002 haya sido el año con mayor cantidad de movilizaciones callejeras de los últimos 15 años. Si se compara con el grado de conflictividad social de 2004, comparativamente bajo, resulta claro que la fase abierta a finales de la década de 1990 se ha cerrado, aunque aún resulte difícil precisar las características de la etapa actual.

Entre finales de los años noventa y 2003 se desarrollaron al menos cinco procesos de organización popular que merecen ser destacados. Han surgido nodos de redes de trueque, donde se busca resolver o paliar la carencia de dinero necesaria para el mercado a través del intercambio de bienes o saberes con otras personas en un circuito informal que en su auge involucró a 2 millones de personas (Hintze, 2003). Han crecido y se han expandido los comedores populares que, obteniendo insumos por parte de gobiernos municipales y eventualmente de donaciones, garantizan un plato de comida o una copa de leche para niños y adultos que están al borde de la indigencia. Han surgido y se han expandido grupos de desempleados que se organizan para exigirle al Estado trabajo, planes de empleo y para garantizar su subsistencia cotidiana. Han aparecido asambleas barriales, generalmente en barrios de clases medias, cuya movilización y “compromiso” no responde sólo a una necesidad económica de los propios asambleístas (no son necesariamente ahorristas, ni indigentes, ni desempleados), sino básicamente a la crisis político-institucional de representación. Han surgido fábricas y otras empresas recuperadas por sus trabajadores después de su quiebra, cierre o abandono por parte de sus anteriores propietarios.

Estas respuestas surgieron en distintos momentos y frente a diferentes conflictos. Las asambleas vecinales se conforman a partir de la crisis de diciembre de 2001. Las organizaciones de desocupados se remontan a la segunda mitad de la década de 1990 –en el Gran Buenos Aires comienzan a aparecer en 1997. Los comedores populares surgieron a finales de la década de 1980, durante la crisis hiperinflacionaria a partir de la cual se restringieron planes alimentarios del

GRÁFICA 7  
PROTESTAS SOCIALES, 1989-1999



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Estado. Los nodos de trueque aparecieron a mediados de la década de 1990. La mayoría de las fábricas fueron tomadas y recuperadas por sus trabajadores desde finales de 2001, como respuesta colectiva ante el cierre de fuentes de trabajo en un contexto desolador.

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

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

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

### *Los cuatro barrios estudiados*

Esta segunda parte del capítulo analiza las formas de organización y acción de sectores populares a partir de estudios etnográficos desarrollados en cuatro barrios populares de Buenos Aires entre noviembre de 2002 y julio de 2003. Estos estudios han sido complementados con reconocimiento de campo en otros cuatro barrios, así como con el seguimiento atento de procesos políticos en los medios de comunicación y de otros estudios de caso contemporáneos. En este apartado describiremos brevemente los cuatro barrios o zonas estudiadas etnográficamente señalando unos pocos elementos de cada barrio tomando en cuenta su población,

tipo de urbanización, sus organizaciones y sus vínculos con el Estado. Los apatados subsiguientes presentarán una síntesis de tendencias generales de los procesos organizacionales en Buenos Aires, considerando nuestro trabajo de campo junto a otros estudios previos y contemporáneos.

Para comprender los procesos de organización y acción colectiva en Buenos Aires desarrollamos un abordaje territorial, analizando un conjunto diverso de actores con un parámetro territorial (Portes y Walton, 1976: 73). Estudiamos entonces la vida organizacional y política de zonas populares.<sup>40</sup> Las cuatro zonas han sido seleccionadas por su diversidad de historias, tradiciones y problemas, buscando que expresaran procesos estructurales de cuatro áreas diferentes de la región metropolitana. En la ciudad de Buenos Aires, una villa miseria. En el conurbano bonaerense, un asentamiento de la zona sur, un área con asentamientos y barrios obreros en el oeste, y un barrio obrero-popular en el noroeste.<sup>41</sup>

La Villa 7 de Soldati es una población espontánea que comenzó a formarse en la década de 1960. Se desarrolló sin planificación alguna y, por ello, es la “villa miseria” clásica repleta de pequeños pasillos internos. Cuando a finales de la década de 1970 la dictadura militar intentó erradicar las villas de la capital federal surgió aquí una organización de vecinos que, en su desarrollo posterior, se instituyó como Junta Vecinal. Actualmente, la Junta representa formalmente a la villa ante las autoridades municipales y sus autoridades son elegidas por el voto de todos los pobladores, sean argentinos o extranjeros. Esto es relevante, ya que una proporción alta de los habitantes, alrededor de un tercio, provienen de Bolivia y Paraguay. La Junta se encarga de las cuestiones de vivienda y urbanización, actuando como intermediaria para obtener y distribuir materiales de construcción. Desde inicios de 2002 distribuye también cajas de alimentos a cada familia, que son entregados por el gobierno de la ciudad. Por último, administra algunas decenas de planes de empleo. En la villa hay un gran número de organizaciones de base: entre otras, 14 comedores populares, tres organizaciones de desocupados, una cooperativa de vivienda.

El segundo barrio se llama La Fe. Está al sur del Gran Buenos Aires, en Monte Chingolo, partido de Lanús, una región de muy temprana urbanización y que se caracteriza por ser parte de la industrialización que se produjo

<sup>40</sup> En noviembre de 2002 iniciamos el trabajo de campo que continuó hasta agosto de 2003. En cada barrio han trabajado dos miembros del equipo y hemos reconstruido el mapa organizacional, analizando cómo se han formado esas organizaciones, cómo funcionan, quiénes son sus miembros, qué reclaman, cómo protestan –si es que lo hacen–, cómo se vinculan con la población del barrio, con otras organizaciones, con distintos niveles del Estado. También se realizó trabajo de reconocimiento en los barrios de Villa Paraíso (estudiado antes por Auyero, 2001a), Ciudad Oculta (estudiado antes por Sirvent, 1999), Villa Aguada (estudiada por Hermitte *et al.*, 1983) e Isla Maciel. En ellos colaboraron también Matías Bruno y Santiago Canevaro.

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

desde mediados de 1930, así como por tradicionales barrios obreros. La Fe, a diferencia de la *villa* es un *asentamiento*, es decir fue ocupado ya en la década de 1980 sin autorización, pero con una planificación colectiva que respeta la traza urbana y la dimensión de los lotes. La desindustrialización de finales de 1970 y principios de 1980 golpeó duramente allí, dejando cementerios de fábricas.

El partido de Lanús es gobernado desde 1983 por un viejo caudillo del Partido Justicialista, Manuel Quindimil. Su estilo asistencialista deviene en La Fe en la presencia de comedores municipales que son dirigidos por punteros políticos peronistas. La superposición Estado/partido/caudillo se traduce en el barrio en comedor municipal/unidad básica/puntero. Esto contrasta con los comedores de la villa de Soldati, que tienen diferentes posicionamientos políticos y son autónomos del gobierno local. A finales de los años noventa los vecinos se organizaron por fuera y en contra del municipio por cuestiones de tierra y vivienda. Otras demandas se fueron incorporando al nuevo agrupamiento que finalmente se constituyó como Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD), integrado a una red de otros movimientos ubicados en diferentes barrios que conforman el MTD Aníbal Verón, una de los principales movimientos de desocupados en el sur del Gran Buenos Aires.

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

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

Por último, la zona estudiada en el oeste se encuentra en el partido de La Matanza, el de mayor población del conurbano, con altos niveles de po-

CUADRO 4  
LOS BARRIOS ESTUDIADOS

<i>Nombre del barrio y tipo de zona</i>	<i>Zona</i>	<i>Población aprox.</i>	<i>Población relevantes</i>	<i>Organizaciones específico</i>	<i>Fenómeno</i>
La Fe, Monte Chingolo (asentamiento)	Lanús, Sur GBA, vieja zona industrial, en decadencia hace tres décadas.	5,000		Comedores y red asistencial del municipio peronista, unidades básicas /// Movimiento de Trabajadores Desocupados.	Barrio polarizado entre peronismo y piqueteros.
Villa Soldati (villa miseria)	Zonas pobres de capital federal con monoblocks y "villas miseria".	17,000		Junta Vecinal, 14 comedores autónomos, tres organizaciones de desocupados.	"Selva" de organizaciones fragmentadas, identificación de Junta con Estado.
Billinghurst (barrio obrero)	San Martín, noroeste GBA, zona industrial dinámica en crisis reciente.	20,000		Fábrica recuperada, comedores, unidades básica.	Fábrica recuperada, comedores, unidades básica.
El Tambo (asentamiento) y barrios obreros y "villas miseria" cercanas	La Matanza, oeste GBA, zona popular intermedia.	6,000 (ET)		Cooperativa barrial. En barrios cercanos UB.	Vigencia de dos décadas y transformación de una organización local dominante.

breza e indigencia. La Matanza es una combinación de diferentes procesos urbanos. El Tambo es un asentamiento como La Fe, pero con un grado de urbanización mejor. Los barrios del área de Crovara y Cristanía, como Villa Marconi y San Alberto, tienen más similitudes con Billinghurst por su carácter de loteo y por su relación hasta poco tiempo atrás con la producción industrial.

El Tambo presenta la peculiaridad de constituir en la década de 1980 una organización por la cuestión de la tierra y la vivienda (Merklen, 1991), que continúa interviniendo sobre esa misma cuestión también en barrios aledaños y que, a la vez, es de las más dinámicas en los últimos años en relación con la

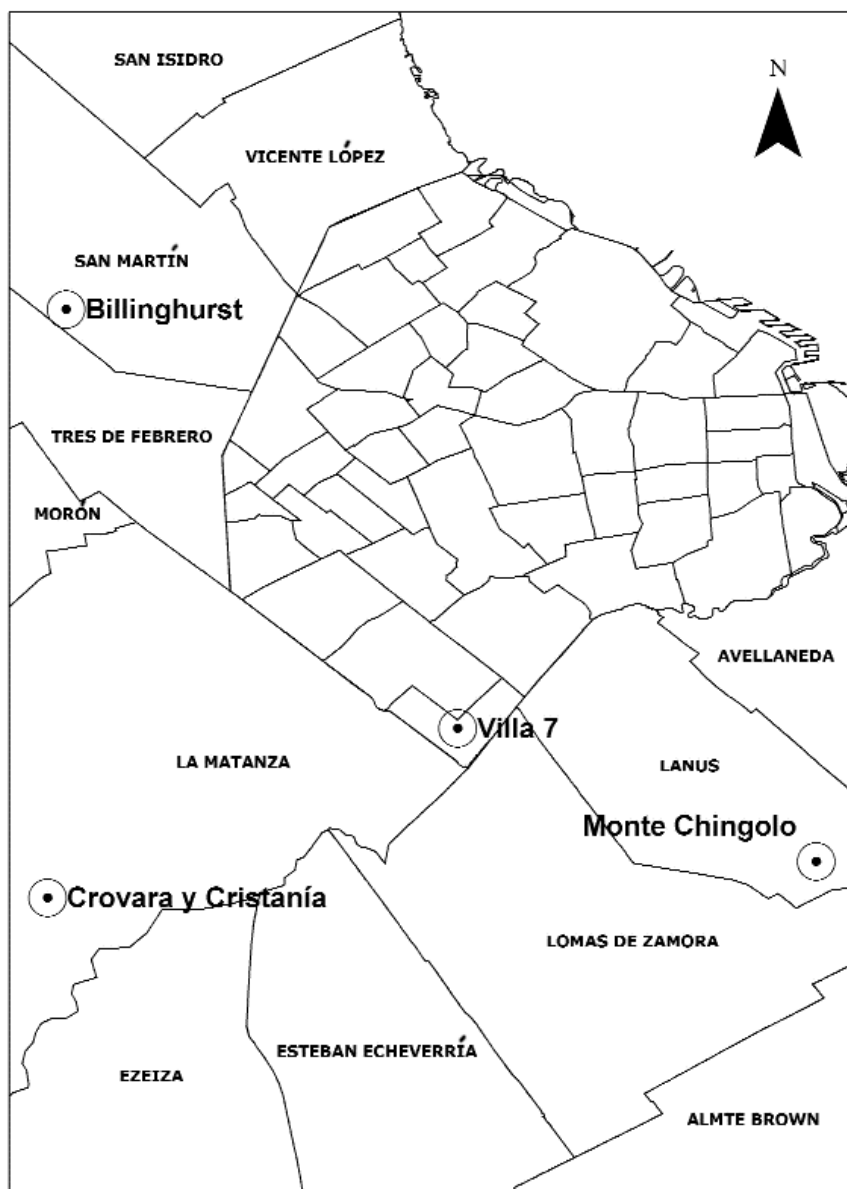
cuestión del empleo. Esa organización barrial fue el eje desde el que se constituyó una Federación de Tierra y Vivienda (FTV) de alcance nacional que forma parte de una de las tres centrales sindicales del país. La expansión de la FTV se vincula a generalizar, desde espacios territoriales, demanda de empleo y gestión y administración de planes sociales.

La Matanza tiene un fuerte peso electoral y, por lo tanto, es relevante en el conjunto de los procesos políticos del conurbano bonaerense. A la vez, es epicentro de dos grandes organizaciones de desocupados, la FTV y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), muy diferentes de las que se han consolidado en la zona sur. Si bien en El Tambo la organización fundante del barrio, que incorporó como central la cuestión del empleo, es completamente hegemónica en su intermediación con el Estado, en los barrios cercanos la red de punteros del Partido Justicialista es muy activa.

En varias zonas de La Matanza, en La Fe, en la villa de capital, al igual que en muchos barrios de la ciudad, *hace 20 años el gran problema se vinculaba con el acceso a la tierra y la vivienda*. La principal organización de La Fe es el Movimiento de Trabajadores Desocupados que, surgido a finales de la década de 1990, no tiene ninguna continuidad con las tomas de tierra de la década de 1980, aunque sus primeras tareas en el barrio sí estuvieron relacionadas con nuevas tomas y con el enfrentamiento con una cooperativa de vivienda ligada al municipio. En la villa de capital la principal organización es la Junta Vecinal que surgió hace dos décadas por la cuestión de la vivienda, la tierra y la urbanización. El Tambo es el epicentro del grupo “piquetero” más numeroso a nivel nacional, que justamente se denomina Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y administra miles de planes de empleo. Es una “federación” de organizaciones territoriales, barriales. Las tierras de El Tambo fueron ocupadas de manera planificada bajo el liderazgo de quienes hoy dirigen esta federación. Ese desplazamiento, de la tierra al trabajo, que representa la FTV, se encuentra también en La Fe como demanda de sus habitantes, pero sin continuidad organizacional. En la villa, en cambio, la Junta administra planes de empleo del gobierno pero no asume ese reclamo como parte de su agenda, con lo cual se genera el espacio para el surgimiento de otras organizaciones de desocupados. Esta disociación, que no se plantea en El Tambo ni en La Fe, se vincula a la vez al alto grado de fragmentación de las organizaciones de la villa.

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

UBICACIÓN DE LOS CUATRO BARRIOS ESTUDIADOS  
EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



desde la Cooperativa Forja, que tampoco simpatiza con cortes de ruta u otras acciones directas.

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

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

### *La agenda de los sectores populares: de la vivienda al trabajo*

Durante el modelo sustitutivo de importaciones (y sus estertores), la cuestión central a la que el proceso de urbanización no podía dar respuesta era la cuestión de la vivienda y de las condiciones de vida del espacio barrial (iluminación pública, servicios, agua, etcétera). Esta problemática era señalada para el conjunto de las áreas metropolitanas de la región. Portes y Walton sostenían al respecto: “más que necesidades de trabajo o de ingresos, son las demandas de vivienda las que han politizado más efectivamente a los pobres” (1976: 74). Ciertamente por las características de Argentina, como hemos dicho, los sindicatos cumplieron en décadas anteriores un papel excepcionalmente importante si se compara con otros países latinoamericanos. Pero si nos limitamos a considerar los barrios populares, los relatos de las villas y asentamientos narran el esforzado y paulatino mejoramiento de sus condiciones de vida en términos de vivienda. Si bien esta es una cuestión urbana permanente, la multiplicación del desempleo y subempleo durante la década de 1990 desplazó la cuestión de la

vivienda como aspecto principal en la movilización de los sectores populares. Así, mientras la vivienda ha sido un eje clave de la organización popular durante el modelo sustitutivo de importaciones, el trabajo se convirtió en el eje clave en Buenos Aires después del auge neoliberal.

Los barrios en los que se llevó a cabo el estudio expresan claramente estas transformaciones. En Buenos Aires, el proceso de urbanización estuvo acompañado por la escasez de terrenos habitables legalmente. Como respuesta a los problemas del espacio urbano y acceso a servicios nacieron entonces organizaciones barriales. Estas organizaciones junto con las sindicales eran las principales formas de organización de los sectores populares hasta finales de la década de 1980.

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

En muchos barrios populares hacia mediados de la década de 1990 los problemas de “vivienda” parecían haber encontrado posibles soluciones (asfalto, servicios y en menos casos tenencia de la tierra), pero sus habitantes sentían cada vez más la cuestión del desempleo. Mientras para cuestiones de vivienda y urbanización se encontraban a veces paliativos, a veces mejorías reales, el desempleo afectaba cada vez más a los hogares y a las redes sociales en las cuales esos hogares estaban insertos. Esto se tradujo en una transformación de la agenda política de los pobres urbanos.

En el Gran Buenos Aires, algunas organizaciones que habían surgido en la década de 1980 para reclamar tierra y vivienda se transforman en la segunda mitad de los años noventa en organizaciones de desocupados que van a reclamar empleo y políticas de empleo al Estado. En otros casos no hay una continuidad tan directa, pero sí una fuerte coincidencia entre barrios con historia de lucha colectiva por la tierra y barrios con organizaciones de desocupados fuertes.

Ese desplazamiento, de una agenda de tierra/vivienda a una de trabajo, se enmarca en un desplazamiento más general. Antes de 1997 o 1998, los análisis de barrios populares indicaban una combinación de fuerte red clientelar peronista, escasez de otras organizaciones sociopolíticas y desarrollo de nuevos agrupamientos religiosos (Semán, 2000). Cuando se comparaba esa situación con la primera mitad de la década de 1970 o la de 1980, se detectaba un cambio histórico producido en el pasaje desde un lugar con “alta densidad organizativa y niveles de movilización política [...] a ser un espacio caracterizado por la

desertificación organizativa y bajos niveles de movilización política” (Auyero, 2001a: 62).

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

### *La emergencia de las organizaciones de desocupados*

Durante la primera fase de la década de 1990 los procesos organizacionales en el Gran Buenos Aires estuvieron marcados por la crisis y la desorientación. A medida que desaparecían o se vaciaban organizaciones populares de base, crecía la relevancia de las relaciones clientelares. Los barrios que habían sido dormitorios obreros de cadenas de fábricas dejaban de tener sólo un porcentaje pequeño de desempleados para convertirse en “barrios de desempleados”. A veces a través de redes clientelares, otras veces por parte de organizaciones autónomas, crecían las ollas populares, los comedores y los merenderos. Básicamente, reclamaban al Estado más alimentos, un boleto de ómnibus para los desocupados, medicamentos o cuestiones similares.

Una de esas organizaciones en Florencio Varela decidió imitar los cortes de ruta que se habían realizado en zonas del interior del país. Se instalaron varios días en una ruta y obtuvieron por parte del gobierno varios centenares de planes sociales para desocupados. Ese logro de los desocupados de Varela modificó la agenda de muchas pequeñas organizaciones populares. El reclamo de planes sociales comenzó a generalizarse. Dichos planes –ideados durante el gobierno de Menem para apaciguar los reclamos del interior antes de las elecciones– no sólo debieron extenderse después de las mismas en 1997, sino que más organizaciones comenzaron a reclamarlos.<sup>42</sup>

Los planes se obtenían generalmente en un número menor al de las personas necesitadas. Pero aunque no cubriera a todos, el éxito acercaba a nuevos desocupados a la organización, con lo cual la demanda se ampliaba. Por otra parte, el gobierno constantemente intentaba dar de baja o reducir los planes a veces alegando cuestiones formales acerca de requisitos o planillas. Así, conservar los planes

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

requirió movilizarse y completar papeles, destinar personas a la gestión burocrática en ministerios y dependencias estatales, a la vez que organizarse para obtener nuevos planes.

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

En este proceso se combinan de manera peculiar dos claves del espacio urbano: el barrio y el tránsito. A los barrios inscriptos en la segregación clásica de Buenos Aires se le agregaba ahora la capa geológica de la segregación neoliberal que los convirtió en una suerte de institución total de la miseria. Sin trabajo ni siquiera era posible pagar el transporte para salir de los barrios. El encierro no era legal, sino económico. Desde ese parámetro barrial se agrupan quienes no tienen empleo.

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

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

En una ciudad con más fronteras, estas fronteras devienen escenarios de la protesta social. Los puentes que atraviesan metafóricamente esos límites se han convertido en escenarios compartidos y privilegiados de la disputa política. En

ese marco los piqueteros llegaron a imaginar la posibilidad de “sitiar” la capital federal como modo de protesta, cortando los diferentes puentes de acceso.

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

### *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y las organizaciones populares*

En Buenos Aires cualquier intento por caracterizar actualmente una organización popular implica al menos tres preguntas inevitables. La primera es “¿cuántos planes tiene?”. Es decir, cuántas personas realizan en esa organización la contraprestación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD). Las otras dos preguntas se refieren a cómo consigue esos planes y a cómo los distribuye. En otras palabras, todas las organizaciones populares han sido transformadas por el PJHD o han logrado constituirse en intermediarias entre el Estado y la población gracias al mismo. Las pocas que han decidido no administrar y gestionar dichos planes agrupan hoy a un reducido número de personas.<sup>43</sup>

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

En el Gran Buenos Aires alrededor del 5 por ciento de los habitantes tiene un plan de este tipo. A nivel nacional hay alrededor de 2 millones de planes, de

<sup>43</sup> Un ejemplo elocuente y muy citado es el del MTD de La Matanza, que después de cumplir un papel importante en las primeras movilizaciones a finales de la década de 1990 decidió no aceptar planes y se convirtió en una organización de pocos integrantes.

los cuales sólo el 5 por ciento son administrados por organizaciones de desocupados (aproximadamente 100,000 planes). El resto son administrados por los gobiernos locales.

Esta cantidad implicó que las tareas iniciales que el municipio asignaba –como el barrido y zanjeo de las calles en cuadrillas e incluso trabajo administrativo– resultaban insuficientes. Había que encontrar otras tareas y destinos. Los gobiernos locales abrieron registros de organizaciones o instituciones donde pudiera realizarse la contraprestación. Entonces, por ejemplo, con mayor o menos discrecionalidad política enviaban una decena de beneficiarios a un comedor barrial que antes se mantenía básicamente con trabajo voluntario. Cualquier organización social se convirtió entonces en potencial ámbito de contraprestación. Así, aunque en teoría no se requieren intermediarios para solicitar el plan, la cuestión de la contraprestación implica, en los hechos, que las organizaciones donde es posible realizarlas puedan solicitar planes o que el municipio se los ofrezca. O sea, en un barrio popular de Buenos Aires lo más frecuente es que cualquier organización barrial administre alguna cantidad de planes. Comedores, microemprendimientos, guarderías, sociedades de fomento, cooperativas de vivienda administran planes, así como también lo hacen las organizaciones de trabajadores que recuperaron fábricas y las organizaciones de desocupados. Obviamente, en muchas organizaciones hay una enorme cantidad de grupos de trabajo creados para cumplir la contraprestación. Es decir, esas personas dependen de estas organizaciones para realizar allí la “contraprestación” de cuatro horas por día exigida por el Estado.

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

Como la cantidad de planes que una organización “maneja” da cuenta de su poder en el espacio barrial, las organizaciones que tienen 100 o 200 planes suelen presentar las siguientes características: o se encuentran alineadas o aliadas al poder municipal o tienen una capacidad relativamente autónoma de presión social y política. En este último caso, esa capacidad puede no estar ligada a lo municipal, como demuestran las organizaciones de desempleados.

Todas las organizaciones de desocupados obtuvieron la primera tanda de planes (llamados entonces planes trabajar) cortando rutas, puentes o avenidas. Todas, también, en los años posteriores obtuvieron planes en alguna medida a través de la negociación. La proporción de ellos entre las organizaciones piqueteras es variable. Algunas organizaciones tendieron a negociar sin cortes (como la FTV) y otras a combinar ambas cosas. Pero en todos los casos se constituyeron acertadas negociaciones con el Estado. El líder de una organización

de desocupados radicalizada nos explicó que “hasta la revolución todo es negociación; cuando ya no es necesario negociar es porque tenés más fuerza que ellos”. Esta fórmula, aunque fue expresada como forma general de la estrategia organizacional, es el efecto de la política gubernamental de otorgar planes en función de medir las fuerzas de las organizaciones. En otras palabras, la organización radicalizada se adviene, para fortalecerse, al juego de “tira y afloje” que se instituye como consecuencia de la dinámica cortar ruta / obtener planes / perder planes / amenazar con cortes / negociar y así sucesivamente. Si la política gubernamental cambia por una más inflexible, como parece estar ocurriendo, difícilmente los sectores más radicalizados piensen en negociar mientras acumulan fuerzas.

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

La novedad de los piquetes y de los diversos tipos de planes sociales los convierte en un laboratorio fascinante donde diversas preguntas de las ciencias sociales están siendo puestas a prueba. Ha quedado claro, sin embargo, que hablar de la retirada del Estado no resulta adecuado. Un Estado que después de más de una década de neoliberalismo extremo es capaz de distribuir 2 millones de planes no parece adecuadamente descrito si se lo adjetiva como “ausente”. Es necesario ser precisos respecto de cuáles son los aspectos y los sentidos en que el Estado se ha retraído y en cuáles se ha transformado. Y analizar qué consecuencias asociativas y relacionales tuvo ese proceso.

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

Tanto unos como otros, a nuestro entender, le otorgan al actor desde el que miran (los piqueteros o el Estado) más poder que el que tienen y que el que tuvieron en contextos políticos específicos. Creer eso sería olvidar que la situación

que se alcanzó hacia finales de 2002 de relativa estabilización de los planes y de los piqueteros es el resultado de un complejo proceso histórico, en el cual se reclamaron muchas cosas más que planes de un lado y se intentó dar mucho menos que planes del otro.

### *Entre la producción y la reproducción*

Si durante el auge neoliberal hubo en los barrios populares procesos de desertificación de organizaciones sociopolíticas (con alcances muy disímiles), una combinación de elementos hizo que comedores populares y organizaciones de desocupados se formaran en enormes cantidades, hasta el punto de que en algunos barrios el nuevo paisaje configuraba verdaderas selvas organizacionales.

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

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

Bajo estas condiciones emergieron una gran cantidad de grupos de diferentes dimensiones y características en barrios populares de Buenos Aires entre finales de la década de 1990 y 2002. Posteriormente algunos fueron institucionalizados a través de los municipios, otros incluidos en la red peronista y otros se incluyeron en las organizaciones de desocupados que agrupaban diferentes barrios para potenciar sus reclamos frente al Estado.

Una parte minoritaria de esos grupos se convirtieron en organizaciones de desocupados con capacidad de disputar la hegemonía barrial. Los casos donde el Partido Justicialista u otras organizaciones perdieron el dominio político de un barrio frente a organizaciones piqueteras implicaron, además, otras condi-

ciones. Se trata de barrios con fuerte segregación residencial donde hay un pasado compartido, ya sea barrialvecinal o laboral/sindical.

Históricamente, las organizaciones barriales desarrollaban reclamos vinculados a la “reproducción” (como es claramente el caso de la vivienda), mientras que las organizaciones laborales eran las encargadas de desarrollar reclamos vinculados a la “producción”. El desempleo quiebra esta lógica en la medida en que “trabajo” pasa ser un tema propio de la reproducción y que su demanda, por otra parte, no es encarnada por los actores sindicales tradicionales. Esto explica no sólo por qué –además de la segregación espacial– son organizaciones territoriales las que reclaman trabajo, sino también por qué se quebró la división tradicional de la actividad política por género. Mientras los varones tendían a participar del espacio público que desarrollaba en los ámbitos laborales, las mujeres desarrollaban actividad “social” como una extensión de la lógica doméstica en los espacios barriales. Así, se estructuró una relación entre reproducción, territorio y lo femenino, y por otra parte entre producción, trabajo, lo público, lo masculino.

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

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

### *Protesta y clientelismo*

Para comprender los modos actuales de organización social y movilización política de los pobres resulta imprescindible considerar articuladamente clientelismo y protesta que, de hecho, conviven en cualquier espacio barrial popular. Es decir, la persistencia del clientelismo en una faceta que trasciende la propia institución del partido político para inscribirse como modelo de vínculo de reciprocidad.<sup>44</sup> En ese sentido, cabe interrogarse acerca de los modos en que las relaciones sociales instituidas por el peronismo clientelar se hacen presentes en

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

organizaciones piqueteras. Para decirlo de otro modo, hasta qué punto el peronismo es, mucho más que un modo de identificación, una cultura relacional popular que opera como polo de atracción de otros procesos organizacionales que no sólo se le escapan, sino que incluso se le oponen.

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

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

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

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

Sin embargo, el peronismo además de estructuras clienterales construyó una profunda cultura clientelar. Por “cultura clientelar” entendemos la institución de un sentido común que supone que algunas necesidades cruciales pueden resolverse a través de vínculos de reciprocidad asimétrica con intermediarios políticos, a través de una gestión personalizada sobre alguien que tiene acceso a recursos públicos. Ese vínculo implica, necesariamente, un compromiso personal de colaborar con el donante cuando lo necesite, ya sea en actos o a través del voto, contribuciones que además el puntero considera clave para la obtención de otros recursos redistribuibles. Es cierto que como mostró Auyero no se trata de un simple comercio de favores por votos. Se trata de vínculos personalizados insertos en redes sociales y se trata, estrictamente hablando, no de “comercio”, sino de intercambio recíproco de tipo asimétrico. A diferencia del comercio, en el intercambio recíproco hay un lapso entre el acto de dar y el acto de recibir (el don y el contradón). Más allá de otros elementos que podrían considerarse, desde el punto de vista del vecino pobre que nosotros consideramos inserto en una cultura clientelar resulta evidente que una vía elemental para resolver sus problemas de alimentación o de salud u otros es recurrir a un intermediario que tiene acceso a recursos públicos.

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

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

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

Para los beneficiarios de los planes, el sentido de la contraprestación se fue modificando hasta instalarse en buena parte de ellos como un “trabajo”. Es decir, quienes acceden al plan entienden muchas veces su tarea como un trabajo en el sentido clásico del término. Por una parte, para un joven que nunca ha trabajado una tarea de cuatro horas diarias por 150 pesos es fácilmente comprendida como un empleo de medio tiempo. Hay jóvenes integrados a grupos productivos de organizaciones piqueteros que afirman que “este es el laburo que conseguí por ahora”. Para muchos que sí han tenido una extensa trayectoria laboral, la contraprestación no ha sido una obligación que les resultaría mejor evitar, sino en la posibilidad de continuar desempeñando tareas útiles a cambio de dinero. Hay un sector de trabajadores con 20 o más años de trabajo y varios años de desocupación que perciben el plan obtenido a través de la lucha como una recuperación de dignidad perdida, dignidad asociada al trabajo y a una cultura del trabajo. Para otros beneficiarios, en cambio, se trata de un subsidio que es interpretado directamente como un recurso más (fundamental) en la diversificación de estrategias de subsistencia.

La significación del plan como trabajo confluye con la lógica gubernamental. Evidentemente, el gobierno refuerza la idea de que los beneficiarios no están desocupados. Así lo considera el INDEC y ese criterio empuja hacia abajo el índice de desocupación en el país. Esta compleja combinación entre la propia percepción de los beneficiarios y las necesidades del gobierno convierten en muchos casos un programa que se imaginó como una política social de contención a la desocupación en una política resignificada como de empleo.<sup>45</sup>

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

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

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

La respuesta tiene matices. Puede haber organizaciones que no sean identitariamente peronistas, pero que construyan su movimiento sobre el modelo cultural y relacional del peronismo. Es decir, organizaciones que se identifiquen con otras tradiciones políticas (en este caso, a la izquierda del espectro político), pero que instituyan modalidades de vínculos políticos que se insertan en tradiciones y culturas políticas que discursivamente dicen rechazar.<sup>46</sup>

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

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

Hay un conjunto de organizaciones de desocupados que asumen como un objetivo de su propia práctica política desarmar vínculos clientelares en particular y vínculos jerárquicos en general. Intentan diferenciarse por ejemplo evitando “anotar gente en los planes” como mecanismo de ampliación del movimiento. Más bien, la pauta es ofrecer un “puesto de lucha” o una “organización para luchar” o una “herramienta para pelear por trabajo genuino” y aceptar “planes que se ganan en la lucha” como forma de subsistencia mientras el proceso se desarrolla. El diagnóstico de estas organizaciones indica que la población sobre la que trabajan tiende a establecer ese tipo de relaciones con las que ellos se proponen terminar. Nuevas nociones de autonomía y acción colectiva son consi-

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

deradas objetivos pedagógicos de un proyecto político y, debe decirse, con limitaciones se logran cambios que apuntan en la dirección por ellos planteada.

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

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

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo nos propusimos dar respuesta a la pregunta: ¿cómo ha cambiado Buenos Aires desde la crisis del modelo de sustitución de importaciones hasta la actualidad? Al menos hay cuatro transformaciones que resultan a nuestro modo de ver significativas. Éstas son, los cambios en el rol del Estado; las transformaciones en la estructura de oportunidades laborales, la creciente exclusión social y la aparición de los nuevos pobres urbanos; la acentuación de los procesos de segregación espacial; y los modos de protesta popular.

Resulta necesario precisar el significado del “fin del Estado de bienestar”. El Estado si bien cambió sustancialmente su presencia, lejos está hoy de haber desapareci-

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

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

El trabajo fabril ha continuado reduciéndose drásticamente y los “rebusques”, cada vez más escasos y sujetos a los vaivenes económicos no alcanzan para proveer al menos de un ingreso mínimo a millares de argentinos. ¿Cómo ingresan entonces recursos a los barrios populares? Históricamente, la fuente principal de ingresos era el trabajo asalariado, formal o informal. Hoy, con un mercado de trabajo muy deteriorado, por una parte, crece la importancia relativa y en algunos casos absoluta de la delincuencia y por la otra, crece la importancia relativa, aunque decrezca la importancia absoluta, de la asistencia pública. Por lo tanto, de conjunto hay menos recursos para distribuir pero, paradójicamente, el Estado cobra mayor importancia.

El deterioro en las condiciones de vida no ha sido igual para todos. Sectores minoritarios de la población se han visto beneficiados con los frutos de la apertura y desregulación económica. La consecuencia directa de ello ha sido el incremento en la desigualdad social. A lo largo del siglo xx Argentina fue un país

que ofrecía cierta expectativa de movilidad social ascendente. Eso cambió en la década de 1990 porque una porción importante de los sectores populares que podían aspirar a un mejoramiento en sus condiciones de vida (propia o de sus hijos) han quedado literalmente excluidos. La dicotomía, como en otros modelos neoliberales, dejó de ser “arriba/abajo” para pasar a ser “adentro/afuera”.

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

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

En este contexto, también los modos en que se organizan y protestan los sectores populares urbanos han sufrido transformaciones. Si se compara con las décadas de 1960 y 1970, caracterizadas por una amplia movilización política en las principales ciudades de Argentina y por una fuerte presencia de los partidos políticos, los cambios son inmensos. Si bien nuestro trabajo de campo no nos permite efectuar comparaciones, sí nos permite reflexionar acerca de cómo el espacio de la fábrica y de la producción, y sus organizaciones respectivas, tendieron a perder peso respecto del espacio del barrio y de la reproducción. No es casual, por lo tanto, que el único factor común a todos los barrios sea la amplia presencia de comedores comunitarios y el hecho común entre las nuevas organizaciones sea su carácter territorial.

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

Si nos preguntamos cómo sobreviven los marginados es difícil no retomar una respuesta clave de Lomnitz (1998 [1975]): “usando y potenciando sus redes”. Las características de las redes sociales son justamente una dimensión relevante para el análisis comparativo de las últimas décadas. Si bien, como ya se ha hecho, podría diagnosticarse un “encogimiento de las redes sociales” (Auyero, 2001b), surge entonces el interrogante de si a partir de ello ¿no habrán debido surgir nuevas formas de asociatividad u organización? Históricamente, una persona inserta en una red social amplia era asistida por los miembros de la misma que, teniendo trabajo u otro tipo de recursos podía prestarle ayuda en caso de necesidad. En el contexto de crisis producto de la era neoliberal dicha suposición se torna imprecisa, ya que los recursos generales de la red se han reducido en forma significativa. Una importante porción de los sectores populares ya no cuenta con un trabajo estable, lo cual, en contextos de restricción de planes sociales genera drenaje de potenciales recursos a la red. Encontramos así una relación entre redes, asociatividad y Estado, que se ha ido transformando en el tiempo.

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

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

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

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

La segunda tendencia se refería a que el eje del agrupamiento político de los grupos marginados se vinculaba a su problema más urgente, insoluble por vía individual: el acceso a la tierra y la vivienda. El caso argentino muestra un cambio significativo en relación a la definición del problema acuciante, el cual ha pasado a ser el empleo y no ya el acceso a la tierra y la vivienda. La tercera tendencia se vinculaba al mayor peso relativo de las organizaciones comunales centradas en cuestiones locales como vehículos preferidos de la acción política. Esta tendencia no podría ser sostenida tan taxativamente en el contexto actual argentino, aunque no porque los partidos políticos hayan cobrado una mayor relevancia –en verdad han sufrido un masivo proceso de desafiliación. Lo que ocurre es que dado que la agenda de reivindicación es básicamente no local, la lucha por el empleo, se han generado nuevos tipos de interrelaciones entre lo local y lo nacional. Estas interrelaciones tienen una mayor semejanza con tradiciones sindicales que con tradiciones estrictamente políticas. La dinámica de alta fragmentación política de organizaciones piqueteros y fábricas recuperadas

(así como en 2002 y 2003 de las asambleas populares) no podría ser adjudicada a la relevancia de lo local. Más bien, una investigación debería buscar reconstruir las matrices de cultura política que coaccionan hacia la constante fisión.

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

La quinta tendencia se refería a que la ausencia relativa de radicalización política no se debía a que no había importantes frustraciones, sino a la percepción de inviabilidad de desafiar el orden existente. Constatar esta tendencia en el caso argentino demandaría una más amplia investigación empírica. De todas formas podemos señalar que hacia finales de 2001 e inicios de 2002 amplios sectores sociales manifestaron su percepción de la inviabilidad del orden existente que generalizaba el rechazo a lo hegemónico mucho más que afirmaba la viabilidad de un cambio en una dirección determinada. A nuestro modo de ver el radicalismo político había alcanzado sus propios límites en la movilización a Plaza de Mayo de la izquierda y piqueteros del 20 de diciembre de 2002 (Grimson, 2003b). Un año después un acto análogo mostró a organizaciones piqueteras consolidadas, pero sin capacidad de interpelación a sectores medios, cuya ausencia fue completa en esta oportunidad.

La sexta tendencia se refería al papel clave de la intervención externa en la acción política y la dependencia que esa acción tiene de las circunstancias generales. ¿Cuándo podemos estar seguros de considerar “externa” a una intervención? Este es un punto complejo. Así, por ejemplo, varias ocupaciones de fábricas fueron iniciativa de los propios trabajadores, pero para subsistir y avanzar tuvieron que establecer vínculos con *brokers* de diferente tipo (sindicales, políticos, legales). Algo similar sucedió con comedores populares o merenderos que surgieron por iniciativa de los vecinos. Por último la existencia de un grupo de militantes sociales y políticos con cierta trayectoria ha sido una condición

necesaria para la emergencia de un grupo piquetero. La intervención externa puede no ser imprescindible para el surgimiento de algunos procesos organizacionales, pero su mediación con las condiciones generales es condición *sine qua non* de su institucionalización.

Para terminar, si comparamos la situación de las organizaciones populares de la actualidad con la dominante en la década de 1970, deben necesariamente contrastarse las características de la militancia. Si en aquella época había grandes organizaciones que promovían la “proletarización” y canalizaban los vínculos con los barrios populares de los sectores medios, actualmente organizaciones políticas de ese tipo son menos relevantes. Lo llamativo es que, desde la segunda mitad de la década de 1990 una camada entera de sectores medios ha decidido realizar actividad social y política en barrios populares sin mediación institucional alguna. La crisis de los partidos políticos no ha implicado en Buenos Aires el fin de la militancia, sino el surgimiento de una militancia de nuevo tipo que muchas veces es “externa” en términos de origen social, aunque no lo es siempre –por ahora– en términos de la formación de una corporación política.

## Anexo

TABLA 1

ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. TRABAJADORES ASALARIADOS.  
 MODELOS DE REGRESIÓN LOGÍSTICA QUE PREDICEN LA PROBABILIDAD DE  
 NO RECIBIR BENEFICIOS LABORALES  
 (Razón de probabilidades)

<i>Variables independientes</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2001</i>	<i>Datos agregados 1980-2001</i>
Año				
1991				
1980				0.34 <sup>a</sup> )
2001				2.33 <sup>a</sup> )
Sexo				
Mujeres				
Varones	1.01	0.74 <sup>b</sup>	0.68 <sup>c</sup>	
Edad				
15 a 24				
25 a 34	0.74 <sup>c</sup>	0.52	0.43 <sup>a</sup>	
35 a 44	0.62 <sup>a</sup>	0.36 <sup>b</sup>	0.34 <sup>a</sup>	
45 a 59	0.59 <sup>a</sup>	0.26 <sup>a</sup>	0.35 <sup>a</sup>	
60 y más	0.64	0.78 <sup>a</sup>	0.36 <sup>a</sup>	
Nivel educativo				
Sin inst. o primario inc.				
Primario comp. o secundario inc.	0.68 <sup>a</sup>	0.75	0.74	
Secundario comp. o sup. inc.	0.46 <sup>a</sup>	0.38 <sup>b</sup>	0.31 <sup>a</sup>	
Superior completo	0.50	0.21	0.28 <sup>a</sup>	
Rama de actividad				
Comercio				
Manufactura	1.26	0.99 <sup>a</sup>	0.88	
Construcción	3.04 <sup>a</sup>	3.54 <sup>b</sup>	3.88 <sup>a</sup>	
Transporte	1.57 <sup>c</sup>	1.08 <sup>a</sup>	1.78 <sup>a</sup>	
Finanzas	0.60	0.64 <sup>a</sup>	0.41 <sup>a</sup>	
Servicios sociales	0.55 <sup>b</sup>	0.39 <sup>a</sup>	0.61 <sup>a</sup>	
Servicios personales	1.46 <sup>c</sup>	2.14 <sup>a</sup>	2.35 <sup>a</sup>	
Tamaño del establecimiento				
Hasta cinco ocupados				
Entre seis y 99 ocupados	0.20 <sup>a</sup>	0.38	0.29 <sup>a</sup>	
Más de 100 ocupados	0.06 <sup>a</sup>	0.08	0.09 <sup>a</sup>	

<sup>a</sup>p<0.001; <sup>b</sup>p<0.05; <sup>c</sup>p< 0.1.

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

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, octubre de 1980, 1991 y 2001.

TABLA 2  
 ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. MODELOS DE REGRESIÓN  
 LOGÍSTICA QUE PREDICEN LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR EN  
 ESTABLECIMIENTOS DE HASTA CINCO OCUPADOS  
 (Razón de probabilidades)

<i>Variables independientes</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2001</i>	<i>Datos agregados 1980-2001</i>
Año				
1991				
1980				0.80 <sup>a</sup>
2001				1.06
Sexo				
Mujeres				
Varones	0.61 <sup>a)</sup>	0.64 <sup>c</sup>	0.73 <sup>b</sup>	
Edad				
15 a 24				
25 a 34	1.24 <sup>c</sup>	1.03	0.88	
35 a 44	1.45 <sup>a</sup>	1.14 <sup>b</sup>	1.37 <sup>c</sup>	
45 a 59	1.79 <sup>a</sup>	1.32 <sup>a</sup>	1.53 <sup>a</sup>	
60 y más	4.33 <sup>a</sup>	2.50 <sup>a</sup>	4.00 <sup>a</sup>	
Nivel educativo				
Sin inst. o primario inc.				
Primario comp. o secundario inc.	0.87	0.95	1.03	
Secundario comp. o sup. inc.	0.84	0.76 <sup>b</sup>	0.72 <sup>a</sup>	
Rama de actividad				
Comercio				
Manufactura	0.15 <sup>a</sup>	0.19 <sup>a</sup>	0.29 <sup>a</sup>	
Construcción	0.69 <sup>a</sup>	1.33 <sup>b</sup>	2.52 <sup>a</sup>	
Transporte	0.23 <sup>a</sup>	0.25 <sup>a</sup>	0.36 <sup>a</sup>	
Finanzas	0.17 <sup>a</sup>	0.24 <sup>a</sup>	0.28 <sup>a</sup>	
Servicios sociales	0.06 <sup>a</sup>	0.11 <sup>a</sup>	0.13 <sup>a</sup>	
Servicios personales	4.32 <sub>a</sub>	5.54 <sub>a</sub>	8.00 <sub>a</sub>	

<sup>a</sup>p<0.001; <sup>b</sup>p<0.05; <sup>c</sup>p<0.1.

Notas: Fueron excluidos los trabajadores con educación superior completa. El modelo con datos agregados 1980-2001 controla por todas las variables independientes.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, octubre de 1980, 1991 y 2001.

## Bibliografía

- ACUÑA, Carlos, Gabriel Kessler y Fabián Repetto (2002), “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer política social”, reporte del proyecto Self Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Coordinado por el Center for Latin American Social Policy, Austin, Universidad de Texas en Austin.
- ALTIMIR, Óscar y Luis Beccaria (2001), “El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 40(160), Buenos Aires, IDES.
- , Luis Beccaria y Martín González Rozada (2002), “La distribución del ingreso en la Argentina, 1974-2000”, *Revista de la CEPAL*, núm. 78, Santiago de Chile, CEPAL.
- AUYERO, Javier (2001a), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- (2001b), “Introducción”, en Loïc Wacquant, *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.
- BECCARIA, Luis (2002), “Reformas, ciclos y deterioro distributivo en la Argentina de los noventa”, Universidad Nacional de General Sarmiento, mimeo.
- BUSTOS, Pablo (1995), “Argentina: ¿un capitalismo emergente?”, en Pablo Bustos (comp.), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la regionalización y la globalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- CANTROT, Adolfo (1981), “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina. 1976-1981”, *Desarrollo Económico*, vol. 21, núm. 82, Buenos Aires, IDES.
- CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSES (1995), “La industria: un desempeño heterogéneo”, *Informe Coyuntura*, año 5, núm. 43, abril.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (1997), *Panorama social para América Latina, Edición 1997*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CERRUTTI, Marcela (2000), “Economic Reform, Structural Adjustment and Female Participation in the Labour Force in Buenos Aires, Argentina”, *World Development*, 28/5.
- CICOLELLA, Pablo (1999), “Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 25(76).

- CLICHEVSKY, Nora (2001), “Mercado de tierras y sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Transformaciones e impactos territoriales”, presentado en el VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Rosario, 2-4 de mayo.
- CORTÉS, Rosalía y Adriana Marshall (1999), “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”, en *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 154: 195-212.
- DELAMATA, Gabriela (2002), “De los «estallidos» provinciales a la generalización de las protestas en Argentina. Perspectiva y contexto en la significación de las nuevas protestas”, *Nueva Sociedad*, núm. 182, noviembre-diciembre.
- DI TELLA, Rafael, Sebastián Galiani y Ernesto Schargrotsky (2002), “Crime Victimization and Income Distribution”, en *Interamerican Development Bank, Regional Policy Dialogue, Poverty Reduction and Social Protection Newtork, Studies on Poverty and Social Protection*.
- DORFMAN, Adolfo (1983), *Cincuenta años de industrialización en la Argentina (1930-1980): desarrollo y perspectivas*, Buenos Aires, Solar.
- GAYOL, Sandra y Gabriel Kessler (2002), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial.
- GOLDBERT, Laura (1998), “Los problemas del empleo y las políticas sociales”, en *Boletín Informativo Techint*, núm. 296.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (1989), *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*, Buenos Aires, IDES.
- GRIMSON, Alejandro (2003a), “La nación después del deconstructivismo”, *Sociedad*, núm. 20-21, Buenos Aires.
- (2003b), “La vida organizacional de zonas populares de Buenos Aires”, informe final del proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo xx”, presentado en la conferencia final del proyecto, Montevideo, Uruguay, agosto. Working Paper, Center for the Study of Urbanization and Internal Migration, Population Research Center, University of Texas at Austin (<http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/Austin.htm>).
- HERMITTE, Esther, Mauricio Boivin, Victoria Casabona, Rosana Guber y Sofía Tiscornia (1983), *Análisis sociocultural de dos comunidades del Gran Buenos Aires: impactos externos y autogestión*, Buenos Aires, Flacso.
- HINTZE, Susana (comp.) (2003), *Trueque y economía solidaria*, Buenos Aires.
- ISLA, Alejandro (2002), “Los malvivientes”, en Sandra Gayol y Gabriel Kessler, *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, pp. 297-312.
- KESSLER, Gabriel (1996), “Algunas implicancias de la experiencia de desocupación para el individuo y su familia”, en L. Beccaria y N. López, *Empleo e integración social*, México, Fondo de Cultura Económica.

- (2002), “Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”, en Sandra Gayol y Gabriel Kessler, *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial.
- LOMNITZ, Larissa (1998 [1975]), *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI.
- MALLON, Richard y Juan V. Sorrouille (1975), *Economic Policimaking in a Conflict Society: The Argentine Case*, Cambridge, Harvard University Press.
- MARSHALL, Adriana (1996), “Weakening employment protection in Latin America: incentive to employment creation or to increasing instability”, en *International Contributions to Labour Studies*, 6.
- (1998), “State intervention, the labour Market and inequality in Argentina”, en A. Berry (ed.), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc.
- MEICHTRY, Nora (1993), *Urban High Primacy as a Social Construction: The Case of Argentina*, Doctoral Dissertation, The University of Texas en Austin.
- MERKLEN, Denis (1991), *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Buenos Aires, Catálogos.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (1996), *Economic report, 1996*, Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica.
- (1998), *Economic report, 1998*, Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN. DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES (2001), *Estudio de victimización*, Gran Buenos Aires 2000, Síntesis de Resultados.
- , Dirección Nacional de Política Criminal, Departamento de Investigaciones (2002), *Estudio de victimización*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2001.
- , Dirección Nacional de Política Criminal, Sistema Nacional de Estadística Criminal (2001), *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003), *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Un año de gestión 2002-2003*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995), *Boletín de Estadísticas Laborales*, núm. 30: 3, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Empleo.
- OSZLACK, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas-CEDES.
- PORTES, Alejandro y John Walton (1976), “The Politics of Urban Poverty”, en *Urban Latin America*, University of Texas Press.

- SCHUSTER, Federico y Sebastián Pereyra (2001), “La protesta social en la Argentina Democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política”, en Giarraca (comp.), *La protesta social en la Argentina: transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires, Alianza.
- SCHVARTZER, Jorge (1989), *Del auge del Plan Austral al caos hiperinflacionario: un balance a realizar*, Buenos Aires, CISEA.
- SEMÁN, Pablo (2000), “El pentecostalismo y la religiosidad de los sectores populares”, en M. Svampa (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- SIRVENT, María Teresa (1999), *Cultura popular y participación: una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires)*, Madrid, Miño y Dávila Editores.
- SVAMPA, M.S. y S. Pereyra (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- THORP, Rosemary (1994), “The Latin American Economies, 1939-1950”, en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. 6, parte 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRES, Horacio A. (1993), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Buenos Aires, Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- (2001), “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, vol. 27(80):33-57.
- WAINERMAN, Catalina y Marcela Cerrutti (2001), “Dual-Earner Couples in Buenos Aires. Structural Adjustment and the Female and Male Labour Force”, Paper presentado en el XXIV IUSSP General Conference, Salvador, Brasil.



# Río de Janeiro en el viraje hacia el nuevo siglo.

## Mercado de trabajo, violencia y formas de movilización y acción colectivas\*

Licia Valladares, Edmond Préteceille,

Bianca Freire-Medeiros y Filipina Chinelli\*\*

### Introducción

EN EL VIRAJE HACIA el nuevo siglo, varios científicos sociales latinoamericanos han tomando como una de sus preocupaciones centrales los impactos de las políticas de ajuste neoliberal sobre las diferentes sociedades del continente. Tanto la llamada década perdida (la de 1980) como la década de 1990, han sido estudiadas bajo el ángulo de la crisis del fordismo y de los efectos recesivos de las políticas de ajuste monetarista, lo que tendría como consecuencia la reducción del empleo formal y el incremento del empleo precario e informal y del desempleo (Castro y Leite, 1994; Abramo y Montero, 1995; Camargo, 1996; Diniz, 1998; Wanderley, 1999; Machado da Silva, 2003).

Una revisión en detalle de esta literatura escaparía a los objetivos específicos de este texto. Pero cabe recordar que no obstante, existen diferencias considerables en los caminos emprendidos por los países latinoamericanos. Algunos importantes recorridos pueden ser resaltados teniendo en cuenta que las características de la nueva “era neoliberal” han estado fuertemente relacionadas, no solamente con la redefinición de la división internacional del trabajo y el nuevo modelo de acumulación capitalista, caracterizado por la flexibilización de la economía a todos los niveles, sino también con las políticas económicas impuestas por el Fondo Monetario Internacional en las décadas de 1980 y 1990.

\*Traducido por Luz Marina Díaz y revisado por los autores.

\*\*Respectivamente: socióloga, coordinadora del UrbanData-Brasil (Iuperj), profesora de la Universidad de Lille, Francia; sociólogo, director de investigación del CNRS en la Fondation Nationale des Sciences Politiques en París; socióloga, profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la UERJ e investigadora de UrbanData-Brasil; antropóloga, profesora adjunta de la UFRJ e investigadora del UrbanData-Brasil. Los autores agradecen la eficiente y dedicada colaboración de Lidia Medeiros y Suelyemma Franco, también investigadoras de UrbanData-Brasil. Licia Valladares coordinó el equipo responsable de esta investigación.

En líneas generales y en términos políticos, se insiste en un “Estado mínimo” resultante de la reducción de la acción directa del Estado y de la privatización de empresas estatales en diferentes sectores de la economía, en la mayoría de los casos, consideradas como lesivas del interés público. En el debate académico, el nuevo contexto, que se traduce en una reducción de la esfera pública, privilegia políticas sociales focalizadas y da relevancia al papel de la sociedad civil a través del crecimiento de las organizaciones no gubernamentales y de la participación de la empresa privada.

En lo que se refiere a la economía propiamente dicha, los estudios llaman la atención sobre los impactos de la reestructuración productiva, posibilitada por las nuevas tecnologías y formas de gestión de la fuerza de trabajo, con vistas al incremento de la productividad. Asociado a este proceso gradual de reestructuración, se observa un proceso de descentralización y flexibilización de la industria, cuyas plantas –hasta las décadas de 1960 y 1970– estuvieron localizadas sobre todo en áreas de gran densidad urbana, en América Latina. A partir de la década de 1980, la creación de nuevos polos industriales fuera de las ciudades más importantes, impactó negativamente en la economía de las antiguas *primate cities*, imponiendo importantes transformaciones en el mercado de trabajo urbano. Por una parte, ocurrió una fuerte reducción del empleo industrial, su descolocación hacia el sector de los servicios y el fortalecimiento del llamado terciario avanzado orientado a la prestación de servicios altamente calificados para las industrias. Por otra parte hubo un incremento generalizado del desempleo, inclusive en los sectores más avanzados de la economía y para profesionales altamente calificados. A estos aspectos se debe sumar la desregulación del mercado de trabajo y de las relaciones salariales, *vis à vis* el incremento de la informalidad (o crecimiento del autoempleo y de la subcontratación), la precarización de las relaciones de trabajo, el empobrecimiento de la fuerza de trabajo y un fuerte incremento de la desigualdad social.

Para el caso de Brasil, el último de los así llamados países emergentes que emprendió reformas dirigidas a la liberalización económica y a la reforma del Estado (Cardoso, 2003), se puede afirmar que hay un consenso entre los críticos de la modernización liberal sobre los efectos nefastos de estos procesos en las condiciones de vida y las posibilidades de movilización y acción colectiva de vastos segmentos de población, sobre todo urbana.

En la década de 1990 se consolidaron las tendencias ya percibidas en la década anterior, cuando el nuevo modelo de acumulación había producido, en las ciudades periféricas, nuevos mecanismos de vulnerabilización. Tales mecanismos, al conjugar formas tradicionales y contemporáneas de dominación, generaron en Brasil, además de los impactos generalizables en los demás países de América Latina, situaciones como las siguientes: 1. un incremento del déficit

habitacional y el paralelo crecimiento de los espacios informales y precarios de vivienda, tales como favelas, loteamientos clandestinos, favelización de loteamientos legales, etcétera; 2. también un crecimiento de la “economía de la ilegalidad” (Gohn, 1997: 228), a veces vista como “empresarialidad forzada” (Portes, 2003); 3. degradación de las agencias estatales de control social que no lograron contraponerse de forma eficaz al contrabando, al tráfico de drogas y de armas, a la violencia y a la corrupción e impunidad; 4. el enfriamiento de los movimientos populares de base, los cuales vieron disminuir su poder e influencia, ya que las políticas integradoras exigían la interlocución con organizaciones institucionalizadas; 5. la agudización del individualismo de masa (Peralva, 2000), que se traduce en el surgimiento de nuevas formas de sociabilidad, inclusive violentas, que sobrepasan verticalmente la estructura social (Machado da Silva, 2002).

Cabe, sin embargo, indagar sobre la pertinencia analítica de acreditar todo o cualquier cambio económico o social al ajuste neoliberal, como es el caso de algunas reflexiones más apresuradas que acaban por conducir menos a una crítica sustantiva y más a una apreciación ideológica de los graves problemas de todo orden que afligen al continente. Además de lo dicho, tienden a ignorarse las especificidades de cada sociedad, sobre todo sus diferentes rutas históricas y la relevancia de las respectivas tradiciones culturales.

A partir de esta perspectiva, este capítulo trata de algunos cambios en Brasil, en particular en la Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ), durante los últimos 20 años. Se intentará responder al siguiente conjunto de preguntas: *a)* ¿en qué medida el ajuste estructural y las políticas neoliberales tuvieron un impacto relevante en los patrones de urbanización que se observan a finales del siglo xx?; *b)* ¿hasta qué punto son responsables por los cambios en el sistema urbano y en la organización del mercado de trabajo?; *c)* ¿hasta qué punto las políticas neoliberales permiten explicar las transformaciones en la estructura social: las oportunidades de inserción en el mercado de trabajo, la distribución de la riqueza y del ingreso y las desigualdades sociales?; *d)* ¿cuáles fueron las repercusiones en los patrones relacionados con violencia urbana?; *e)* ¿en qué medida estas transformaciones impactaron las formas convencionales de movilización y acción colectiva de los segmentos populares?; *f)* ¿en qué medida y cómo se condujo la asociación entre poder público y sociedad civil y la convocatoria de las empresas privadas a su “responsabilidad social”?

Este trabajo está dividido en dos partes y resulta de la síntesis resumida de dos textos independientes (Valladares y Préteceille, 2003b; Freire-Medeiros y Chinelli, 2003). En la primera parte, con base en datos cuantitativos, se analizan las transformaciones en el sistema urbano, en el mercado de trabajo y en la configuración de la violencia urbana en términos longitudinales, teniendo como referencia central el caso de Río de Janeiro. En la segunda parte y a partir de

una perspectiva etnográfica, se analiza el actual padrón de movilización y acción colectivas en esta misma metrópoli.<sup>1</sup>

## **Primera parte. Sistema urbano, mercados de trabajo y violencia en Brasil y en Río de Janeiro**

### *Urbanización y metropolización: tendencias e interpretaciones*

El debate en torno a las transformaciones económicas y políticas que desde la década de 1980 vienen ocurriendo en el mundo del capitalismo avanzado, y sus consecuencias espaciales, puede ser resumido en torno a dos ejes interpretativos principales. Por un lado están los que defienden el paradigma de la desconcentración urbana y que interpretan el crecimiento privilegiado de las ciudades pequeñas e intermedias como ligado a la crisis del modelo fordista y a las posibilidades de localización más dispersa de las empresas, o sea a la desverticalización y a la organización flexible de la producción. En este proceso estarían contribuyendo el crecimiento de los transportes, las telecomunicaciones y las técnicas de control y de gestión de las unidades productivas espacialmente dispersas, organizadas bajo el formato de redes que caracteriza sobre todo a los sectores innovadores de la economía (Scott y Storper, 1986). Por otra parte, estarían los que ven la tendencia a la metropolización como consecuencia de la búsqueda de ventajas competitivas, de la sinergias en la innovación y de la aceleración de los intercambios. Las grandes metrópolis serían entonces el lugar privilegiado de la nueva economía, dadas las características de diversidad y calificación del mercado de trabajo, el bajo costo y la intensidad de las transacciones, la multiplicidad de amplias posibilidades de complementariedad entre las empresas (Ascher, 1995). A estos argu-

<sup>1</sup> Caben aquí algunas informaciones de carácter metodológico. En lo que se refiere al estudio cuantitativo, la mayoría de los datos provienen del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) –que produce el censo demográfico cada 10 años–, de la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares (PNAD), y de la Encuesta Mensual de Empleo (PME). El área de estudio definida por el proyecto es la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Con una población que en el año 2000, alcanzó 11 millones de habitantes, comprende 18 municipios, representando el de Río de Janeiro el 55 por ciento del total de la población de la RMRJ. Para una adecuada apreciación de las dificultades metodológicas implicadas en el análisis de las transformaciones de las estructuras urbanas brasileñas, desde una perspectiva comparativa, véase Valladares y Prétécille (2003a). En la parte relativa al análisis de la violencia y la distribución de homicidios de la RMRJ, ha sido fundamental la participación del sociólogo Ignacio Cano, quien es responsable de una parte del análisis sobre violencia y de la elaboración de varios mapas. En cuanto al estudio cualitativo, se optó por la realización de trabajo de campo en dos favelas bastante diferentes entre sí, a las que les dimos los nombres ficticios de Chato y Travessia para preservar el anonimato y la seguridad de los entrevistados. Nuestra intención fue problematizar homogeneizaciones apresuradas que toman diferentes favelas como espacios intercambiables (Prétécille y Valladares, 2000). El trabajo de campo tuvo una duración de cinco meses, durante los cuales informantes calificados fueron entrevistados en profundidad. Fueron también numerosas las veces en que los encuestadores se dedicaron a observar *in situ* la vida cotidiana de los habitantes.

mentos deben sumarse aquellos ya señalados por Sassen (1991) en su modelo de Ciudad Global: el papel del sector financiero; el liderazgo ejercido por las multinacionales; y la concentración en el espacio metropolitano de los servicios avanzados prestados a las empresas. Según el análisis de Veltz (1996), debe considerarse también la reducción de los riesgos del mercado asociados a la localización de una empresa en una gran metrópoli, proceso que el autor denomina de *fonction assurantielle*.

Estos modelos explicativos pueden ser considerados como complementarios en la medida en que analizan diferentes aspectos de las dimensiones espaciales de una economía urbana y regional cada vez más compleja (Storper, 1997). A estas explicaciones económicas es necesario agregar otros elementos que no son de naturaleza puramente económica como los fenómenos demográficos tales como los flujos migratorios y la evolución de la natalidad.

#### Tendencias recientes de la urbanización brasileña

Brasil es hoy un país altamente urbanizado, casi un 80 por ciento de su población está localizada en áreas urbanas (véase gráfica 1 del anexo). En medio siglo, la tasa de urbanización se ha duplicado; y la población urbana total del país creció a un ritmo casi constante a partir de 1970, cuando la población rural alcanzó su punto máximo, pasando enseguida a declinar lentamente aunque de manera casi constante. Como resultado de estos dos movimientos, se verifica un fuerte crecimiento progresivo de la tasa de urbanización.

El crecimiento de la población urbana alcanza su punto más alto en 1950 (5.47 por ciento), desacelerándose desde entonces, pero creciendo relativamente más que la población de Brasil (2.44 por ciento en la década de 1990, contra 1.61 por ciento para la población total). La tasa de crecimiento de la población urbana disminuye menos en la década de 1990 que en la anterior, en tanto que la tasa de crecimiento de la población rural avanzó más aceleradamente, cayendo en términos absolutos desde 1970 (véase gráfica 2 del anexo). Esta comparación lleva a la hipótesis de una intensificación relativa de las migraciones de lo rural a lo urbano durante la última década, ocurriendo después una desaceleración de estas mismas migraciones en la década de 1980.

Estas profundas transformaciones tienen que ver directamente con el proceso de transición demográfica que alcanzó Brasil a partir de 1970, cuando el número de personas por domicilio era de 5.8, pasando a 2.3 en el año 2000. La población total viene, por lo tanto, creciendo a tasas bajas con relación a lo que se anticipaba: mientras que su crecimiento anual correspondía en 1950 a 3.17 por ciento, en el año 2000 esa misma tasa era apenas 1.61 por ciento.

### ¿Desconcentración o metropolización?

La red urbana brasileña va pasando por importantes modificaciones a lo largo de los siglos. Desde los tiempos de la colonia hasta el siglo XIX, varias ciudades llegaron a liderar economías regionales que se relacionaron directamente con Portugal. Con la industrialización del país, seguida de políticas económicas que reforzaron la concentración industrial, Río de Janeiro y San Pablo pasaron en el siglo XX a ser polos de atracción poblacional, en un movimiento de bicefalia urbana (en contraste con otros países de América Latina, en general monocéfalos).

A partir de la década de 1960 ocurre un proceso de desconcentración industrial que alimentó el crecimiento de ciudades de tamaño medio y al redireccionamiento de los flujos migratorios antes orientados mayoritariamente hacia la región sudeste de Brasil. Un cierto desarrollo regional ocurrió en distintos estados del país, ligado a políticas públicas y a inversiones locales y nacionales en áreas de transporte, energía, comercio, construcción, salud y educación.

El país llevó su capital al interior, creando Brasilia, inaugurada en 1960. El declinamiento de la relevancia de Río de Janeiro y San Pablo en el sistema urbano brasileño empezó a verificarse. En 1950, ambas metrópolis representaban el 41.8 por ciento del total de la población urbana del país, en 1980 ya representaban en conjunto apenas un 28.1 por ciento.<sup>2</sup> Vale anotar que aunque ambas metrópolis estaban perdiendo parte de su fuerza de atracción en lo que se refiere al empleo industrial, confirman su posición dominante en cuanto a las economías terciarias más avanzadas del país. Si bien la tendencia de desaceleración es la misma para las dos ciudades, conviene anotar que la tasa de crecimiento anual es bien superior en San Pablo (1.95 por ciento en la década de 1980, 1.40 por ciento en la de 1990), contra 1.1 por ciento en Río de Janeiro, donde la tasa permanece estable.

El análisis de la evolución de la jerarquía urbana brasileña muestra el retrato de un país mucho más equilibrado actualmente que en décadas pasadas, en lo que se refiere a la distribución de sus ciudades. De acuerdo con los datos de los censos de 1980, 1991 y 2000, Brasil presenta actualmente una constelación metropolitana donde la primacía urbana mantenida por muchos años por San Pablo y Río de Janeiro es ahora muy reducida. Apenas 22.5 por ciento del total de la población urbana del país se encontraba en el año 2000 concentrada en estas dos regiones metropolitanas. La siguiente categoría en la jerarquía urbana (representada por ciudades entre 1 y 5 millones de habitantes) tiene este mismo año un peso casi equivalente, de 21.8 por ciento.

<sup>2</sup> Cuando hablamos de ciudades, particularmente en los casos de Río de Janeiro y San Pablo, nos estamos refiriendo a la región metropolitana, en su origen una agregación administrativa, que consideramos como aproximación a la aglomeración urbana funcional (*functional urban region*).

Teniendo como referencia el año de 1991, clasificamos las ciudades<sup>3</sup> con más de 250,000 habitantes en cuatro grupos conforme al tamaño de su población (véanse cuadros 1 y 2 del anexo). El primer grupo –el de las *primate cities*– está compuesto por Río de Janeiro y San Pablo, las únicas ciudades brasileñas que representan una población que sobrepasa los 5 millones de habitantes. El segundo está formado por las áreas urbanas que tienen de 1 a 5 millones de habitantes y reúne 12 ciudades: Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Brasilia, Campinas, Santos, Goiania, Manaus y Vitória. El tercero, compuesto por ciudades cuya población se encuentra entre 500,000 y 1 millón de habitantes, engloba siete ciudades. El cuarto grupo congrega numerosas ciudades (nada menos que 22) entre 250,000 y 500,000 habitantes.

Los datos referentes a la evolución de las décadas de 1980 y 1990 muestran, en efecto, que las megaciudades brasileñas (Río de Janeiro y San Pablo) experimentaron las menores tasas anuales de crecimiento del conjunto urbano. En las décadas de 1980 y 1990, la tasa más alta se registró en las ciudades de 500,000 a 1 millón de habitantes. Durante la década de 1990 se asiste por lo tanto a un importante cambio: la tasa de crecimiento de las ciudades con menos de 250,000, que en la década de 1980 habían alcanzado un nivel superior a 3.4 por ciento anual, desciende nítidamente a menos de 2.7 por ciento. Las ciudades entre 250,000 y 500,000 aparecen en segundo lugar en el rango de las que más crecen. Estos resultados señalan la tendencia de interiorización de la urbanización brasileña, particularmente expresada en la década de 1980, cuando altas tasas de crecimiento urbano ocurrieron para el conjunto de la jerarquía urbana. Para la década de 1990 lo que es más destacable es la disminución del crecimiento de las ciudades pequeñas y una concentración del crecimiento en las ciudades medias y grandes, con excepción de Río de Janeiro y de San Pablo.

### *Cambios económicos y mercado de trabajo*

¿En qué medida estos cambios están relacionados con el nuevo modelo de desarrollo económico?, ¿cuál es hoy el lugar de Río de Janeiro en la economía nacional, cuando ya dejó de ser el centro industrial del país? Las respuestas a estas preguntas son extremadamente complejas para ser tratadas de manera profunda en los límites de este capítulo. Sin embargo, algunos aspectos pueden ser considerados, relacionándolos al crecimiento económico de Brasil como un todo.

El país no ha dejado de crecer desde los inicios de la década de 1990, aunque se considera generalmente lo contrario. La gráfica 3 del anexo muestra que, a pesar de los ajustes estructurales, desde 1990 hasta el año 2000, la curva del

<sup>3</sup>En los casos de ciudades que corresponden a regiones metropolitanas consideramos el conjunto de los municipios relativos a RM. En los demás casos, una ciudad corresponde apenas al municipio central.

PIB brasileño es ascendente. En los inicios de la década de 1980, debido a la llamada crisis de la deuda externa, la política del “Consenso de Washington” llevó a un periodo de crecimiento reducido, conocido como la “década perdida”. Entre 1980 y 1990, el PIB brasileño aumentó en 17 por ciento, mientras que la población total creció en 24 por ciento. El PIB por habitante, por tanto, retrocedió y el flujo de creación de empleos se volvió inferior al crecimiento de la población activa, al contrario de lo que aconteciera en el periodo precedente. Entre 1989 y 1992, el gobierno de Collor de Mello emprendió una rígida política de estabilización de inspiración neoliberal que condujo a un fuerte estancamiento económico. Durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, también inspirado por el modelo neoliberal pero con una interpretación diferente, Brasil volvió a presentar un crecimiento económico más sostenido, con tasas anuales de PIB entre 2.7 y 5.9 por ciento. Los años 1998 y 1999 son nuevamente periodos de estancamiento económico, a consecuencia sobre todo, de la política de paridad con el dólar mantenida para favorecer la reelección de Cardoso. El crecimiento se retoma en el año 2000 y en 2002 se nota un nuevo descenso.

En la última década del siglo XX, el PIB brasileño avanzó en un 30 por ciento, a pesar de las fluctuaciones. Como la población aumentó en un 15 por ciento en el mismo periodo, el PIB per cápita también creció, contrariamente a lo que ocurriera en la década precedente. Este crecimiento se debió parcialmente al aumento de la productividad del trabajo, que no fue acompañada por un aumento en la oferta de empleo. Nótese que entre 1992 y 2001, la población activa aumentó en un 19 por ciento, y la población activa ocupada apenas creció en un 16 por ciento (IBGE/PNAD, 1992 y 2001).

Una característica común de las reestructuraciones económicas de la mayoría de los países desarrollados es la llamada terciarización de la economía. ¿Qué se puede decir a este respecto en Brasil? Esta tendencia era significativa en décadas anteriores, ya en 1991 la participación de la industria en el PIB no representaba sino el 32 por ciento, contra el 61 por ciento para el comercio y los servicios. Pero si bien es cierto que la tendencia más general del empleo industrial en las sociedades más desarrolladas es a la disminución, la persistencia en el caso brasileño, de un nivel relativamente alto de participación de la industria en el PIB, en términos comparativos, nos obliga a una actitud prudente en relación con la hipótesis de la terciarización de la economía. Por otra parte, la interpretación de esta terciarización depende del análisis de contenido de las actividades terciarias, lo que será discutido más adelante.

Esta resumida relación de los cambios macroeconómicos de las dos últimas décadas confirma el peso del modelo neoliberal, tan apreciado en los organismos internacionales –FMI, Banco Mundial y BID–, con los cuales Brasil ha estado obligado a negociar. Entretanto no se puede dejar de considerar la relevante

contribución de las decisiones internas en lo que se refiere a la mayor o menor adhesión al modelo por parte de las élites nacionales, políticas y empresariales y las diferentes interpretaciones que se les puede atribuir. Ciertos grupos capitalistas nacionales pueden, por ejemplo, aprovechar una política neoliberal para lucrar de manera rentista o especulativa y otros grupos pueden aprovechar para conseguir ganancias resultantes de inversiones productivas.

También debe ser señalado otro factor que tiene un impacto importante sobre la evolución del empleo: las transformaciones de los modelos de gestión y organización del trabajo en las empresas (Cardoso, 2003), así como la difusión de nuevas tecnologías bajo el efecto del estímulo a la internacionalización de buena parte de la economía brasileña. Estas transformaciones pasan además por la internacionalización de la formación de los altos cuadros de las empresas y por la difusión del “nuevo espíritu del capitalismo” para retomar el título de la obra de Boltanski y Chiapello (1999).

#### La evolución del empleo en Río de Janeiro

Comparado con el resto del país, el Estado de Río de Janeiro, experimentó durante la década de 1990 una caída severa en su participación en el crecimiento del PIB del país (véase gráfica 4 del anexo). Sin embargo, desde 1998, el Estado de Río de Janeiro parece estar recuperando, al menos en parte, su participación en el PIB, lo que tal vez pueda ser explicado por un crecimiento industrial por fuera de la Región Metropolitana de Río de Janeiro: petróleo en Campos; industria automovilística en Puerto Real; siderurgia en Volta Redonda; industria de la confección en los municipios de Petrópolis, Friburgo, Teresópolis. Por lo tanto, tal recuperación de la participación del Estado en el PIB brasileño no parece estar beneficiando a la región metropolitana: entre 1991 y 2001, la industria perdió el 33 por ciento de sus empleos y la construcción civil, el 13 por ciento, como se puede ver en la gráfica 5 del anexo.

El único sector que conoció un crecimiento más o menos regular del empleo (16 por ciento en el periodo) fue el de los servicios, excluyendo comercio y administración pública, lo que confirma la tradición terciaria de la RMRJ. El comercio y las otras actividades permanecieron estables. La administración pública tuvo un pequeño aumento (5 por ciento).

No hay que olvidar que el crecimiento del empleo en los servicios, en Brasil como en muchos otros países, es de difícil interpretación, pues esta categoría reagrupa desde los servicios avanzados, prestados a las empresas, que implican alta calificación de los trabajadores, hasta los servicios domésticos poco calificados. Si se toman las PNAD de 1988 y 1999, un primer análisis (no publicado) de los datos muestra un incremento de la especialización de

la RMRJ en relación con otras regiones metropolitanas en ciertos segmentos del sector servicios: educación (pública y privada), salud, actividades científicas y culturales, instituciones financieras y de seguros, vigilancia y seguridad, comercio ambulante.

La terciarización que acompaña un fuerte retroceso del empleo industrial en esta metrópolis parece presentar una doble cara: de un lado, un crecimiento de empleos de servicio muy calificados o de calificación media, tal como ocurre en las grandes metrópolis de los países más desarrollados (Préteceille, 1995); de otro lado, una terciarización más próxima al sector informal, correspondiendo a la autogeneración de empleos en servicios para aquellos que se encuentran por fuera del empleo asalariado.

El análisis de la evolución del empleo por sector y por calificación debe ser completada por aquella de la distribución por estatus de ocupación, medido por el tipo de empleo y de contrato de trabajo. Las dos categorías de empleo cuyo estatuto jurídico está más formalizado están constituidas por los funcionarios públicos y los trabajadores con *carteira assinada* (carta de trabajo firmada por el empleador) para el sector privado, siendo esta última la categoría más importante. La *carteira assinada* representa para el trabajador el acceso a los derechos establecidos por la ley, como festivos remunerados, 13o. salario, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, seguro de desempleo, licencia por maternidad, pensión de retiro y asistencia médica.

Según los datos de la Encuesta Mensual de Empleo (PME), los números absolutos correspondientes a los trabajadores con *carteira assinada* disminuyen regularmente en la RMRJ entre 1991 y 1999 (véase gráfica 6 del anexo), manteniéndose estable hasta 2001 y aumentando ligeramente en 2002. Este resultado parece sugerir que si la degradación del mercado de trabajo es efectiva, este proceso no es continuo ni tampoco irreversible. Los datos del PNAD muestran que entre 1992 y 2001 los empleados formales disminuyeron apenas ligeramente en Río de Janeiro y aun aumentaron un 2.3 por ciento, si dentro de ellos se incluyen a los trabajadores domésticos con *carteira assinada*. Hubo por tanto, una estabilidad en términos de números absolutos, lo que representa, sin embargo, una rebaja sensible del 44.7 al 41.6 por ciento en el peso de los empleados con *carteira assinada* en el total de la población ocupada de la RMRJ. Para el conjunto de Brasil el peso de esta misma categoría es menor en un tercio, pero permaneció estable entre 1992 y 2001.

Para los funcionarios públicos, la misma gráfica 6 del anexo revela una tendencia continua y moderada de aumento de los números absolutos, con un pequeño incremento durante el último año. Entretanto, la confrontación con los datos del PNAD apunta a un resultado distinto (véase cuadro 3 del anexo), indicando una rebaja del número de funcionarios del 8.3 por ciento entre 1992 y 2001. Esta

diferencia podría tal vez ser explicada por las metodologías utilizadas en las dos encuestas. La categoría “funcionario público” no fue considerada en el cuestionario del PME. El número de funcionarios que aparece en los cuadros publicados por el IETS (Instituto de Estudios del Trabajo) resulta probablemente de un estimado a partir de los datos por sector de actividades. Se observa entonces que en las PNAD, dentro de la categoría de “funcionarios públicos” se distingue el grupo de los militares (que aumenta el 6 por ciento en el periodo), del grupo de los funcionarios civiles (que disminuye el 12 por ciento en el periodo).

La conclusión que puede ser extraída de esta comparación de fuentes es que el empleo en el sector público aumentó ligeramente (lo que corresponde a la tendencia identificada en la gráfica 6 del anexo). Pero que el número de funcionarios públicos *stricto sensu*, disminuye. La diferencia puede estar relacionada con la admisión de funcionarios no estatutarios en los servicios públicos, vía la subcontratación, por ejemplo.<sup>4</sup>

La disminución en la RMRJ, de los asalariados relativamente protegidos y los funcionarios públicos, ha sido compensada parcialmente por el crecimiento de los trabajadores asalariados menos protegidos, aquéllos sin *carteira assinada*, cuyos efectivos continuaron aumentando moderadamente hasta 1996, estabilizándose enseguida, con una pequeña reducción entre 1996 y 1999, seguida de otra reducción en 2001 y de ligeros incrementos en 2000 y 2002. En total, esta categoría de trabajadores (sin *carteira assinada*) aumentó un 18.2 por ciento entre 1992 y 2001 en Río, creciendo para el conjunto del Brasil en un 29 por ciento entre 1992 y 2002.

Si se toma la RMRJ aisladamente, se observa que la categoría de los trabajadores por cuenta propia es la que sufre una más fuerte progresión, con un aumento bastante significativo y regular desde 1991 hasta el año 2000, seguido todavía de un leve receso en el periodo más reciente (véase gráfica 6 del anexo). De acuerdo con la PNAD, los trabajadores por cuenta propia aumentan un 34 por ciento entre el año 1992 y 2001, configurando un incremento que no ocurrió de forma tan nítida para el conjunto de Brasil, con un aumento de apenas un 3.2 por ciento con relación al empleo total.

El análisis de la distribución de la población activa entre las varias categorías se debe extender a los desempleados: el número de estos aumentó en Río un 63 por ciento entre 1991 y 2002. Parece posible inferir que una buena parte de los 1'046,000 trabajadores por cuenta propia de 1991 son desempleados que,

<sup>4</sup>La representación más corriente de la evolución del sector público en Río de Janeiro es la de una fuerte caída, resultante de la privatización de las empresas públicas y de la reestructuración de las estatales. Tal visión no se verifica en los datos aquí analizados. Esta divergencia puede originarse en los modos de construcción de las categorías estadísticas, pero pueden también explicarse por la compensación de la pérdida de empleo público en las empresas públicas y el aumento de los nuevos empleos generados por el proceso de descentralización, propiciado por la Constitución de 1988.

habiendo sido agotados sus derechos (seguro de desempleo), son forzados a encontrar una forma de sobrevivencia.

En síntesis, en la última década se registró una degradación regular del empleo asalariado con *carteira assinada*, paralela a un aumento de los trabajadores por cuenta propia. Pero esta disminución no corresponde al desmonoramiento descrito en lecturas catastróficas que asimilan, equivocadamente, la fuerte reducción del empleo industrial al de asalariado formal, sin tener en cuenta una compensación parcial del empleo formal en los servicios. Además de lo ya planteado, en los inicios de la década de 2000 se comprobó una estabilización, o incluso, una pequeña reconquista del empleo asalariado formal. Finalmente, es preciso notar el crecimiento continuo, tanto en Río como en el conjunto de Brasil, del número de empleados del sector público, lo que no corresponde al discurso corriente de la destrucción de este sector por el efecto de las políticas de ajuste neoliberal, lo que no significa negar que se está ante la degradación del estatuto que rige las relaciones de trabajo de esta categoría.

El análisis que aquí se hace debe ser complementado por el estudio del ingreso y las desigualdades, lo que ya ha sido realizado por Valladares y Préteceille (2003a). Conforme ha sido mostrado, los trabajadores con ingreso más bajo (los dos deciles inferiores de la distribución) de la RMRJ tuvieron una pequeña mejora en la década de 1990, a pesar del aumento sensible de las desigualdades (índice de Gini).

Para completar el análisis de la evolución del mercado de trabajo en Río, conviene recordar otros dos procesos que contribuyeron al crecimiento cuantitativo y cualitativo de la oferta de trabajo. El primero se refiere a los flujos casi continuos y bastante significativos de las mujeres al mercado de trabajo. Dicho sea de paso, que para el periodo 1992-2001, el crecimiento de la participación femenina en la PEA fue más elevado en la RMRJ (de 39 a 44 por ciento) de lo que fue para el conjunto del país (del 39 al 42 por ciento). Es frecuente la asociación entre la entrada creciente de mujeres en el mercado de trabajo y la precarización del trabajo, lo que llevaría a suponer que son las mujeres las principales víctimas de la degradación de las condiciones de empleo. El trabajo reciente de Lavinas (2001) parece mostrar que, al contrario, su situación relativa mejoró en relación a los hombres, en el conjunto de las principales regiones metropolitanas de Brasil, lo que podría ser interpretado como el efecto de una mayor adaptación de las mujeres a los nuevos requisitos de calificación en el sector de los servicios.

El otro proceso que contribuye a la transformación cualitativa del mercado de trabajo está en parte relacionado con el anterior. Es la elevación del nivel de estudios y de calificación de los recién llegados al mercado, resultado no sólo de una mejora en la formación de las nuevas generaciones, sino también porque cada

vez son más altos los requisitos de calificación necesarios para acceder a puestos de trabajo. La combinación de estos procesos puede llevar a un diferencial positivo para la parte “moderna” de la economía de la metrópolis de Río de Janeiro. Pero se trata apenas de un recurso potencial que sólo puede ser accionado con la creación de puestos de trabajo más calificados, lo que no ocurrió en la década de 1990. Sin embargo, en el caso de que esta tendencia se prolongue, este triunfo se puede transformar en factor de crisis social que alcanzará sobre todo a los sectores medios, que son los que presentan los más elevados índices de escolaridad y formación profesional. Así como parece ocurrir en Argentina (Cerruti y Grimson, en este volumen) y en Uruguay (Kaztman *et al.*, en este volumen), poniéndose entonces seriamente en riesgo los procesos de movilidad ascendente.

#### La economía informal

El crecimiento de la economía informal ocupa un lugar destacado en el debate sobre la estructura del mercado de trabajo en Brasil, así como los impactos de las políticas de corte neoliberal en las relaciones de trabajo. Muchas son las maneras de definir a los trabajadores insertos en los sectores formal e informal de la economía. El criterio adoptado en este texto considera el acceso o no a los derechos de los trabajadores (seguro de desempleo, asistencia médica, pensión de retiro, etcétera), esto es, la presencia o ausencia de protección jurídica al trabajo. Se analiza el crecimiento de la informalidad desde el punto de vista de la precarización del trabajo formal, en correlación con la degradación del estatus del empleo y la expansión de la subcontratación en muchos sectores de la economía, procesos que acentúan la explotación del trabajo.

El cuadro 4 del anexo presenta datos importantes sobre la evolución del trabajo formal e informal en Brasil y en la RMRJ, considerando como trabajadores formales aquellos que contribuyen a la seguridad social (incluye los cuentapropistas que lo hacen) e informales aquellos que no contribuyen (inclusive los cuentapropistas). El trabajo formal disminuyó en Río durante la década de 1990, siendo este decrecimiento del 65.3 al 59.8 por ciento en 2001. A pesar de esta reducción de casi un 10 por ciento, el trabajo formal permaneció nítidamente mayoritario en la metrópolis.

En contraste, en el conjunto del país, permaneció estable en el mismo periodo (43.6 por ciento en 1992 y 43.7 en 2001). Con respecto al comportamiento del trabajo informal, se encontró que éste aumentó en Río de manera simétrica, alcanzando el 38.5 por ciento en 2001. En el total del país, el empleo informal aparentemente también aumentó, pero la categoría de “otros” disminuyó, de tal manera que es difícil conocer el real comportamiento del empleo informal.

En resumen, el cuadro 4 del anexo permite inferir que el trabajo informal está aumentando, sobre todo en Río, pero permanece inferior al trabajo formal.

En 1997 el IBGE (1999) realizó una encuesta en Brasil sobre “Economía Informal Urbana” operando con una definición que privilegió las empresas. La encuesta consideró empresas informales aquellas constituidas por trabajador por “cuenta propia” y aquellas que tenían cinco empleados (exceptuando las sociedades anónimas y aquellas cuya declaración anual de impuestos no fue hecha en el formulario “Lucro real”). Fueron también excluidas las empresas de las zonas rurales, los pobladores de la calle, los trabajadores domésticos y las actividades ilegales. Sobre casi 9.5 millones de empresas informales contabilizadas en todo el país, el 80 por ciento apenas tenían una persona ocupada. En Río de Janeiro, sobre un total de 722,000 empresas informales, este porcentaje llegó al 84 por ciento.

El cuadro 5 del anexo indica la distribución de los activos de las empresas informales por sector de actividad, notándose para el caso de Río, un fuerte peso de la construcción civil, así como de los servicios técnicos y auxiliares; estos últimos son, sin duda, los más calificados. El comercio representa la cuarta parte del total, seguido de los servicios de reparación, personales, domiciliarios y diversos (21 por ciento).

Para el conjunto de Brasil, el 54 por ciento de los activos del sector informal presentaban un nivel de escolaridad inferior a la primaria completa, contra un 48 por ciento en Río de Janeiro. En lo que se refiere a los estudios secundarios, se verificó un 25 por ciento con un nivel igual o superior al segundo grado completo, para el total del país, contra el 31 por ciento en Río (IBGE, 1999), lo que permite concluir que la fuerza de trabajo insertada en el sector informal es, en su gran mayoría, poco escolarizada. Aun así, una parte de ésta tiene un buen nivel escolar. Este conjunto de trabajadores es lógicamente más importante en Río, donde la población es en promedio, más escolarizada que en el conjunto del país.

Una de las dimensiones importantes abordadas en la encuesta de IBGE, es con respecto a los motivos indicados por los empresarios informales para escoger su actividad, siendo la más frecuente, para el conjunto de Brasil, la dificultad de acceso al empleo formal. En Río de Janeiro este motivo aparece en segundo lugar, después de la voluntad de trabajar de forma independiente. Analizando en conjunto los porcentajes referidos a la dificultad de acceso al empleo formal y a la necesidad de complementar el ingreso familiar (más frecuente en Río), se encontraron porcentajes del 33 por ciento para un conjunto del país y del 43 por ciento para Río, lo que sugiere una mayor relevancia de las motivaciones relacionadas con las dificultades económicas para el caso de la RMRJ. Parte del sector informal podría ser, por tanto, interpretado como un

refugio frente a la degradación tanto de la oferta como de las condiciones del empleo formal; la pérdida de empleo es de lejos más importante que la búsqueda de una remuneración más elevada.

Es necesario mencionar las “actividades económicas ilegales”, ya que éstas no están incluidas en la encuesta Economía Informal Urbana. Trabajos cualitativos como los de Zaluar (1985) y Misse (1999), muestran que el tráfico de drogas, que está creciendo en Río, constituye un sistema de empleo que atrae a un número no desdeñable de jóvenes del sexo masculino en los barrios populares, donde los traficantes organizan y controlan puestos de venta. El ingreso generado por la inserción en esta actividad ilegal es nítidamente superior a aquélla proveniente de las actividades legales, formales o no, a las cuales pueden tener acceso estos jóvenes. El tráfico provee armas que, a su vez, generan otras actividades informales-ilegales como los robos a mano armada o los asaltos a propiedades y automóviles que se vienen multiplicando en Río. Informaciones recientes de la prensa relacionan el aumento del tráfico con el desarrollo del transporte ilegal (vans y mototaxis). El conjunto de estas actividades ilegales constituye, sin duda, un segmento importante y atractivo del mercado de trabajo de los barrios populares.

### *Violencia e inseguridad*

#### La construcción social del debate sobre la violencia

Los temas de la violencia y de la seguridad pública han estado presentes en el discurso y en las prácticas de varios segmentos sociales cariocas. Innumerables investigadores han mostrado que la violencia forma parte de la historia de Brasil, de su estructura y de sus raíces sociales y culturales. Toda la literatura sobre bandoleros y coronelismo del nordeste brasileño registra que una cultura o subcultura de la violencia se ha desarrollado durante más de dos siglos. Varios autores, siguiendo las huellas teóricas inicialmente propuestas por Machado da Silva (1996) para el caso de Río, afirman que las principales metrópolis brasileñas desarrollaron una “sociabilidad violenta” que considera legítimas y al mismo tiempo naturales, las prácticas violentas y criminales en su sentido más amplio.

Los balances de producción sobre el tema (Adorno, 1993; Zaluar, 1999; Kant de Lima, Misse y Miranda, 2000) apuntan a un predominio de estudios sobre violencia y criminalidad en los barrios pobres. Basados sobre todo en investigaciones etnográficas, estos trabajos examinan prioritariamente el tráfico de drogas, así como la organización social del crimen urbano y sus relaciones con los pobladores locales y con la policía. La delincuencia (con énfasis en la

delincuencia infantil-juvenil), los grupos de exterminio, la corrupción y arbitrariedad de la policía y agentes penitenciarios, las prácticas de ajusticiamiento de cuentas entre traficantes, entre éstos e informantes de la policía o con los delincuentes, son también temas recurrentes (Kant de Lima, Misse y Miranda, 2000: 50). Algunos autores se han dedicado a estudios cuantitativos basados en estadísticas, en el ámbito nacional o local (Cano y Santos, 2001; Waiselfisz, 2002). Mapas de riesgo de violencia fueron producidos por CEDEC para Curitiba (1996), San Pablo (1996), Salvador (1997) y Río de Janeiro (1997). Encuestas de victimización son aún raras en Brasil, siendo que apenas la PNAD de 1988 realizó un estudio de cobertura nacional. Para el caso de Río de Janeiro se realizó en 1996 una investigación sobre los crímenes ocurridos en la población con más de 16 años en la RMRJ (Pandolfi *et al.*, 1999).

#### Midiendo la violencia

¿La violencia estaría aumentando? Algunos afirman que no, recordando su historia en la sociedad brasileña (Carvalho, 1987; 2002); otros minimizan esta herencia, insistiendo en las formas nuevas de violencia. Se hace necesario, por lo tanto, intentar producir una respuesta más objetiva, considerando la morfología social de la violencia, y su dimensión urbana. En el caso de Brasil y de Río, particularmente, es casi sistemática la asociación con algunos barrios, sobre todo con las favelas.

La identificación de las características de las prácticas violentas, en términos de tipo, víctimas, autores, circunstancias y lugares de ocurrencia, constituye una etapa importante del análisis de sus causas. Sobre el aumento de la violencia, es necesario hacer una validación del debate sobre las fuentes utilizadas. Las fuentes principales son: esas provenientes de la policía, que basan sus informaciones en el Registro de Ocurrencia Policial, y cuyos límites son exhaustivamente analizados en Cano y Santos (2001); las de la justicia, relativas a los individuos que se encuentran en proceso criminal; y las de la salud pública. Todas presentan para el investigador desvíos y limitaciones que tornan delicada su utilización.

Más adecuadas para la interpretación de este proceso son las investigaciones de victimización, las cuales permiten contar con el registro preciso de la morfología social y de las circunstancias en que las diferentes prácticas violentas fueron efectuadas, además de presentar un perfil de las víctimas. Estas investigaciones son, por otra parte, recientes y no permiten el establecimiento de series homogéneas.

El análisis de Santos (1993), a partir de los datos de la PNAD (1988), investigación sobre victimización con cobertura nacional, muestra que del total de

5'974,345 personas víctimas de robos o hurtos en el periodo de cinco años, apenas el 32 por ciento recurrió a la policía y registró el hecho. Entre los que se reconocieron objeto de agresión física, el 61 por ciento no acudió a la policía, y entre los que sufrieron robo o hurto, el porcentaje de los que no lo denunciaron fue del 68 por ciento. Incredulidad, indiferencia o miedo a involucrarse, fueron las razones citadas por el 59 por ciento de las víctimas de robos o hurtos y por el 54.1 por ciento de las víctimas de agresión física para que no registraran los hechos ante la delegación.

La encuesta de victimización realizada en la RMRJ en 1995-1996 revela una subdeclaración aún mayor: apenas el 20 por ciento de los casos de robo son puestos en conocimiento de la policía y la falta de confianza en la institución policial llega al 42 por ciento en los casos indagados. En casi un 50 por ciento de los casos, los propios policías se encargan de convencer a las víctimas de no denunciar lo ocurrido (Carneiro, 1999: 176-177).

En relación con las investigaciones sobre victimización, basadas en los datos oficiales, se confirma una subnotificación de los hechos, haciendo así precario el análisis. De su parte, los registros de homicidios pueden ser considerados como razonablemente fidedignos por razones de orden jurídico. Al respecto, Musumeci (1998) resalta que a pesar del subregistro, “los datos de mortalidad son generalmente más precisos que los indicadores de agresiones no letales, que dependen de que sean notificados directamente por las víctimas”. Estos problemas de carácter metodológico explican la opción para basar el análisis que sigue en datos relativos a los homicidios.

A nivel nacional, la tasa de homicidios (número de homicidios cada 100,000 habitantes) es creciente y muy elevada. Cano y Santos (2001) muestran que, en sólo seis años, se pasó del 24 al 26.9 por ciento (1991-1997), siendo el incremento del número de muertes por homicidio entre los años 1991 y 2000 muy superior al crecimiento de la población: 50 contra 15.6 por ciento durante el mismo periodo (Waiselfisz, 2002: 29). Estos autores muestran que el aumento de la violencia letal fue especialmente significativo en los últimos 15 años, incidiendo particularmente sobre la población joven masculina (entre 15 y 24 años). Datos referentes al año 2000 muestran que, con respecto a la población total del país, el 4.7 por ciento de las muertes son por homicidio. Entre los jóvenes, los homicidios son causa del 39 por ciento del total de muertes (Waiselfisz, 2002: 27). Estos datos colocan a Brasil, tanto en números absolutos de víctimas, como en relación con la tasa de homicidios, entre los países más violentos del mundo.

Si se consideran las diferentes regiones del país, se observa que en 1995 la región del sudeste registró un índice del 33 por 100,000, llegando al 62 por 100,000 en el estado de Río de Janeiro; 41 en el de Espírito Santo; y 34 en el

estado de San Pablo. El total de muertes por agresiones intencionales en estos tres estados creció respectivamente 223, 153 y 64 por ciento durante el periodo 1985-1995 (Musumeci, 1998), con el liderazgo del Estado de Río de Janeiro. En el año 2000, Río de Janeiro había pasado al segundo lugar en la escala de los estados más violentos del país, dejando el primer lugar a Pernambuco. En este mismo año, el tercer puesto pasó a ser ocupado por Espírito Santo y el cuarto lugar por el estado de San Pablo (Waiselfisz, 2002: 35). Si se tienen en cuenta sólo las ciudades capitales, se verifica que en ellas ocurre un número significativamente mayor de homicidios que en el total del país. Waiselfisz (2002: 33-35) constató para el año 2000 que en esas ciudades se produjeron nada menos que el 41.5 por ciento del total de homicidios de Brasil.

La violencia letal alcanza un nivel mucho más alto cuando la población urbana excede el 70 por ciento (Cano y Santos, 2001: 73). Una comparación entre los diferentes municipios revela un diferencial comportamiento de la violencia según las distintas áreas de las metrópolis brasileñas. Los habitantes de las áreas pobres tienen un riesgo considerablemente más alto de ser asesinados que los residentes en barrios ricos.

El análisis detallado de la distribución urbana de los homicidios para el caso de la RMRJ en los años 1991 y 2000, muestra (véase cuadro 6 del anexo) un cambio dramático entre la década de 1980 y la década de 1990. Mientras en 1980 las tasas de homicidio se mostraron relativamente homogéneas en toda la RMRJ, en 1991, siete de los 13 municipios alcanzaron una cifra de más de 80 homicidios por cada 100,000 habitantes, configurando una violencia letal de intensidad comparable a aquella de las ciudades más violentas de Colombia durante la guerra civil. Otros cuatro municipios –entre ellos Río de Janeiro y Niteroi– alcanzaron tasas superiores a 60, mientras municipios como Mangaratiba y Paracambi apenas se mantenía por debajo de 60.

Las tasas de homicidios del año 2000 revelan una moderada mejoría con relación a 1991, permaneciendo por tanto muy superiores a las verificadas en 1980. Asimismo, dos municipios superaban la barrera de los 80 homicidios por cada 100,000 habitantes (contra siete en 1991) y cuatro se situaban en el intervalo entre 60 y 80. Otros cuatro municipios alcanzaron una tasa entre 40 y 60 (muy próximos a su límite superior), entre los cuales está Río de Janeiro y Niteroi. Sólo Magé y Paracambi, pequeños municipios, se mantenían por debajo de una tasa de 40.

En lo que se refiere a los índices sociales y urbanos, varias teorías sustentan que las poblaciones económicamente desfavorecidas se sienten más atraídas a involucrarse en actividades criminales, como un intento de obtener ingresos que no pueden lograr en el mercado legal. De la misma forma, se considera que la degradación de los entornos urbanos y la densidad excesiva de personas en

los domicilios podrían estimular conductas violentas. Esta perspectiva puede llevar a conclusiones simplistas de que los indicadores sociales más bajos y los peores índices de desarrollo urbano promueven mayores tasas de homicidios.<sup>5</sup> El trabajo de Cano y Santos (2001) muestra que esta relación es fuerte cuando se comparan áreas diferentes dentro de la misma ciudad (barrios y regiones administrativas), pero no necesariamente ocurre cuando se comparan municipios o estados.

El índice de estatus socioeconómico de los jefes de hogar muestra que, en la década de 1980 (véase cuadro 7 del anexo) hubo una mejora generalizada,<sup>6</sup> ya que en todos los municipios se sobrepasó el índice de 40 de 1991. Niteroi y Río de Janeiro continuaron ocupando la delantera con valores superiores a 70, siendo Nilópolis el municipio de la Baixada Fluminense (parte norte de los suburbios de Río) que más se aproxima a estos niveles. Itaboraí se está urbanizando y va perdiendo su carácter rural, y sus indicadores van convergiendo con los demás. En el año 2000 los indicadores socioeconómicos sufrieron una pérdida moderada en casi todos los municipios, pero no se situaron muy lejos de los datos constatados en las dos décadas anteriores, manteniendo posiciones relativas entre ellas. Como el indicador de escolaridad tiende a aumentar a lo largo del tiempo, se puede considerar que el descenso en los niveles de estatus socioeconómico fue consecuencia de la disminución de ingreso debida a la crisis económica ocurrida a finales de los años 1990.

En términos generales se puede afirmar que el mayor desarrollo económico y social experimentado en los municipios de la RMRJ durante la década de 1980 estuvo acompañado por un intenso incremento de los niveles de violencia letal. En cuanto a la década de 1990, tanto los indicadores socioeconómicos como las tasas de homicidio disminuyeron en alguna medida. Obviamente esta aparente correlación negativa entre ambos procesos a lo largo del tiempo está referida a procesos complejos, en los cuales además del crecimiento económico, operan muchas otras dimensiones (urbanización, desigualdad, cambios en la pirámide poblacional, etcétera).

Considerando el indicador de desarrollo urbano para el año de 1991 (véase cuadro 7 del anexo), se nota que la posición relativa de los municipios de la RMRJ no presenta cambios significativos en relación con la década de 1980, cuan-

<sup>5</sup>Otra dificultad metodológica tiene que ver con el hecho de que los datos de homicidios registran el lugar de acontecimiento del crimen, en cuanto, para verificar este tipo de explicación, la variable más adecuada sería el lugar de residencia del criminal –desconocido en muchos casos, y accesible sólo a partir de fuentes judiciales de difícil acceso para los casos procesados.

<sup>6</sup>Es interesante notar la discrepancia entre la evolución de la economía en general y la evolución del estatus socioeconómico de los jefes de hogar. Durante la década de 1980, el PIB creció poco, pero la situación de los jefes de hogar mejoró bastante. Lo contrario ocurrió en Río de Janeiro en la década de 1990, lo que sugiere que no hay una relación mecánica entre las dos evoluciones: la evolución de la distribución del ingreso es al menos tan importante como la del crecimiento bruto de la economía.

do Río de Janeiro y Niteroi aparecían como las ciudades mejor situadas en lo que se refiere a este indicador, siendo la excepción Itaboraá, que aunque ahora quedó en el último lugar, continúa aproximándose a los valores de los demás municipios; y São Gonçalo, que da un salto positivo de más de 20 puntos. En el año 2000 hubo una mejora notable en el desarrollo urbano, particularmente en la Baixada Fluminense. Todos los municipios excepto Itaboraá y Nova Iguaçu, sobrepasan el límite de 60, en cuanto a Río de Janeiro y Niteroi, se observa que presentan un valor superior a los 90.

Los resultados para los años 1990 parecen entonces confirmar una relación entre mayor nivel de consolidación urbana y menor índice de homicidios: los municipios con mayor consolidación tuvieron alguna disminución de los índices de homicidios, y los municipios con los índices de homicidios mayores fueron principalmente los que tenían las peores condiciones urbanas. Pero los resultados de la década anterior son parcialmente contradictorios con esta relación, ya que en ese periodo el crecimiento fuerte de los índices de homicidios fue acompañado de una limitada pero significativa mejora de las condiciones urbanas. Tales divergencias sugieren prudencia al afirmar conclusiones empíricas sobre las relaciones entre desarrollo urbano y violencia.

#### La seguridad privada

El análisis de la violencia en Brasil y en Río de Janeiro nos lleva a algunas consideraciones sobre el tema de la seguridad privada. En el ámbito mundial, y desde la década de 1970, ha ocurrido una explosión de servicios de seguridad particular así como de *gated communities* en Estados Unidos y en varios países de América Latina. En el caso brasileño, en todas las grandes ciudades se multiplican los condominios cerrados, convirtiéndose la metrópolis de San Pablo en el paradigma de la autosegregación (Caldeira, 2000).

Los servicios particulares de vigilancia y seguridad surgen oficialmente en el país en 1969, a través de un Decreto-Ley que obliga a las instituciones financieras a contratarlos con el objetivo específico de reprimir asaltos practicados por grupos de resistencia al régimen militar. De ahí en adelante, la actividad se expandió, traspasando la esfera de la vigilancia bancaria.

Entre 1985 y 1995, el personal ocupado en actividades de vigilancia y seguridad presentó un incremento del 112 por ciento (Musumeci, 1998). En Río de Janeiro esta actividad no parece parar de crecer, contando en 1992 con un total de 55 empresas en el sector (Heringer, 1992). Este importante incremento está ciertamente relacionado con la deslegitimización de los órganos de seguridad pública, en los cuales la población desde hace mucho ha dejado de confiar. Los casos de las favelas estudiadas para esta investigación –Chato y Travessia– son

paradigmáticos a este respecto. La sustitución –aunque parcial– de las instituciones como la policía civil y militar que legítimamente deberían tener, en nombre del Estado, el monopolio de la seguridad pública, por servicios de seguridad privada, es todavía más grave cuando se toma en cuenta que una parte de los hombres que trabajan oficialmente como policías civiles y militares, bomberos y agentes penitenciarios, ejercen ilegalmente, como segundo empleo, actividades ligadas a la seguridad privada. Estos servicios “privatizados” son contratados de un lado por empresas y por ciudadanos de los segmentos más favorecidos de la población, pero también del otro lado por criminales.

Asociando este cuadro al crecimiento indiscutible de la violencia en Río, no es de extrañar que los sentimientos de inseguridad de la población estén aumentando. Una investigación reciente (Morais, 2003) muestra el cambio de comportamiento del carioca: en 1999, un 39.1 por ciento de los entrevistados no salía durante la noche, llegando este porcentaje al 55.3 por ciento en 2003. De igual manera, el espacio público está siendo cada vez más percibido como peligroso: el 65.7 por ciento de los entrevistados en 1999 “evita pasar por algunos lugares”, alcanzando este porcentaje casi el 85.8 por ciento en el año 2003 (Morais, 2003: 24).

Barrios tradicionales de Río, que en otra época estaban valorizados por la calidad de su espacio público, como Copacabana y Tijuca, se han encontrado en un proceso de desvalorización en parte de su mercado inmobiliario. Conforme se registra en la parte etnográfica de este texto, hay una movilidad de la población de clase media y alta hacia la Barra de Tijuca, donde se multiplicaron los condominios cerrados y se ha propuesto un estilo de vida centrado en espacios y seguridad privados.

## **Segunda parte. Favelas y redes solidarias. Formas contemporáneas de movilización y organización popular en Río de Janeiro**

### *Los primeros movimientos de favelas y la estructuración de las Asociaciones de Vecinos*

Los estudios sobre favelas muestran que tentativas puntuales de erradicación las han acompañado desde su origen, en los inicios del siglo pasado (Valladares, 2000; Valladares y Medeiros, 2003). Pero, ¿qué alternativas se les daba a quienes habitaban estos lugares? Desde el inicio de la década de 1940, la alternativa encontrada fue la creación, por parte del gobierno federal, de parques proletarios, cuyo objetivo era disciplinar al favelado, inculcándole el gusto por el trabajo y el sentimiento patriótico (Medeiros, 2002). No obstante, las favelas no dejaron de crecer, ignorando las intenciones del poder público.

Con el Estado Nuevo,<sup>7</sup> la favela pasa a figurar recurrentemente como problema básico de Río de Janeiro en los discursos oficiales del Estado. Dos factores son claves para entender la visibilidad y el estatus político que la favela adquiere en este periodo. Por un lado, su intenso crecimiento: en la década de 1950, la población favelada representaba el 7 por ciento de la población total de Río de Janeiro (Abreu, 1987). Por otro, el temor de que los favelados sucumbiesen ante la “tentación” comunista. A partir de un acuerdo entre la prefectura y la Iglesia católica, y con la misión de enfrentar el “peligro rojo”, se crea la Fundación León XIII (SAGMACS, 1960; Leeds y Leeds, 1978; Parisse, 1969; Valla *et al.*, 1986), que poco a poco pasa a actuar como instrumento de los órganos de la burocracia estatal.

La década de 1950 se inicia con la significativa victoria de Getúlio Vargas en las elecciones presidenciales. Los trabajadores y líderes sindicales, fuertemente reprimidos durante el gobierno Dutra, encontraron un terreno de acción más favorable. En el caso específico de Río, este cambio de actitud política es ilustrada por la creación, en 1952, del Servicio de Recuperación de Favelas que a pesar de su modesta intervención práctica, representó un significativo avance en relación con el gobierno anterior. “Por primera vez”, anotan Leeds y Leeds, (1978: 205), “la idea de urbanización *in situ* comenzó a aparecer en la discusión pública sobre las favelas”.

En 1954, surgen las primeras asociaciones políticas en las favelas a la sombra del movimiento que provocó la fundación de la Unión de Trabajadores Favelados que, al menos en el plano retórico, intentaba colocar en pie de igualdad las luchas por el salario y las luchas por la vivienda. A pesar de que oficialmente la entidad no estaba del lado de ningún partido, la relación de la UTF con el Partido Comunista reveló un aspecto central en la articulación del movimiento de los favelados.

Frente a la “amenaza roja”, la Iglesia católica funda, en 1955, la “Cruzada São Sebastião”, cuyo objetivo central era la “reeducación social” del favelado. Así como ya ocurriera con la Fundación León XIII, la Cruzada acabó, en la práctica, actuando como una agencia implementadora de la política gubernamental que, para esa época, va a contar con un nuevo órgano, el SERFHA (Servicio Especial de Recuperación de Favelas y Habitaciones Antihigiénicas). Creada por el entonces prefeito Negrão de Lima, en 1956, éste tenía por finalidad intervenir en todas las formas de vivienda en áreas pobres y coordinar los diversos órganos que lidiaban con la población favelada.

Con todo, los esfuerzos de la Iglesia y del Estado no fueron suficientes para evitar que los líderes del movimiento de las favelas establecieran vínculos orgá-

<sup>7</sup>“Estado Novo” ha sido el régimen dictatorial protofascista liderado por el presidente Getúlio Vargas entre 1937 y 1945.

nicos con los partidos considerados de izquierda. En 1959, se funda la Liga de los Trabajadores del Distrito Federal, cuyo principal objetivo era luchar por la mejoría de las condiciones de vida en las favelas “a través del desarrollo de un trabajo comunitario” (Fortuna y Fortuna, 1974: 104). La categoría de “favelado”, como observa Burgos (2002), se va poco a poco volviendo más amplia al punto de convertirse en la identidad colectiva de los marginados.

Frente al recrudescimiento de las organizaciones faveladas, el SERFHA propuso en 1961 una “operación de apoyo mutuo” y organiza asociaciones de habitantes en 75 favelas, todas comprometidas a ejecutar, siempre de acuerdo con el poder público, mejoras en los espacios de las favelas. Machado da Silva (1967) llama la atención sobre el ideal democratizador de la iniciativa, pero resalta que en la práctica las asociaciones contribuyeron a la subordinación política de los vecinos.

A pesar de su centralidad, las asociaciones de vecinos no representan las únicas prácticas asociativas de las favelas. Valladares (1977) resalta el perfil heterogéneo de las primeras asociaciones voluntarias –instituciones religiosas, escuelas de samba, gremios– en torno a los cuales se reunían las personas de varios grupos ocupacionales y sociales de la favela. Funcionando con base en la participación voluntaria, cumplieron un importante papel integrador, articulando la favela con la sociedad global por la inserción de sus vecinos –predominantemente migrantes– en una sociedad en transición.

Con el golpe militar de 1964 los conflictos se agudizan. La amenaza de remoción que siempre pesará sobre los favelados, asume nuevas y serias proporciones, principalmente, a partir de 1968, cuando fue creada la Coordinación de Viviendas de Interés Social en el Área Metropolitana de Río (CHISAM). Organizados en torno a la Federación de Asociaciones de Habitantes del Estado de Guanabara (FAFEG), los favelados pasan a luchar tanto por el retorno a la democracia como por el fin de la política de remoción. Tal resistencia les cuesta una dura represión policial y la prisión y muerte de varios de sus líderes.

A pesar de su enorme impacto político, el programa de remoción de las favelas tuvo resultados en desacuerdo con las expectativas de las élites. Se removieron 80 favelas, pero el número de favelados siguió creciendo: entre 1968 y 1973, en Río hubo un aumento del 74 por ciento en el número de nuevas pequeñas favelas y del 35 por ciento en el número de favelados (Abreu, 1987). Lo que en la práctica se realizó fue la trayectoria favela-conjunto habitacional-favela, revelando el fracaso de las políticas de erradicación (Valladares, 1978).

A partir de 1974, la política de remoción fue perdiendo espacio al mismo tiempo que el movimiento de los habitantes de las favelas conseguían rearticular antiguas entidades y movilizar nuevos liderazgos. Al final de la década, las

favelas comenzaron a ser parcialmente urbanizadas a escala hasta entonces inédita. La década de 1980 se inicia inaugurándose una nueva forma de relación del poder público con las favelas en el estado de Río de Janeiro: las acciones arbitrarias de la policía contra los favelados pasaron a ser reprimidas, creándose diversos programas tendientes a la urbanización de las favelas y se sepultaron propuestas remocionistas con la implementación del programa “Cada familia, un lote” que regularizó las propiedades en varias áreas faveladas (Pandolfi y Grynszpan, 2002). Estas acciones fueron realizadas durante el gobierno de Leonel Brizola (1983-1986), líder populista exiliado durante la dictadura, quien estrechó de manera inédita los lazos entre el gobierno del Estado y las asociaciones de vecinos a las cuales fueron atribuidas responsabilidades públicas. “En poco tiempo”, explican Pandolfi y Grynszpan, “muchos directores de asociaciones y líderes comunitarios estaban dentro de la maquinaria administrativa” (2002: 249).

### *Las favelas en tiempos de la fragmentación*

En la década de 1990 se inició el proceso de desarticulación de las asociaciones de vecinos, hasta entonces principal centro de organización política de las favelas. Una opción por la movilización política fue entonces sustituida por el pragmatismo y por la burocratización de sus actividades. Sumándose a esto, está el miedo impuesto a las poblaciones faveladas por la presencia de organizaciones de tráfico de drogas, sobre todo a partir de la década de 1980.

Esta desmovilización política, sin embargo, no impidió que las asociaciones de vecinos continuaran siendo reconocidas por el poder público como representantes oficiales de las poblaciones faveladas. Tanto es así que fueron llamadas a participar en la implementación del más moderno programa de intervención urbanística de las favelas cariocas a nivel municipal, el llamado Favela-Barrio. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por la Caja Económica Federal desde 1993, tuvo como eje principal la mejoría de la infraestructura básica (redes de agua y drenaje) y de la construcción del sistema de acceso. Su principal objetivo fue la integración de la favela al barrio donde estaba localizada.

De forma más o menos concomitante a estos cambios, fue notorio en las favelas la presencia de un nuevo actor: las organizaciones no gubernamentales (ONG). Establecidas desde su inicio en la esfera privada de las relaciones sociales –distantes de las tradicionales instituciones políticas–, de pronto pasaron a gravitar en torno de las instituciones más grandes y más consolidadas como iglesias, universidades, centros de investigación, partidos políticos, sindicatos y agencias del Estado.

El crecimiento de las ONG y las políticas de asociación implementadas por el poder público, particularmente en el ámbito local, fueron aspectos importantes que marcaron la última década. Lo “público-estatal”, lo “público-no estatal” y la misma iniciativa privada, se vuelven asociados en la formulación e implementación de proyectos y programas de intervención social focales y temporales. Vale anotar, así como lo hacen Joseph A. *et al.* (en este volumen) para el caso de Lima, que este contexto, al mismo tiempo que favorece el surgimiento de nuevos procesos y canales de reivindicación y negociación, anima demandas particularistas y una actuación de los movimientos sociales que los transforma en copartícipes de las acciones estatales.

Cada vez más la noción de “redes movimentalistas” (Doimo, 1995) pasa a tener sentido para la comprensión de la estructura organizativa de las movilizaciones populares urbanas en Brasil. Pasando por alto los canales convencionales de comunicación política y accionando una gama de relaciones informales, estas redes son capaces de incluir personas con diferentes *backgrounds*. Son redes territoriales, temáticas y de influencia que cruzan transversalmente diversas instituciones como la Iglesia católica y el ecumenismo secular, envolviendo segmentos de la academia y grupos de izquierda, inclusive algunos partidos y sectores del sindicalismo.

El próximo ítem presenta dos casos que consideramos paradigmáticos de este proceso de fragmentación y reorganización en las redes de acciones colectivas en la favela. Chato y Travessia, a pesar de las diferencias que una mirada menos atenta pueda tomar como irreconciliables, son examinadas como dos puntas de la misma dinámica.

### *Chato y Travessia: “casos particulares de lo posible”*

#### Algunas características generales

La ocupación del Morro del Chato data de las primeras décadas del siglo pasado. Consolidada en poco más de 70 años, se convirtió en una de las grandes favelas de la ciudad, contando según la asociación local de vecinos con cerca de 10,000 habitantes, mayoritariamente originarios del estado de Río de Janeiro. Se trata de una de las casi 30 favelas existentes en Tijuca, barrio tradicional, cuyo mercado inmobiliario se encuentra en acelerado deterioro. Los tijucanos de clase media, desde el inicio de la década de 1990, se están mudando hacia otros barrios de la ciudad buscando evitar, por una parte, las acciones violentas que surgen del enfrentamiento de la policía con el tráfico de drogas y, por otro, el clima bélico que se instaura en torno de las favelas cuando diferentes facciones se disputan el control del tráfico en determinadas zonas.

La ocupación de Travessia es más bien reciente. El establecimiento del primer núcleo data de los inicios de la década de 1950, pero hasta mediados de la década siguiente la densidad era aún baja. Fue en la década de 1970, con el *boom* de la construcción civil en Barra de Tijuca, que el escenario de la favela se transformó. La construcción de infraestructura (especialmente autopistas) y los condominios cerrados orientados hacia las clases medias y altas, atrajeron a la región un gran contingente de mano de obra constituida especialmente por inmigrantes del pobre nordeste brasileño que acabaron por instalarse en refugios precarios en el área. Aun hoy este perfil poblacional se conserva en Travessia.

En la década de 1990 el llamado Complejo de Travessia pasó a ocupar un área dos veces mayor, habiendo llegado su población, según estimativos de la Asociación de Vecinos de Travessia (Amat), a los 110,000 habitantes, para la época de la investigación.

#### El papel de las Asociaciones de Vecinos

(La Asociación) tiene más de 10,000 vecinos, pero sólo 400 asociados pagan a la asociación. El resto se queda usufructuando. Por ahí se ve que la comunidad no es participativa (Carlos, presidente de la Asociación de Vecinos del Morro de Chato-Ammc).

No es que todo tenga que pasar por la Asociación, pero un vecino sabe que cuenta con una organización en la que puede confiar. Había [...] mucho trabajo voluntario antes de Marquinhos [presidente de Amat]. Pero todo el mundo sabe que sin la asociación, Travessia no tendría lo que tiene ahora (André, asesor de prensa de Amat).

Desde la lucha inicial contra la remoción de las áreas ocupadas, hasta las movilizaciones por servicios urbanos y equipamiento colectivo, las asociaciones servían como intermediarias entre el “morro” y las instancias políticas más generales. Sin embargo –o por esto mismo– la gran mayoría acabó por volverse más destacada en lo referente a lo administrativo de sus actividades. Como contrapartida de este pragmatismo que los convirtió en eficientes intermediarios de los recursos públicos, vino el desvanecimiento político, la desmovilización de que se quejaba Carlos y que pudimos constatar en los relatos de los habitantes. A pesar de que muchos eran usuarios de los servicios prestados por la asociación –recepción y distribución de correspondencia; sistemas de altoparlantes, que permiten la transmisión de recados importantes; certificaciones de compra y venta de inmuebles; establecimiento de convenios entre el poder público y la

población local—, poquísimos eran los que las percibían como el canal prioritario y más eficiente para sus acciones colectivas:

¿Antes cuáles eran los líderes aquí adentro? La asociación, estrictamente el presidente, y la Iglesia católica y nada más. Hoy todo el mundo camina con sus piernas. Hay gente, por ejemplo, que está empleada en la Prefeitura, que lidera movimientos de mujeres, que lidera movimientos de asociaciones, no sólo dentro de la favela sino afuera de ella también.

Este testimonio de Heitor, líder católico que actúa en Chato desde la década de 1970, al mismo tiempo que define claramente la fragmentación política hoy existente en la favela, indica el surgimiento de nuevos liderazgos. Se trata de una división de poderes que permite a los vecinos aumentar sus espacios de acción y representación sin la interferencia de las organizaciones de tráfico de drogas.

Las informaciones disponibles indican que una grave crisis vivida por la Ammc, durante cerca de dos años, ha sido generada por la corrupción de los dirigentes y la interferencia del narcotráfico. Sin embargo, todo sugiere que a pesar del reducido número de socios pagantes y de las deudas con la Prefeitura, la asociación puede estar recuperando, al menos en parte, su papel de movilización y representación política. La elección de Carlos, y como vicepresidente, João (coordinador de Jocum)<sup>8</sup> y el hecho de haber logrado liderar de forma exitosa un reciente movimiento que expuso el sentimiento de indignación contra la policía que había asesinado de forma brutal a cuatro jóvenes trabajadores, pueden ser indicadores de su fortalecimiento político.

No muy lejos del Chato, Marquinhos y su equipo celebraron los resultados de una investigación hecha recientemente en Travessia: “Del total de entrevistados, 26 por ciento están afiliados a la asociación, un porcentaje muy superior al vínculo con otras entidades” (Alkmin, 2002: 128). El actual director, quien salió elegido con el 95 por ciento de los votos, fue considerado excelente por el 20 por ciento de los entrevistados y bueno por el restante 47 por ciento. Allí surge el primer estímulo para la asociación en 1969, bajo la forma de resistencia ante la amenaza de desalojo. Una vez obtenida la desapropiación del terreno con el gobierno estatal, la comisión de vecinos se desarticula y la movilización es retomada 10 años más tarde para la instalación de una red de energía eléctrica. Poco a poco, la asociación se fue articulando, acumulando victorias concretas en las reivindicaciones por mejoras locales y fue ganando legitimidad suficiente,

<sup>8</sup>Fundada en la década de 1940 en Estados Unidos y existiendo hoy en más de 140 países, la Jocum (Jóvenes con una misión), está formada por misioneros oriundos de diversas denominaciones protestantes. Llegó a Brasil en 1976 y actualmente tiene representación en todos los estados, donde desarrolla trabajos de evangelización, de carácter asistencialista.

que le permitió colocarse al frente de las organizaciones en un proceso hasta cierto punto selectivo de ocupación del territorio, guiado sobre todo por la identidad nordestina.

Como en el caso de Chato, la asociación de vecinos cumplió un papel fundamental en la consolidación y ampliación de Travessia, especialmente como organizadora de las acciones de resistencia a las tentativas de remoción. Pero a diferencia de lo ocurrido con el Ammc y con otras favelas, a la conquista del territorio no le sucedió (después del interregno entre 1969 y 1979) el debilitamiento de la asociación o la reducción de la cobertura de su autoridad. En Travessia, la asociación logró desviar la movilización de los vecinos de la cuestión del territorio a la preservación de un estilo de vida. Dicho de otro modo, lo que parece haber ocurrido fue la sustitución de la amenaza del desalojo por otra amenaza de peligro equivalente a una percepción de los vecinos: la toma de la favela por parte de los criminales ligados al tráfico de drogas:

Travessia es un lugar bendito, [...] aquí no hay bandidos, no hay tráfico de drogas. Es una comunidad protegida, de gente trabajadora. Pero fue con mucha lucha que Travessia consiguió esa paz. Si no fuera por la unión de los trabajadores, [...] la lucha de la asociación y la fuerza de Marquinhos, esto aquí ya estaría tomado por los bandidos igual que en otras comunidades (vecino con 30 años en Travessia).

El mito fundador de esta “comunidad bendita”, de esta “isla de tranquilidad, cercada de violencia por todos lados”, según la definición de un vecino, remite a la acción de la “policía mineira”.<sup>9</sup> La delegación de la región confirma que en los últimos seis meses no hubo un solo registro de crimen ligado al tráfico de drogas.

Confirmar si la “mineira” continúa siendo o no una organización paralegal interesa menos que observar cómo la actual dirección de Amat utiliza el poder que le da la creencia colectiva en su omnipresencia y omnisciencia. Desde los problemas entre marido y mujer y las peleas entre vecinos hasta la venta de estupefacientes, todo parece llegar de una forma u otra a los oídos de Marquinhos. El presidente de la asociación, ahora en su segundo mandato consecutivo, termina asumiendo funciones de proveedor, consejero e intermediador. El centro político de la favela encuentra su autoridad, por lo tanto, en la figura de

<sup>9</sup>Grupos locales que son una especie de policía privada (ilegal y discriminatoria) en las favelas de la periferia de la ciudad, algunos de los cuales han surgido bajo la inspiración de una organización paramilitar de policías denominada “Escuadrones de la Muerte”, creada durante el periodo de la dictadura militar. Existe una fuerte evidencia de vínculos entre la “policía mineira” y las actividades subterráneas de los servicios policiales regulares y, en algunos casos –como lo demuestra el ciudadano citado– existe apoyo popular para sus actividades.

un presidente cuya estrategia de promoción incluye desde pancartas esparcidas por la favela con letreros populistas del tipo “Marquinhos saluda a los novios” o “Más un centro deportivo - Dale, Marquinhos”, pasando por la distribución de 2,000 rosas en el Día de las Madres, hasta relojes de pared con el retrato del sonriente líder comunitario.

Marquinhos tiene como proyecto extender a las demás favelas lo que considera un “trabajo comunitario de verdad”: proyectos de préstamos y educación, distribución de cestas de alimentos básicos para las familias más carentes y un deseo de hacer de la favela “un lugar bueno para vivir y bonito para ver” (en la época de la investigación, Amat llegaba a distribuir 300 cestas de alimentos básicos por mes y atender a 1,500 niños y jóvenes a través de actividades deportivas, cursos de inglés, castellano e informática). Travessia estaría por lo tanto dejando de ser “favela” para convertirse en una “comunidad”.

Esta contraposición entre “favela” y “comunidad”, a pesar de ser fundamental en Travessia, no le es exclusiva. Carlos gusta decir a sus vecinos de Chato que es preciso “sacar la favela de dentro de sí”. Saldría la favela y entraría la “comunidad”, o sea, saldrían las características negativas asociadas a la identidad del favelado –los “malos hábitos” que “denigran a la propia persona y a la propia comunidad”– y se estaría haciendo énfasis en los comportamientos y actitudes solidarias en su sentido más amplio. Pero ¿de qué está hecha exactamente una comunidad? A pesar de las variadas y contingentes definiciones que el término puede sugerir, todos parecen creer que, para construirla, es preciso articular una red de iniciativas sociales, colectivas que, más allá de sus acciones inmediatas, producirían un sentimiento de valorización del “ser favelado”, o sea, un capital social. Es sobre esa red de iniciativas de lo que vamos a tratar enseguida.

#### Las organizaciones locales y las redes

Aunque su actuación como proveedor de equipamiento colectivo o como gestor de proyectos sociales evidentemente lo acerca a las necesidades concretas de una población como la de Chato, el poder público marca su presencia a través de las asociaciones con representantes y agencias locales. Justamente por eso, una visualización de las fronteras entre las diversas formas de asociación se vuelve cada vez más complicada. Estas iniciativas ya no se organizan de manera autónoma, sino a través de redes de movimientos que ya sea dependientes del poder público, o en oposición a éste, movilizan conductas colectivas capaces de superar las pertenencias de clase o generar alternativas concretas en contextos de escasez.

Un ejemplo de esta forma de actuación de “horizontalidad en red” (Carrano, 2002) es la llamada “Agenda Social Rio”, un foro de organización y desarrollo

comunitario en la región de Grande Tijuca, área compuesta por siete barrios y 29 favelas. De acuerdo con el folleto de divulgación de la Agenda, ésta promueve acciones que integren barrios y favelas.

Las organizaciones y proyectos sociales en curso en el Morro del Chato integran la Agenda Social Rio. Entre éstos, el más antiguo es el trabajo desarrollado por la Iglesia católica, que inició sus actividades pastorales en Chato en 1976. A pesar de que ya no ocupa un lugar central en la oferta de servicios para la población local, aun hoy se configura como una de las principales fuerzas movilizadoras y organiza sus actividades en torno a tres ejes: formación religiosa, educación y salud. Además de estas actividades regulares, la Pastoral presta ayuda habitacional en casos extremos, como riesgo de desplome, densidad domiciliar excesivamente alta o relocalización de familias que perdieron la casa en accidentes. Tiene también bajo su supervisión, total o parcial, tres guarderías infantiles y un colegio.

Aparte de las instalaciones de la Pastoral, por iniciativa de Heitor, funciona una Estación Avanzada de la Orden de los Abogados de Brasil –OAB–, mantenida en Chato desde mayo de 1989. Así como en el caso de otros seis puestos de OAB-RJ inaugurados en los inicios de la década de 1990, la intención es generar posibilidades de acceso al derecho formal para los habitantes de espacios no regulados.

Las fichas de atención, en su mayoría escritas a mano, registran centenas de casos de retiro de documentos (son muy comunes solicitudes de certificación de nacimientos, incluso para adultos), investigaciones de paternidad, acción de alimentos, divorcio y custodia de hijos, también para familiares de traficantes locales, cuya actividad criminal no aparece en las áreas civiles, ni del trabajo. De cualquier modo, en los casos cuya solución incluirían procesos de justicia, la doctora Marlene conmina a las partes interesadas a llegar a un acuerdo amigable, sin recurrir a los trámites legales:

El [joven traficante] tiene un hijo. La muchacha [la madre] necesitaba dinero para sostener al niño [...]. Mandé llamar a la hermana [del traficante] y le dije: "Ven acá, ¿no tiene cómo darle?" "Ah, doctora, él va a decir que no da..." "No hay problema, hacemos un pacto: él dice cuánto puede dar cada mes y me manda el dinero. Viene aquí a la oficina, paga, hago el recibo y se lo doy [a la madre de la criatura]". Así se hizo hasta hace un poco más de un año. Y se interrumpió porque él se murió. No se hizo conforme al trámite legal, porque él, por ser un comerciante ilegal, no quería ir a la justicia.

Antes, la Estación también atendía reclamaciones de los trabajadores, cuando allí hacían prácticas varios estudiantes de derecho. Pero debido a la falta de

personal –por el momento cuenta apenas con el trabajo voluntario y esporádico de dos abogados, con una secretaria y una antigua vecina que arregla la oficina y prepara el café– ya prácticamente no se acepta más este tipo de casos. Pero, a pesar de las dificultades, el servicio ofrecido, como se pudo constatar en las largas visitas de observación que los investigadores hicieron a la estación, y en varias entrevistas con los clientes, no se restringe a la atención jurídica propiamente dicha:

Vengo aquí prácticamente todas las semanas. Fue la doctora quien realizó mi casamiento, fue con ella que saque el certificado de mis cuatro hijos y con ella conseguí la pensión para mi madre cuando murió mi padre. Tuve que venir una vez que mi marido estaba andando con una vagabunda del morro [...] y tuve ganas de estrangularlos a los dos. Pero vine aquí a que la doctora me aconsejara mucho [...] Y ella me dio una palabra de orientación (vecina del Chato hace 24 años).

La doctora Marlene que comparece en la Estación dos tardes por semana, interviene por tanto, como asistente social, psicóloga y confidente. En las dos pequeñas salas donde funciona la Estación, se realizan reconciliaciones, casamientos, negociaciones y disputas por lo menos extrañas a la lógica restringida del derecho formal. Se trata de un trabajo más amplio de esclarecimiento y rescate de las nociones de derechos y deberes preexistentes o vagamente percibidos por los clientes:

Mi trabajo aquí es darles justicia [...] Ellos [los traficantes] son la ley de la favela y yo soy la ley de aquí abajo [...]. Cuando dicen: "Si con la señora yo no logro resultados, voy a pedir al [traficante]", yo les digo: "Entonces vaya a pedirle ahora porque la ley no es tan rápida, pero te garantizo que jamás te voy a pedir nada". Ellos [vecinos] quieren realmente entrar en el mundo legal de aquí abajo (doctora Marlene).

Como elemento motivador del trabajo de Marlene, reconocido y respetado por vecinos y líderes locales, estaría, por lo tanto, el deseo de oponerse a la lógica de arbitrariedades y “del terror” impuesta por los traficantes. Dentro de los límites de la justicia penal intenta incluso minimizar los efectos de la vinculación del narcotráfico con las familias de los criminales, buscando convencer, siempre que sea posible, a los traficantes locales para que aporten al sistema nacional de jubilación en calidad de personas autónomas.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>En Brasil la legislación del trabajo permite que trabajadores autónomos contribuyan a la seguridad social.

Las estaciones avanzadas de la OAB se constituyen en una concretización de las demandas de la Orden de los Abogados de Brasil, que después de la promulgación de la Constitución de 1988, pasaron a reivindicar enfáticamente la incorporación de innovaciones al sistema judicial brasileño, o sea, el establecimiento de nuevos mecanismos para la solución de litigios que permitieran agilizar los trámites procesales. Así, las estaciones avanzadas, conforme se puede verificar por las informaciones presentadas, buscan ampliar el acceso a la justicia, a través de una estructura menos burocrática y más inserta en la “comunidad”, que trata de ampliar la ayuda del abogado como una figura de autoridad, representante de la ley.

Por esto mismo, la Estación de Avanzada fue aquí analizada menos como institución jurídica y más como escenario privilegiado donde se desarrollaban nuevas dinámicas de sociabilidad que emergían del encuentro de diferentes actores, cuyas nociones de derecho y expectativas en relación con la justicia eran aparentemente irreconciliables. Conforme se vio, la doctora Marlene no se guía únicamente por los trámites jurídicos convencionales, operando con normas y valores más diversos que conviven bajo formas y combinaciones más complejas. Al mismo tiempo en que, casi siempre a través de terceros, trata con los traficantes locales, su trabajo implica relacionarse con prácticas y visiones del mundo de evangélicos y católicos, de jóvenes y adultos, de hombres y mujeres, de organizaciones locales, incluida la asociación de vecinos y el accionamiento de estrategias que alcanzan una persuasión y convencimiento para la resolución de conflictos y la obtención de acuerdos y conciliaciones (Souza Neto, 2001: 84).

En verdad, la necesidad de hacerle frente al tráfico de drogas aparece ahora como una de las principales razones para el surgimiento y articulación de las acciones colectivas, tanto en Chato, que desde hace años convive con este problema, como en Travessia, en donde la ausencia del tráfico de drogas es tenida como la moneda más valiosa. Por eso más que una simple cuestión de tolerancia, la reacción positiva del “movimiento” a los proyectos sociales existentes en Chato es entendida como una demostración de que, al límite, los traficantes también forman parte de la “comunidad” solidaria que se quiere construir.

El tráfico, no nos incomoda. ¿Por qué? Porque son personas de la comunidad [...]. Entonces existe un respeto muy grande [...] ellos son más abiertos al trabajo social. [...] El trabajo de Jocum es justamente sacar del tráfico a los jóvenes viciosos. Si no se aceptara el trabajo social esta entidad no podría funcionar aquí. [...] Existe un deseo de que sus familiares, sus hijos, no pasen por lo que ellos están pasando (Carlos).

“Antiguamente” recuerda uno de nuestros entrevistados, “se decía que en Chato había dos señores, uno era Elías y el otro era el Padre Heitor”. Aunque

Elías está preso, continúa “mandando en Chato”; Heitor ya no representa la única fuerza que le hace competencia. Hoy es tan importante el liderazgo católico como el de João, misionero de Jocum que reside y actúa en Chato desde 1989.

Los otros 13 misioneros que actualmente viven en Chato realizan tareas distintas, dependiendo del ministerio escogido por cada uno. En conjunto, prestan servicios en seis frentes principales: guardería infantil, escuela de fútbol, escuela de música para niños y adolescentes, oficina de culinaria y artesanía para mujeres, alfabetización de jóvenes y adultos y puesto médico.

Localizada en una de las áreas más pobres de Chato, la guardería infantil atiende 27 niños entre tres y cinco años de edad. Como no hay pedagogos en el equipo, se ha trabajado menos con un contenido educativo específico, y más en lo que se considera una formación cristiana en su sentido más amplio. La intención, según una de las misioneras del proyecto, es “librar a los niños de los malos hábitos que traen de la casa” e inculcarles valores positivos que estarían ausentes en su estructura familiar. Esta misma intención anima a los misioneros que trabajan con las escuelas de fútbol y música.

Tanto el sostenimiento de los misioneros como la implementación de los proyectos de Jocum son garantizados por donaciones de otras instituciones religiosas o de ONG internacionales. Cuando realizamos el trabajo de campo, João y su grupo esperaban la respuesta a un documento enviado a la Cámara de Consejeros de la ciudad, en el que estaban establecidas las actividades de Jocum en la favela y pedía el reconocimiento de su utilidad pública, lo que abriría la posibilidad de recolectar fondos provenientes de la Prefeitura.

Otra ONG cuyo público son los niños y los jóvenes es la Asociación Proyecto Rueda Viva. En Chato, esta ONG actúa desde 1990 con el proyecto Una Comunidad Construyendo su Futuro, cuyo objetivo principal es ofrecer a los niños y a los jóvenes opciones de actividades ligadas al área de la educación, entretenimiento y artes. Sin sede propia, utilizan el espacio comunitario de la Iglesia católica, del Centro Integrado de Educación Pública localizado en la calle próxima a las guarderías infantiles, y la sede de Ammc, para desarrollar sus actividades.

Entre los otros agentes externos con presencia significativa en Chato, se encuentra la ONG Gestión Comunitaria: Instituto de Investigación y Acción Social. Desde 1995 desarrolla el proyecto Comunidades en la Lucha Contra el Sida: Un Programa en Salud Reproductiva. El trabajo de los agentes reclutados en la propia favela es el de abordar amigos y conocidos, con la finalidad de conscientizarlos respecto del peligro y de las formas de prevención contra las enfermedades sexualmente transmisibles. Se ha hecho una distribución regular del material informativo y de los preservativos. Una de las agentes relató la enorme dificultad de superar los prejuicios principalmente religiosos:

El morro ya está prácticamente todo evangelizado. ¿Se ha dado cuenta usted que ya no hay más espacios de umbanda y candomble en Chato? Los creyentes convirtieron a todo el mundo. Con algunos uno puede conversar sobre el uso del condón, pero otros incluso llegan hasta a maltratarlo a uno [...]. Después, las hijas de 11, 12 años aparecen embarazadas y que Dios nos guarde [...]

La fuerte presencia pentecostal en Chato traspasa los pequeños templos que se multiplican por las calles por donde pasan hombres y mujeres con sus Biblias debajo del brazo. La importancia de los evangélicos parece ser reconocida por los propios traficantes que les construyeron un monumento en un punto de gran visibilidad del morro, representando un homenaje a la fe de sus parientes y amigos. La Biblia está esculpida en piedra, guardada por una campana. “Incluso siendo bandidos, ellos también quieren estar con Jesús”, nos explicó uno de los misioneros de Jocum. No son pocos los que atribuyen la disminución de la violencia en Chato a una “casi-conversión” de los traficantes. Por lo menos ellos no practican más la macumba, no necesitan más matar para agradecer a los santos.

Fue justamente con la intención de percibir la dinámica de esos cambios a partir del relato de sus vecinos que tres agentes comunitarias de Chato y de Dende (favela contigua) crearon en 1998 el proyecto Conductores de Memorias-Histórico Cultural de la Grande Tijuca. Fueron recogidos testimonios de personajes que marcaron la historia de las favelas del área, así como los de sus más antiguos vecinos. Los entrevistados hablaron de la conquista del agua por tubería, de la llegada de la luz eléctrica, de la lucha por evitar la remoción de las primeras barracas, y sobre las primeras asociaciones de vecinos. Entre las reliquias acumuladas por los Conductores estaban diversas fotos en blanco y negro del archivo personal de los vecinos, además de documentos raros, como el estatuto original de la Unión de los Trabajadores Favelados. La intención era montar una gran colección sobre la historia del barrio con fotos, mapas, entrevistas y documentos, además de monografías sobre el mismo tema. Además de ser un ejemplo efectivo de la articulación en redes, la organización los Conductores de Memoria fue haciéndose viable gracias a una asociación entre diferentes ONG y la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

El papel central cumplido por las mujeres faveladas en la articulación y implementación de acciones solidarias es igualmente visible en un proyecto pionero de generación de trabajo e ingresos en Chato: Planchadoras Comunitarias. Realizado en asociación con el Centro Integrado de Estudios y Programas de Desarrollo Sostenible (Ieds) y coordinado por seis mujeres habitantes de la favela, este proyecto está orientado a mujeres con más de 30 años de edad “que

no tienen escolaridad, pero que tienen calidad y que el mercado de trabajo no las ha absorbido”. El proyecto funciona en una sala cedida por la Asociación de Vecinos y cuando realizamos el estudio, tenía 20 familias de Chato (había apenas una cliente “de la calle”) que empleaban a dos planchadoras que recibían un salario mínimo. La entrega de las ropas estaba a cargo de jóvenes también de la propia favela.

Para las mujeres que concibieron este proyecto, la mayoría de las acciones orientadas “hacia la comunidad” sufren por escasez de recursos y sobre todo tienen una enorme dificultad “en mantener una continuidad”, a pesar de las buenas intenciones de los involucrados. Aquellos que consiguen salir adelante estarían más preocupados en disputarse a los jóvenes con el narcotráfico, a través de actividades lúdicas, que en garantizar al conjunto de los habitantes la posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo y en conquistar la ciudadanía. De hecho, además de las iniciativas ya mencionadas, están presentes en las favelas los proyectos Mel (Movimiento Deportivo y Lúdico de la Prefeitura); Agente Joven (ligado al Ministerio de Justicia y a la Secretaría Municipal de Vivienda; capacita jóvenes de comunidades de bajos ingresos como agentes locales de ciudadanía y conservación de los bienes públicos colectivos); y el Sambando con el Pie en el Futuro (coordinado por la Asociación de Mujeres Empresarias de Brasil, que promueve oficinas de artesanías), eminentemente orientados hacia el público joven.

En Travessia las distintas iniciativas también están articuladas en red, pero de forma menos fragmentada. Es parte de la estrategia política del Amat hacer que toda o cualquier forma de trabajo voluntario se vincule a la asociación, así como también centralizar todas las demandas. Como observa Burgos (2002: 71):

Cualquier día que se va a la sede de la asociación, se asiste a un rosario de súplicas por parte de los vecinos [...]. Difícilmente el vecino sale de ahí sin alguna respuesta o satisfacción, lo cual es posible porque la asociación moviliza la vida mercantil local. Se tiene entonces un nuevo tipo de clientelismo basado en un sistema de intercambios que ocurren entre agentes localizados en el interior del propio territorio de la favela, lo que le confiere más autonomía en relación con los agentes tradicionales externos a ella, incluso en relación al sistema político.

Esta “autonomía con relación al sistema político”, a que se refiere Burgos, es ciertamente limitada y por lo que se puede observar, ocurre mucho más en el ámbito del discurso que propiamente en la práctica. Hace parte de la retórica de los directores de Amat reforzar continuamente esta pretendida independencia en relación con el poder público y a las mismas ONG:

Aquí somos castigados porque somos una comunidad sin violencia. [...] Repare bien, sólo ganan presupuesto esas comunidades donde se cometen barbaridades. [...] Aquí una persona no necesita invertir porque la asociación ya lo ha hecho todo. [...] Estoy de acuerdo en que la gente ya hace casi todo sola, pero si recibiese apoyo podría hacer mucho más (presidente de la Amat).

Tentativas de hacerle frente, o al menos de actuar al margen de la asociación de vecinos, son raras. Desde hace pocos meses la Asociación de Comercio e Industria de Travessia (ACIRT), cuyo objetivo era desarrollar aún más el comercio de las favelas a través de la reglamentación y legalización de sus actividades, no sobrevivió a las fuertes presiones de la Amat, que pasó a verla como la “amenaza al monopolio de la representación” (Farias, 2002: 146). Del mismo modo, una de las voluntarias del proyecto Negros y Carentes en la Universidad nos reveló que son constantes las presiones de la dirección de la Amat para que las clases pasen a ser realizadas en su sede y que la insistencia de los participantes del proyecto en mantener su autonomía es vista como una afrenta personal.

Pero además del centralismo alimentado por la asociación, o gracias a él, la vida asociativa de Travessia es una red de servicios puesta a disposición de sus habitantes. Su mercado inmobiliario es muy dinámico (una casa en Travessia puede llegar a costar lo mismo que un apartamento de dos cuartos en la zona medianamente valorizada de la ciudad) y su vida nocturna es intensa. El relevamiento realizado en 2002 por el Observatorio Social de Favelas expone una radiografía de una favela con 16 centros religiosos, tres emisoras comunitarias, una TV local con siete programas diarios, cinco instituciones de salud (apenas una es gratuita), dos guarderías infantiles del gobierno y tres ONG (Proyecto Sembrando el Futuro, Centro Social Leão Magalhães, Negros y Carentes en la Universidad) y cinco instituciones de educación (todas gubernamentales y gratuitas).

La metáfora de la guerra y los “meninos do dedo”

En Río, en la década de 1970, el comercio de drogas ilegales estaba pulverizado en manos de pequeños grupos, prácticamente se restringía a la venta de marihuana a la clase media y el uso de armas por parte de los traficantes aún no se había generalizado. Misse (1999: 16) sugiere que “el gran divisor de aguas continúa siendo, en la percepción social y en la mayoría de los análisis, la entrada de la cocaína en las antiguas «bocas de fumo» cariocas, entrada que dataría de finales de la década de 1970”. En una perspectiva complementaria, Machado da Silva (1996: 91) identifica en la crisis económica y política de la década de

1980, “el elemento central de estímulo a la organización y racionalización del crimen organizado”. Nótese que en este periodo se torna cada vez más visible la corrupción policial y el tráfico de armas que va a ampliar el potencial bélico de los traficantes. Los impactos de estas características más generales de la actuación del tráfico de drogas en el Morro de Chato en esta época pueden ser percibidas en la narración de la doctora Marlene:

Quando llegué, era otro Chato. [...] tuve que pasar en medio de unos caraduras con armas [...]. [El tráfico era] mucho peor [de lo que es actualmente]. Elías [en la época jefe del narcotráfico local], cuando lo vi me evocó la imagen de Lampião.<sup>11</sup> [...] El padre [Heitor] me presentó a él porqué todos los que entraban aquí tenían que tener su aval. Era una persona super educada, cuidadosa al hablar, a pesar de estar armado. También, con aquellas armas que él andaba, aquellos cargadores de balas... ¿quién no era [poderoso]? Creo que el poder de él era [...] el terror.

Al final de la década de 1980, el Chato era conocido, aun por fuera de Río de Janeiro, como una de las favelas más peligrosas de la ciudad y Elías, como uno de los jefes más temidos. Aquel momento fue de conflagración, el cual alcanzó su máximo auge a mediados de la década de 1990. Las disputas entre el Comando Rojo y el Tercer Comando<sup>12</sup> –este último, en el inicio de la misma década, extendió sus dominios hasta Cascatinha, dividiendo al Morro en dos facciones– y las constantes e indiscriminadas incursiones policiales, producían no sólo la muerte de pobladores inocentes, sino también muchas bajas entre traficantes y policías. La “metáfora de guerra” (Leite, 2001), utilizada por Marlene, tuvo y continuó teniendo en los años siguientes, pleno sentido en la comprensión social –tanto en lo que se refiere al sentido común como a la interpretación académica– del incremento de la violencia urbana.

Una situación de guerra implica la lucha entre enemigos, y uno de ellos deberá ser exterminado, aun bajo condiciones institucionalmente excepcionales. Este fue el caso de la llamada Operación Río, llevada a efecto por las fuerzas armadas en varias favelas cariocas a mediados de 1994, atendiendo a los reclamos de la población que se sentía cercada por el crecimiento de la violencia criminal. El Chato, considerado como uno de los principales puntos del tráfico de la droga en la ciudad, fue ocupado con 2,000 hombres. Conforme al testimonio de Heitor, hubo personas presas, torturadas y se cometieron arbitrariedades. Los datos disponibles sugieren que la situación comenzó a ser controlada por los líderes

<sup>11</sup> La comparación alude a la figura mítica del justiciero que en el desierto nordestino desafiaba a la autoridad de los coroneles junto con su banda armada.

<sup>12</sup> Autodenominaciones con las cuales son conocidas las dos principales organizaciones rivales de narcotráfico de Río de Janeiro.

comunitarios locales a partir de 1995, con la elección de Bonesio como presidente de la Asociación de Vecinos. A pesar de que el tráfico de drogas había logrado interferir en administraciones posteriores, varios entrevistados afirmaron que: “Hoy el Chato es más tranquilo, podemos ver resultados.” De hecho la favela no aparece constantemente en las páginas de los periódicos –excepción hecha con ocasión de la matanza que motivó la Caminata por la Paz<sup>13</sup> y sus desbordamientos– y los varios proyectos sociales se encuentran en pleno desarrollo. En las numerosas veces que los investigadores subieron al morro, no se encontraron con traficantes armados, como es común en otras favelas. En realidad sólo fueron vistos los fusiles de la policía el día en que cuatro vecinos fueron asesinados.

Esta calma, al menos aparente, armada, pero no de forma ostensible, parece combinarse con una corriente de pensamiento y acción que, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, viene encontrando cada vez más eco en el ambiente académico, en la agenda pública y en las ONG. Se trata de una tentativa de “pacificación de la ciudad” a través de la extensión de los derechos humanos y civiles a toda la población el control de las actividades policiales por la sociedad civil (Leite, 2001). Esto no significa que Río de Janeiro haya pasado a ser un oasis de paz. El control del tráfico de drogas sobre las poblaciones faveladas no afloja y los vecinos no reconquistaron plenamente algunos derechos básicos como, por ejemplo, el de ir y venir.

La incomunicabilidad también está presente en las relaciones de los vecinos y de los líderes con la policía, en la que todos los vecinos demostraron no confiar. Si las demandas de los policías, dentro de ciertos límites, pueden ser desatendidas, o por lo menos contestadas con evasivas, las órdenes de los traficantes precisan ser obedecidas al tiempo y a la hora, sin ninguna posibilidad de discusión, porque estos últimos siempre están presentes en cuanto se retiran los policías. La actuación del policía es vista como ineficaz y, aliada con la corrupción y arbitrariedad, genera sentimientos de desprotección e inseguridad colectivas que eventualmente pueden estimular a algunos de los vecinos a accionar los “meninos do dedo”. Si en Travessia, debe Marquinhos y los demás líderes locales resolver rápidamente la violencia de los maridos contra sus mujeres, robos y hurtos a la vecindad, etcétera, en Chato los convocados son los jóvenes implicados en el tráfico, siempre con un dedo en el gatillo de sus armas. En circunstancias muy especiales, los líderes locales pueden utilizar este recurso:

[Cuando yo] era coordinadora de la Pastoral, quería sacar la basura del frente de la guardería. [...] todo el día colocábamos unos carteles: "No tiren basura [...] estamos arreglando". Pero la tiraban. Ahí tuve que hablar con

<sup>13</sup> Ocurrida en 2003, cuando habitantes de Chato organizaron una manifestación de protesta contra la acción de la policía.

quien manda y colocarles una placa: "No tiren basura aquí porque la doctora Marlene está arreglando. Firmado: Meninos do Dedo". Ninguno tiró ni una colilla de cigarrillo (doctora Marlene).

Basándose en la sumisión por el terror, las entrevistas evidencian la existencia de una relación con el narcotráfico que no sólo es obligatoria debido a la contigüidad física, sino que –como en el ejemplo– también puede ser instrumental. Parece haber consenso en que, a pesar de basarse en normas de comportamiento extremadamente rígidas y arbitrarias, los principios que rigen la “lei dos meninos do dedo” o los “comerciantes ilegales”, como prefería llamarlos la doctora Marlene, son del conocimiento general, de la misma forma que son las reglas impuestas por la “mineira”.

Las entrevistas apuntan a una generalizada frustración debido a la diaria convivencia con la violencia. En el caso de Chato, esta frustración culminó con una fuerte, pacífica y eficaz reacción de la población a la matanza ya mencionada, movimiento que, según una entrevista, puede revelar el apoyo a una fuerza que no sabe que tiene:

[...] el pueblo no sabe la fuerza que tiene. Si decide cambiar este país, lo cambia. [...] el pueblo se moviliza con la muerte de sus hijos. Hizo una revuelta muy grande al saber que cuatro trabajadores habían sido asesinados en forma tan horrible. [...] no aguantamos más (a la policía). [...] Comenzamos con mucho miedo [...] Ahora estamos al menos, con esperanza.

### Consideraciones finales<sup>14</sup>

El sistema urbano brasileño viene, a lo largo de las últimas cuatro décadas, diversificándose y conformando una “constelación metropolitana”. La primacía urbana ejercida por las ciudades de Río de Janeiro y San Pablo, viene cayendo considerablemente –tendencia ya también notable en varios países de América Latina desde la década de 1970 (Valladares y Coelho, 1995: 4)– y ya no son las ciudades o las metrópolis más populosas del país las que crecen más rápidamente. La interiorización de Brasil y el crecimiento de las ciudades de tamaño medio es ya incuestionable y ese proceso no parece estar ligado directamente a las políticas neoliberales sino a procesos históricos más profundos. La diversidad y complejidad creciente del sistema urbano parecen ser menos dependientes del nuevo paradigma neoliberal que del desarrollo general de los servicios colectivos (educación, salud, transporte, cultura), del papel regional creciente de

<sup>14</sup>Este texto resulta de la síntesis de dos textos complementarios. En este apartado destacaremos algunas de las principales conclusiones.

varios de los centros urbanos existentes, de la política general de creación de polos de desarrollo socioeconómico y del crecimiento de los sectores medios y de sus necesidades de consumo.

El análisis aquí realizado del mercado de trabajo, en el periodo 1980-2000, valida parcialmente la hipótesis explicativa del modelo neoliberal. El trabajo formal disminuye en Río de Janeiro y el sector informal crece más en Río que a escala nacional. Sin embargo, el trabajo formal continúa siendo mayoritario en Río, y en el conjunto de Brasil su peso permanece estable. El empleo en el sector público continúa teniendo una cierta relevancia, lo que relativiza la tesis del “Estado Mínimo”. Crecen las desigualdades sociales tanto en el caso de la RMRJ como en el país como un todo. Encontramos un crecimiento económico nada despreciable en la década de 1990 para el país, aunque con irregularidades y fragilidades. En el caso del estado de Río de Janeiro, es clara la recuperación de la economía desde 1998, no existiendo ninguna garantía, sin embargo, de que la curva continuara ascendiendo. Los resultados sugieren, por lo tanto, evoluciones contradictorias a nivel socioeconómico y que invitan al lector a resistir la “visión catastrófica” que tiende a predominar en los medios académicos, tanto nacionales como internacionales.

En Río, los servicios especializados siempre tuvieron un lugar destacado al lado de la informalidad ligada a las actividades de baja productividad y calificación. Varios estudios han demostrado que, concomitante al aumento del trabajo informal, se vienen dando mejoras en la escolarización, en los requisitos para el trabajo, las condiciones de vida urbana. Todas las personas con quienes se conversó en Chato y Travessia destacaron las mejoras en las condiciones de habitación, la ampliación de oportunidades educacionales y el mayor acceso a bienes de consumo que, en conjunto, colocan a los habitantes de estas favelas más cerca de las condiciones materiales de vida de la ciudad legal y consolidada. Pero fueron también recurrentes las quejas sobre los prejuicios y abusos de que son víctimas cotidianamente. La conquista de un grado más elevado de instrucción no se ha hecho acompañar de mejoras en las oportunidades de inserción en el mercado de trabajo, lo que no les garantiza la superación del estigma de favelado.

Si no es posible asociar directamente el crecimiento de la pobreza al crecimiento de la criminalidad (los datos relativos a Río de Janeiro muestran que no hay una relación mecánica entre ésta y las condiciones socioeconómicas), parece razonable asociar indirectamente neoliberalismo y tráfico de drogas, que encuentra en un contexto de desregulación financiera, de valorización social de las ganancias monetarias y de la reducción de la legitimidad del Estado, terreno propicio para su expansión. Además varios estudios han mostrado una relación significativa entre intensificación de las desigualdades y expansión de la delincuencia adquisitiva.

Al buscar nuevas formas de regulación de los conflictos sociales, el Estado brasileño pasa a trabajar en conjunto con el mercado y la sociedad civil. Así como el proceso productivo se desverticaliza y se flexibiliza, el Estado se reorganiza bajo la forma de redes, lo que se traduce en la reducción de la esfera pública, en la relevancia que se le da al papel de la sociedad civil y en las políticas públicas pensadas para ser implementadas en redes asociando actores privados, empresas y ONG. En consecuencia, se fragmenta el Estado como interlocutor de las demandas de los segmentos populares que ya no se perciben como categoría social con intereses definidos, y las transforma en simples reivindicaciones por mejorías puntuales en la calidad de vida. Dicho de otro modo, estas transformaciones de carácter más general en las relaciones Estado-sociedad civil acabaron por reflejarse en acciones colectivas que ya no se conducen tanto por parámetros ideológicos o partidistas, sino por principios pragmáticos y focales.

En una perspectiva complementaria, lo que vimos y oímos en Chato y Travessia, nos lleva a reflexionar sobre otras posibles interpretaciones. A pesar de las críticas que muchos sectores y algunos segmentos de la militancia puedan hacer sobre una visión neoliberal e instrumental del papel de las ONG y de los movimientos populares, tanto en Chato como en Travessia, las lógicas del pragmatismo “focalizado” y del universalismo –a pesar de ser intrínsecamente incompatibles– han convivido bajo la forma de diferentes arreglos y compromisos. Y a despecho de una perspectiva crítica que se asume a lo largo de este texto con relación a una postura populista y al clientelismo de la actual dirección de la Amat, el hecho es que Travessia se volvió un ejemplo de favela pacífica, ganando una conexión con adjetivos positivos.

En el caso de Chato no parece equivocado ver, en la gestación de un movimiento por la paz presenciado por los investigadores y en el trabajo realizado por las ONG que actúan en la favela, un proceso de acumulación de capital social que viene desde las luchas por la permanencia en la tierra, pasando por las afinidades remotas y presentes de las asociaciones y líderes locales con un ideario de izquierda y desembocando en una manifestación de no aquiescencia al poder del narcotráfico y a la arbitrariedad de la policía. De cualquier forma el movimiento y sus posteridades sugieren que los participantes de la Caminata por la Paz se sentían protagonistas, y no simples participantes, de su propia historia.

Frente a estas dinámicas, parece inviable una nueva versión de “dos Brasiles”: de un lado el Brasil moderno, formal, globalizado; de otro, el Brasil de la informalidad, de la exclusión social y económica, en una versión un poco modificada de la representación corriente del Tercer Mundo. Más pertinente sería una visión de un Brasil complejo, lo que implicaría la utilización de otras categorías capaces de dar cuenta de esta complejidad, operando de manera menos reduccionista. En el Brasil de hoy las clases medias son cada día más importan-

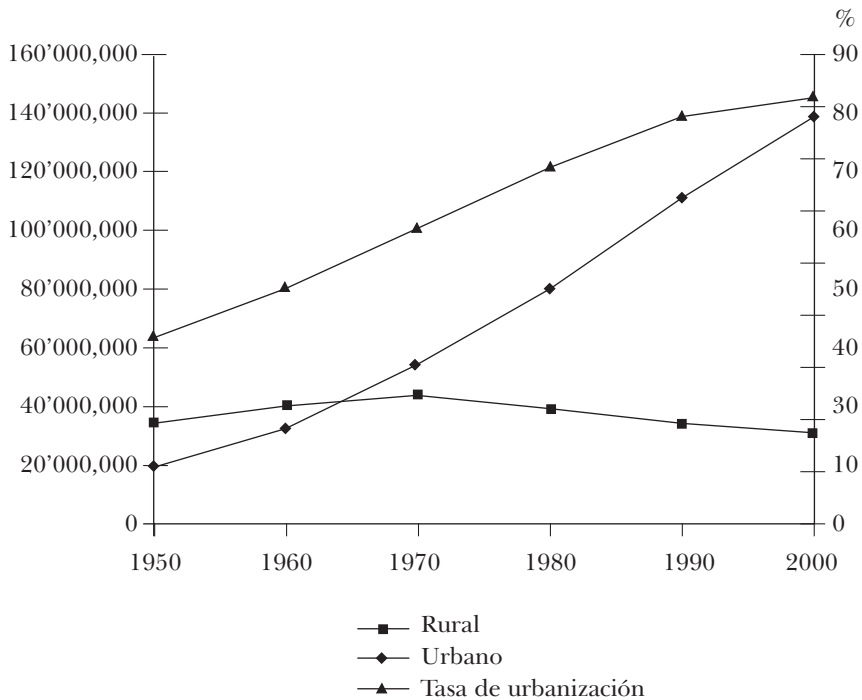
tes, ya sea en términos numéricos y ya sea en términos de contribuciones a las actividades económicas como de sus patrones de consumo de bienes y servicios, aunque suelen ser frecuentemente invisibles en muchos análisis.

No se trata aquí evidentemente de minimizar la importancia de las evoluciones negativas, de la miseria o del crecimiento de las desigualdades sociales –hasta parte de las clases medias son hoy víctimas de estos procesos. Lo que es importante es recordar que un esquema de oposición binaria impide que se perciba una sociedad compleja cada vez más atravesada por movimientos y cuestiones contradictorias, como es el caso de la sociedad brasileña y de sus grandes ciudades.

## Anexo

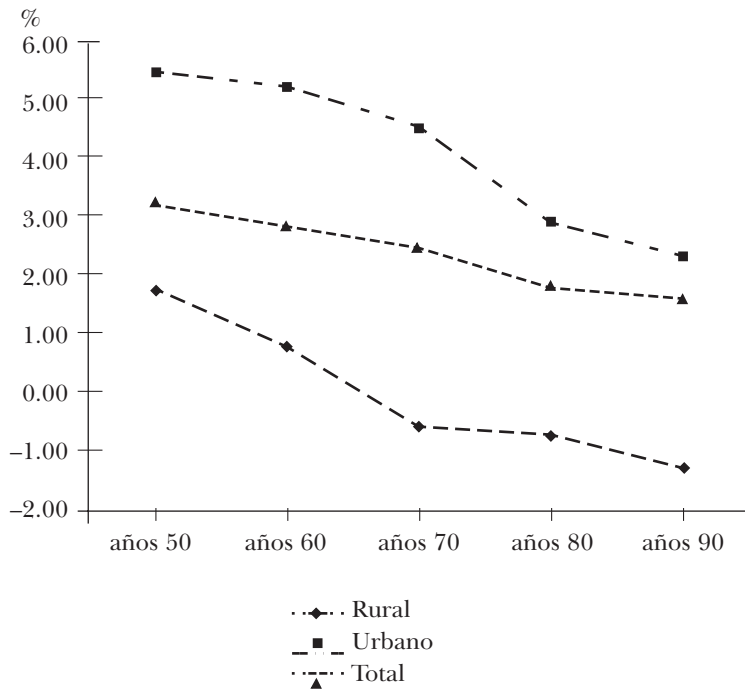
GRÁFICA 1

POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE BRASIL Y TASA DE URBANIZACIÓN



Fuente: IBGE.

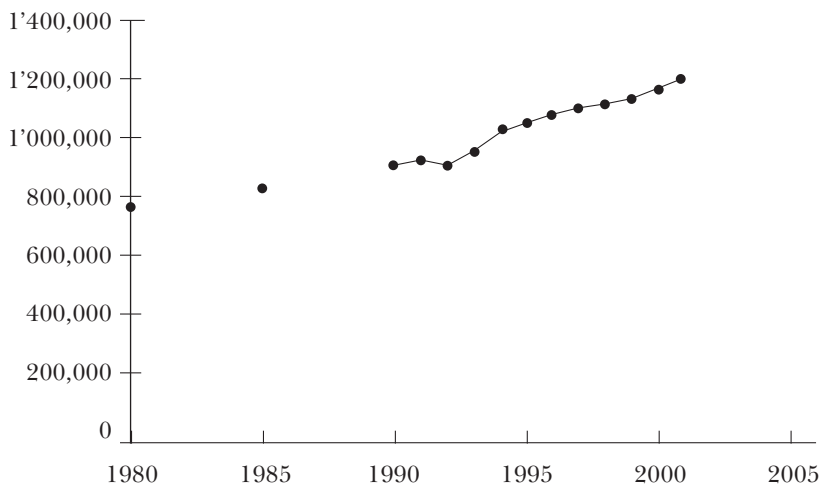
GRÁFICA 2  
TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE BRASIL



Fuente: Cálculos de los autores a partir de IBGE (2001a), tabla 1.8, pp. 2-16.

GRÁFICA 3

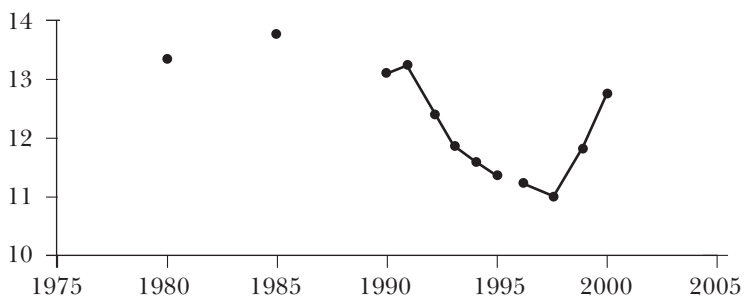
## EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO BRASILEÑO



(PIB a los precios del año 2001, en millones de reales).

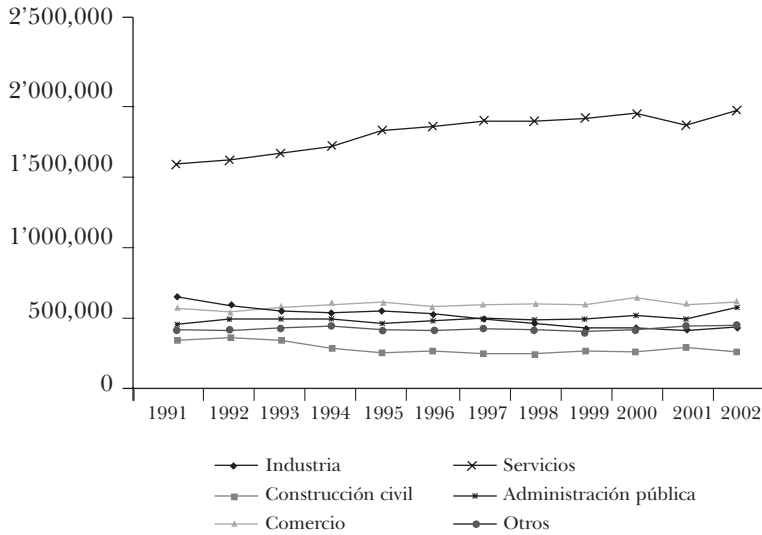
Fuente: IBGE, Cuentas Nacionales.

GRÁFICA 4

PARTICIPACIÓN DEL PIB DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO  
EN EL PIB TOTAL DE BRASIL

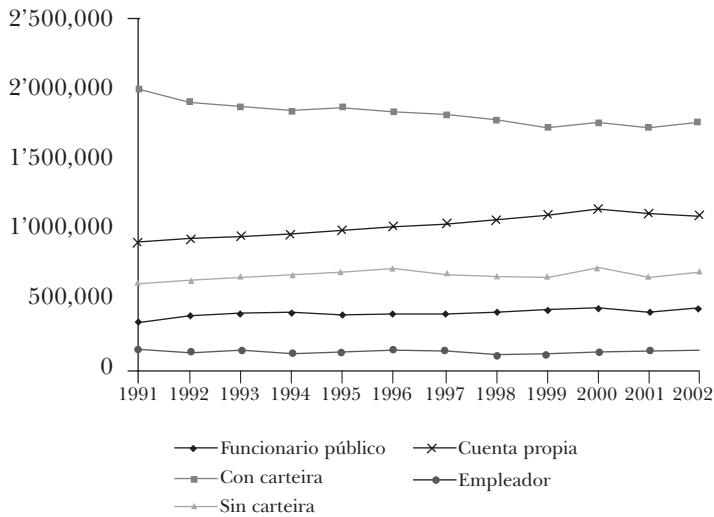
Fuente: IBGE.

GRÁFICA 5  
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTOR  
REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO, 1991-2001



Fuente: IETS, promedios anuales a partir de los datos del PME-IBGE.

GRÁFICA 6  
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN  
REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO, 1991-2001



Fuente: IETS, promedios anuales a partir de los datos del PME-IBGE.

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES BRASILEÑAS POR TAMAÑO  
NÚMEROS ABSOLUTOS Y VARIACIÓN ABSOLUTA

<i>Ciudades</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>	<i>Δ80s</i>	<i>Δ90s</i>
>5 millones	21'005,479	25'040,854	28'094,986	4'035,375	3'054,132
de 1 a 5 millones	16'061,681	22'123,589	27'214,841	6'061,908	5'091,252
de 500,000 a 1 millón	3'047,607	4'505,316	6'136,065	1'457,709	1'630,749
de 250,000 a 500,000	5'410,645	7'498,592	9'620,407	2'087,947	2'121,815
de 100,000 a 250,000	6'464,648	9'220,758	11'087,584	2'756,110	1'866,826
de 50,000 a 100,000	6'024,964	8'497,844	10'253,432	2'472,880	1'755,588
de 25,000 a 50,000	6'836,148	9'718,674	11'606,276	2'882,526	1'887,602
de 10,000 a 25,000	7'733,398	10'839,031	13'145,131	3'105,633	2'306,100
de 5,000 a 10,000	4'434,376	6'172,564	7'685,494	1'738,188	1'512,930
Total	77'018,946	103'617,222	124'844,216	26'598,276	21'226,994

Fuente: Cálculos de los autores a partir de los datos censales.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES BRASILEÑAS POR TAMAÑO  
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO, VARIACIÓN DE LAS TASAS, PESO RELATIVO Y VARIACIÓN DEL PESO

<i>Ciudades</i>	<i>TasaAn80</i> %	<i>TasaAn90</i> %	<i>VarTas</i> %	<i>1980</i> %	<i>1991</i> %	<i>2000</i> %	$\Delta 80s$ %	$\Delta 90s$ %
>5 millones	1.54	1.26	-18.14	27.3	24.2	22.5	15.2	14.4
de 1 a 5 millones	3.16	2.45	-22.39	20.9	21.4	21.8	22.8	24.0
de 500,000 a 1 millón	4.08	3.11	-23.81	4.0	4.3	4.9	5.5	7.7
de 250,000 a 500,000	3.02	2.64	-12.73	7.0	7.2	7.7	7.8	10.0
de 100,000 a 250,000	3.42	2.02	-40.92	8.4	8.9	8.9	10.4	8.8
de 50,000 a 100,000	3.54	2.02	-42.86	7.8	8.2	8.2	9.3	8.3
de 25,000 a 50,000	3.49	1.84	-47.32	8.9	9.4	9.3	10.8	8.9
de 10,000 a 25,000	3.45	2.01	-41.72	10.0	10.5	10.5	11.7	10.9
de 5,000 a 10,000	3.43	2.29	-33.39	5.8	6.0	6.2	6.5	7.1
Total	3.45	2.12	-38.61	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de los autores a partir de los datos de los censos.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN  
BRASIL Y REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO, 1992-2001

	<i>BR 1992</i>	<i>RMRJ 1992</i>	<i>BR 2001</i>	<i>RMRJ 2001</i>	<i>Var. BR</i> %	<i>Var.RMRJ</i> %
Funcionarios públicos	3'974,309	447,676	4'904,295	410,303	23.4	-8.3
Empleados con carteira	20'069,937	1'834,798	23'716,265	1'876,890	18.2	2.3
Empleados sin carteira	14'460,948	777,330	18'234,320	918,584	26.1	18.2
Cuentapropistas	14'138,117	780,353	16'825,504	1'046,048	19.0	34.0
Empleadores	2'410,647	168,392	3'168,929	180,353	31.5	7.1
Sin remuneración	6'971,330	53,393	5'583,351	58,615	-19,9	9.8
Otros	3'127,325	45,178	3'018,028	18,035	-3.5	-60.1
Total ocupados	65'152,614	4'107,120	75'450,692	4'508,829	15.8	9.8

Fuente: PNADS 1992 y 2001, IBGE.

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO FORMAL E INFORMAL  
BRASIL Y REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO

	BR 1992 %	RMRJ 1992 %	BR 2001 %	RMRJ 2001 %
Funcionarios públicos	6.1	10.9	6.5	9.1
Empleados con carteira	29.6	42.4	29.4	38.5
Trab. dom. con carteira	1.2	2.2	2.0	3.2
Cuentapr. contrib.	4.2	6.3	3.3	6.1
Empleadores contrib.	2.4	3.4	2.4	2.9
Total trab. formales	43.6	65.3	43.7	59.8
Empleados sin carteira	16.7	12.5	18.4	13.7
Trab. dom. sin carteira	5.5	6.5	5.8	6.6
Cuentapr. no contrib.	17.5	12.7	19.0	17.1
Empleadores no contrib.	1.3	0.7	1.8	1.1
Total trab. informales	40.9	32.3	44.9	38.5
Otros	15.5	2.4	11.4	1.7
Total ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: PNAD 1992 y 2001, IBGE.

CUADRO 5

PERSONAS OCUPADAS, SEGÚN GRUPOS DE ACTIVIDADES  
DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR INFORMAL, 1997

<i>Número de empresas informales</i>	<i>BR</i> %	<i>RMRJ</i> %
Industrias de transformación y extracción mineral	11.9	7.0
Industrias de la construcción	15.6	18.5
Comercio de mercancías	26.0	24.1
Servicios de alojamiento y alimentación	8.3	10.0
Servicios de transporte	6.7	5.3
Servicios de reparación, personales, domiciliarios y diversos	19.9	20.8
Servicios técnicos y auxiliares	11.2	14.0
Otros servicios	0.3	0.3
Sin declaración	0.0	0.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de Economía Informal Urbana, 1997, IBGE.

CUADRO 6

TASA DE HOMICIDIOS POR MUNICIPIO-REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO, 1980-1991-2000

Municipio	<i>Tasa de homicidios cada 100,000 habitantes</i>			<i>Población</i>
	1980	1991	2000	
Duque de Caxias	54	83	66	775,456
Itaboraí	27	81	80	213,536
Itaguaí	34	73	53	147,263
Magé	38	85	40	243,782
Mangaratiba	9	47	49	24,901
Maricá	14	86	43	76,737
Nilópolis	38	83	81	153,712
Niterói	29	65	57	459,451
Nova Iguaçu	40	80	72	1'560,344
Paracambi	22	34	13	40,475
Río de Janeiro	39	67	60	5'857,904
São Gonçalo	27	72	62	891,119
São João de Meriti	41	85	66	449,476

Fuente: Cano y Ribeiro (2003); datos Ministerio de Salud/DATASUS.

CUADRO 7

ÍNDICES DE ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y DE DESARROLLO URBANO POR MUNICIPIO  
REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO, 1980-1991-2000

Municipio	<i>Índice de estatus socioeconómico</i>				<i>Índice de desarrollo urbano</i>			
	1980	1991	2000		1980	1991	2000	
Duque de Caxias	30	52	42		32	33	64	
Itaboraí	18	40	33		8	24	54	
Itaguaí	27	47	41		31	38	67	
Magé	22	43	37		25	26	60	
Mangaratiba	27	47	48		50	44	71	
Maricá	21	46	47		21	33	64	
Nilópolis	37	63	56		53	50	80	
Niterói	54	75	70		88	91	94	
Nova Iguaçu	28	51	42		30	30	40	
Paracambi	23	47	41		43	53	74	
Río de Janeiro	50	71	64		83	83	90	
São Gonçalo	34	58	48		29	51	74	
São João de Meriti	31	55	46		37	40	73	

Fuente: Cano y Ribeiro (2003); datos Ministerio de Salud/DATASUS.

## Bibliografía

- ABRAMO, Lais y Cecilia Montero (1995), “A sociologia do trabalho na América Latina: paradigmas teóricos e paradigmas produtivos”, *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, núm. 40, 2o. semestre, pp. 65-84.
- ABREU, Maurício de Almeida (1987), *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, Río de Janeiro, Zahar/IPLANRIO.
- ADORNO, Sérgio (1993), “A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático”, *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, núm. 35, 1er. semestre, pp. 3-24.
- ALKMIM, Antonio Carlos (2002), “A Morfologia Socio-Espacial da Favela de Rio das Pedras”, en Marcelo Burgos (org.), *A Utopia da Comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*, Río de Janeiro, PUC-Rio, Loyola, pp. 105-134.
- ANUARIO ESTADÍSTICO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (2002), Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- ASCHER, François (1995), *Metapolis ou l'avenir des villes*, París, Odile Jacob.
- BOLTANSKI, Luc y Eve Chiapello (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, París, Gallimard.
- BURGOS, Marcelo (org.) (2002), *A Utopia da Comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*, Río de Janeiro, PUC-Rio, Loyola.
- CALDEIRA, Teresa Pires (2000), *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, San Pablo, EDUSP/Editora 34.
- CAMARGO, José Marcio (org.) (1996), *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*, Río de Janeiro, FGV Editora.
- CANO, Ignácio y Nilton Santos (2001), *Violência Letal, Renda e Desigualdade Social no Brasil*, Río de Janeiro, 7 Letras.
- y Eduardo Ribeiro (2003), “Mapas de Risco da Violência, Análise Territorial da Violência Letal no Estado do Rio de Janeiro - estudo comparativo da Região Metropolitana: 1980, 1991, 2000. Texto producido para el informe final de la parte brasileña del proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo XX”.
- CARDOSO, Adalberto Moreira (2003), *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*, San Pablo, Boitempo Editorial.
- CARNEIRO, Leandro Piquet (1999), “Para medir a violência”, en Pandolfi, Dulce Chaves et al. (orgs.), *Cidadania, Justiça e Violência*, Río de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, pp. 165-178.
- CARRANO, Paulo César Rodrigues (2002), “A Sociedade em Redes”, en Regina Novaes; Marta Porto e Ricardo Henriques (orgs.), *Juventude, Cultura e Cidadania*, Comunicações do ISER, Ed. especial, año 21, pp. 91-105.
- CARVALHO, José Murilo de (2002), “Elías, maluco?”, *O Globo*, 18 de julio, p. 7.

- (1987), *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*, San Pablo, Companhia das Letras.
- CASTRO, Nadya Araujo y Marcia de Paula Leite (1994), “A sociologia do trabalho industrial no Brasil”, *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais*, núm. 37, 1er. semestre, pp. 39-59.
- CEDEC (1996a), *Mapa de Risco da Violência: cidade de Curitiba*, San Pablo, CEDEC.
- (1996b), *Mapa de Risco da Violência: cidade de São Paulo*, San Pablo, CEDEC.
- (1997a), *Mapa de Risco da Violência: cidade de Salvador*, San Pablo, CEDEC.
- (1997b), *Mapa de Risco da Violência: cidade do Rio de Janeiro*, San Pablo, CEDEC.
- CEPAL-CELADE (2001), “Urbanización y evolución de la población urbana de América Latina. 1950-1990”, *Boletín Demográfico*.
- DINIZ, Eli (1998), “Globalização, ajuste e reforma do Estado”, *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais*, núm. 45, 1er. semestre, pp. 3-24.
- DOIMO, Ana Maria (1995), *A Vez e a Voz do Popular. Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil pós 70*, Río de Janeiro, ANPOCS/Relume Dumará.
- FARIAS, Luiz Kleber Rodrigues (2002), “A Representação de Interesses em Favelas: Vida e morte da Associação de Comércio e Indústria de Rio das Pedras”, en Marcelo Burgos (org.), *A Utopia da Comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*, Río de Janeiro, PUC-Rio, Loyola, pp. 135-148.
- FORTUNA, Affonso A.P. y João P. Fortuna (1974), “Associativismo na Favela”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 8, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 103-113.
- FREIRE-MEDEIROS, Bianca y Filippina Chinelli (2003), “Favela e Redes Solidárias: Formas contemporâneas de mobilização e organização popular no Río de Janeiro”. Informe final del proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo XX”, presentado en la conferencia final del proyecto, Montevideo, Uruguay, agosto.
- GOHN, Maria da Glória (1997), *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*, San Pablo, Loyola.
- HERINGER, Rosana Rodrigues (1992), “A Indústria da Segurança Privada no Río de Janeiro”, Disertación de Maestría, IUPERJ, Río de Janeiro.
- HIRATA, Helena y Edmond Préteceille (2002), “Trabalho, Exclusão e Precarização Socioeconômica – o debate das ciências sociais na França”, Salvador, *Caderno CRH*, núm. 37, julio-diciembre, pp. 47-80.
- IBGE (1988), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-PNAD.
- (1992), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-PNAD.

- (1999), *Economía Informal Urbana 1997*, Río de Janeiro, IBGE, Departamento de Empleo e Rendimento.
- (1999), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-PNAD.
- (2001), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-PNAD.
- (2001a), *Sinopse preliminar do Censo Demográfico 2000*, vol. 7, Río de Janeiro, IBGE.
- (2001b), *Censo Demográfico 2000. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo*, Río de Janeiro, IBGE.
- IPEA/IBGE/UNICAMP (2001), *Estudos Básicos para a Caracterização da Rede Urbana*, Publicado na Série “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil”, núm. 2, Brasília, IPEA.
- IPLANRIO, *Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro*, 1993/1994.
- KANT DE LIMA, Roberto, Michel Misse y Ana Paula Mendes Miranda (2000), “Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia”, *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, núm. 50, 2o. semestre, pp. 45-123.
- LAVINAS, Lena (2001), “Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos”, texto para Discusión núm. 826. IPEA, septiembre (con la colaboración de Barros, Flávio, Marinho, Hélio y Duarte, Márcio).
- LEEDS, Anthony y Elizabeth Rachel Leeds (1978), *A Sociologia do Brasil Urbano*, Río de Janeiro, Zahar.
- LEITE, Márcia Pereira (2001), “Para Além da Metáfora da Guerra. Percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca”, tesis de doctorado en Sociología, Río de Janeiro, IFCS/UFRJ.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (1967), “A Política na Favela”, *Cadernos Brasileiros*, Río de Janeiro, vol. 9, núm. 3, mayo-junio, pp. 35-47.
- (1996), “Violência e Sociabilidade: tendências na atual conjuntura urbana no Brasil”, en Luiz César e Santos Júnior Ribeiro, Alves Orlando dos (orgs.), *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 147-168.
- (2002), “A Continuidade do ‘Problema Favela’”, en Oliveira, Lucia Lippi (org.), *Cidade: história e desafios*, Río de Janeiro, FGV, pp. 220-237.
- (2003), “Mercado de Trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento”, en Marco Santana y José Ricardo Ramalho (orgs.), *Além da Fabrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*, San Pablo, Boitempo Editorial, pp. 140-178.
- MEDEIROS, Lidia A. (2002), “Atendimento à Pobreza no Río de Janeiro durante a Era Vargas - do Albergue da Boa Vontade aos parques proletários: a atuação do Dr. Victor Tavares de Moura (1935-1945)”, disertación de maestría en ciencias sociales-PPCIS/UERJ, Río de Janeiro.

- MISSE, Michel (1999), "Malandros, Marginais e Vagabundos e a Acumulação da Violência no Río de Janeiro", tesis de doctorado, Río de Janeiro, IUPERJ.
- MORAIS, David (2003), "Espaços Públicos: violência e medo na Cidade do Río de Janeiro", documento de trabajo publicado por el Núcleo de Estudios sobre Seguridad y Política Criminal/DATABRASIL/UCAM, Río de Janeiro, julio.
- MUSUMECI, Leonarda (1998a), *As múltiplas faces da violência no Brasil*, Brasilia, PNUD.
- (1998b), "Serviços Privados de Vigilância e Guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD-1985/95", Texto para Discussão núm. 560. Estudio realizado para el proyecto Diagnóstico do Setor Serviços no Brasil, MICT/IPEA/Anpec, Río de Janeiro.
- PANDOLFI, Dulce Chaves *et al.* (orgs.) (1999), *Cidadania, Justiça e Violência*, Río de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- y Mario Grynspan (2002), "Poder Público e Favela: uma relação delicada", en Lúcia Lippi de Oliveira, *Cidade: história e desafios*, Río de Janeiro, Editora FGV, pp. 238-255.
- PARISSE, Lucien (1969), "Favelas do Río de Janeiro - evolução - sentido", Río de Janeiro, Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais (Caderno do CENPHA, 5).
- PERALVA, Angelina (2000), *Violência e Democracia: O paradoxo brasileiro*, San Pablo, Paz e Terra.
- PORTES, Alejandro (2000), "La economía informal y sus paradojas", en Jorge Carpio *et al.* (eds.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, OIT/Fondo de Cultura Económica.
- , Bryan R. Roberts y Peter M. Ward (2002), "Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century: a comparative study", Princeton, Austin, marzo, mimeo.
- y Kelly Hoffman (2003), "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal", *Série Políticas Sociais*, núm. 68, Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile, mayo.
- PRÉTECEILLE, E. (1995), "Division sociale de l'espace et globalisation – le cas de la métropole parisienne", *Sociétés Contemporaines*, núm. 22-23, París, junio-septiembre, pp. 33-67.
- y Licia do Prado Valladares (2000), "Favela, Favelas: Unidade ou diversidade da favela carioca", en Luiz César Ribeiro de Queiroz (org.), *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e governabilidade*, Río de Janeiro, Revan, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, pp. 375-403.
- SAGMACS, (1960), "Aspectos Humanos da Favela Carioca", *O Estado de São Paulo*, suplementos especiales (núm. 1-13 de abril-Parte General; suplemento núm. 2-15 de abril-Parte Específica), San Pablo.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1993), *Razões da Desordem*, Río de Janeiro, Rocco.
- SASSEN, Saskia (1991), *The Global City: New York, London, and Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- SCOTT, Allen J. y Michael Storper (eds.) (1986), *Production, work, territory*, Londres, Allen and Unwin.
- STORPER, Michael (1997), *The Regional World; territorial development in a global economy*, Nueva York, Londres, The Guilford Press.
- SOUZA NETO, Claudio Pereira de (2001), “Balcão de direitos, retórica e mediação: notas sobre a possibilidade de uma metodologia jurídica própria”, en Paulo Jorge Ribeiro y Pedro Strozenberg (orgs.), *Balcão de Direitos; resolução de conflitos em favelas do Rio de Janeiro*, Río de Janeiro, Mauad.
- VALLA, Victor Vincent (org.) (1986), *Educação e Favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro - 1940-1985*, Petrópolis, Vozes/ABRASCO.
- VALLADARES, Licia (1977), “Associações Voluntárias na Favela”, *Ciências e Cultura*, vol. 29, núm. 12, diciembre, pp. 1390-1403.
- (1978), *Passa-se uma Casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- (2000), “A Gênese da Favela Carioca: a produção anterior às Ciências Sociais”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, San Pablo, vol. 15, núm. 44, octubre.
- y Magda Prates Coelho (1995), “Urban research in Brazil and Venezuela”, en Richard Stren (org.), *Urban Research in the Developing World, volume three: Latin America*, University of Toronto, University of Toronto Press, pp. 43-142.
- y Lidia Medeiros (2003), *Pensando as Favelas do Rio de Janeiro: Uma bibliografia analítica, 1906-2000*, Río de Janeiro, Relume-Dumará/FAPERJ/UrbanData.
- y Edmond Préteceille (2003a), “Análise e problemas metodológicos no estudo do Sistema Urbano, do Mercado de Trabalho e da Violência Urbana. O caso do Brasil”, Informe preliminar del proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo xx”.
- (2003b), “Sistema Urbano, Mercado de Trabalho e Violência no Brasil e no Rio de Janeiro”, Informe final del proyecto “Urbanización latinoamericana a finales del siglo xx”, presentado en la conferencia final del proyecto, Montevideo, Uruguay, agosto.
- VELTZ, PIERRE (1996), *Mondialisation, villes et territoires*, París, Presses Universitaires de France.
- WAISELFSZ, Julio Jacobo (2002), *Mapa da Violência III*, Brasilia, UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH.

WANDERLEY, Fernanda (1999), “Pequenos negócios, industrialização local e redes de relações econômicas: uma revisão bibliográfica em sociologia econômica”, *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, núm. 48, 2o. semestre, pp. 15-50.

ZALUAR, Alba (1985), *A Máquina e a Revolta*, San Pablo, Editora Brasiliense.

——— (1999), “Violência e Crime”, en Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, San Pablo, Sumaré, ANPOCS; Brasília, CAPES, pp. 13-107.