

DE LA MOVILIZACIÓN DE LOS DESOCUPADOS A LA FORMACIÓN DE UN NUEVO ACTOR SOCIOPOLÍTICO*

JUAN CARLOS TORRE**

The misery of being exploited by capitalists is nothing compared to the misery of not being exploited at all.
Joan Robinson, *Economic Philosophy*, 1962

Introducción

Durante largos años, los estudios sociales consideraron que la movilización de los desocupados en los países capitalistas más desarrollados era un fenómeno altamente improbable. Las situaciones de privación material y exclusión social –se argumentó– no impulsan mecánicamente acciones colectivas por tres razones principales (Maurer, 2001). En primer lugar, como la pérdida del trabajo produce una súbita caída de los ingresos, los desempleados tienden a invertir en estrategias individuales de supervivencia antes que en reunir fuerzas para protestar en forma conjunta. En segundo lugar, al debilitar las redes sociales que estructuran la vida cotidiana de los trabajadores, el desempleo conduce a una situación de atomización social poco proclive a la acción colectiva. Por último, la condición de desempleado es un estatus públicamente desvalorizado que los priva de una identidad susceptible de ser apropiada de forma positiva para legitimar sus demandas y romper el aislamiento político. Como consecuencia, el desempleo habría de generar en los individuos apatía, resignación e impotencia.

En los últimos veinte años, esta conclusión ha sido objeto de sustanciales enmiendas. La razón es conocida: la rebelión de los desempleados se produjo. Otrora considerada improbable, la movilización de los desempleados se volvió un fenómeno frecuente en países que experimentaban procesos de reconversión productiva y

* La versión original de este trabajo fue escrita en el marco del proyecto *Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America*, Freie Universität Berlin / Ibero-Amerikanisches Institut, 2015. Agradezco a Andrés Schipani por su cuidadosa lectura y sugerencias al presente texto. También agradezco los aportes de Carlos Acuña y Pablo Gerchunoff.

** Departamento de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella; <jtorre@utdt.edu>.

aplicaban políticas de austeridad económica. Nuevas investigaciones han revisado las tesis clásicas y propuesto nuevos argumentos a fin de dar cuenta de que, a pesar de grandes dificultades, los desempleados han logrado organizarse y transformar su latente descontento en un poderoso y sostenido acicate de acciones colectivas (Giugni, 2010; Chabanet y Faniel, 2012).

Partiendo de la perspectiva abierta por esos nuevos argumentos, este trabajo se ocupará de la movilización de los desempleados en la Argentina. El caso argentino se presta a ser examinado con esa hoja de ruta porque su mercado de trabajo se desarrolló desde la posguerra siguiendo un patrón muy próximo al de los países más desarrollados. Nos referimos a los rasgos característicos de lo que se conoce como la sociedad salarial, esto es, la inserción de grandes franjas de la fuerza de trabajo urbana a las garantías de los derechos laborales, la protección de la seguridad social y la estabilidad en el empleo. Este paisaje laboral fue alterado drásticamente por las reformas de mercado implementadas sobre todo durante la década de 1990. La tasa de desempleo, históricamente situada en el nivel del 4% al 5%, se multiplicó por tres; un vasto universo de trabajadores fue confinado a niveles de destitución material y social inéditos en el país.

A fin de capturar los efectos de las reformas neoliberales sobre el mundo del trabajo, muchos observadores han visto en ellos un proceso de latinoamericanización de la sociedad argentina. Esta descripción sería, sin embargo, incompleta si se omitiera el nuevo fenómeno con el que culminaron los años noventa: la movilización de los desocupados. Este es un fenómeno que no ha tenido contrapartida en otros países de la región y, a partir del cual, ha emergido un nuevo actor sociopolítico en la vida pública del país, los así llamados “movimientos sociales”. El propósito de este trabajo es identificar las condiciones que lo hicieron posible. Para ello se utilizará como fuente la vasta producción académica a que ha dado lugar con el fin de ofrecer una síntesis que esté, a su vez, ordenada por categorías e hipótesis extraídas de la literatura más reciente sobre la dinámica política de la protesta social.

Las reformas de mercado y su impacto sobre el mundo del trabajo

Para poner en perspectiva el impacto de las reformas de mercado comenzamos recordando aspectos conocidos del mercado de trabajo en el país. Históricamente, la Argentina fue un caso aparte dentro del panorama típico de los países de América Latina, caracterizados por fuertes presiones demográficas y una oferta de trabajo excedente de grandes magnitudes. Este fue el resultado del ritmo más lento del crecimiento de la población activa que, a su turno, fue el efecto del crecimiento demográfico relativamente más reducido generado por su temprana transición hacia niveles más bajos de natalidad y de mortalidad en la población. A su vez, con dos tercios de la población radicados en aglomerados urbanos, las reservas de mano de obra rural estuvieron limitadas por la inexistencia de una masa de campesinos pobres como la que encierra el sector agrario de otros países del continente. Estas circunstancias explican que el país haya recibido, sobre todo desde la década de 1950, la oferta adicional de fuerza de trabajo provista por las corrientes migratorias de los países vecinos.

En un país cuya población activa crecía lentamente y con tasas de subempleo y desempleo bajas en términos comparativos, el mercado de trabajo argentino exhibió

por muchos años una dinámica más equilibrada, que favoreció tendencialmente las demandas de los trabajadores asalariados. Una contribución importante a este desenlace la aportó la incorporación de vastos contingentes de la fuerza de trabajo urbana a las garantías de los derechos laborales y la protección de la seguridad social. A pesar de los frecuentes avatares políticos del país, las instituciones del mundo del trabajo se distinguieron en el tiempo por su carácter más abarcador. Si bien el trabajo informal extendió su tamaño no llegó a alterar ese estado de cosas. Para completar el perfil de la Argentina en la época previa a la gran transformación, dos rasgos deben ser resaltados: hacia 1974 solo el 4% de los hogares tenía un ingreso inferior al valor de la línea de pobreza y en ese mismo año con un coeficiente Gini de 0,34 la distribución del ingreso estaba entre las más igualitarias de América Latina.

El panorama descrito no fue sustancialmente alterado hasta la década de 1990. Hubo sí cambios a mediados de 1970, pero fue la crisis hiperinflacionaria de 1989 en la que culminó el primer gobierno luego del retorno de la democracia política, la que constituyó un momento de inflexión. El impacto de la crisis despejó el paso a un acelerado proceso de reformas de mercado que reorganizó, con una intensidad desconocida, el modelo de desarrollo orientado al mercado interno con fuerte presencia estatal que se levantó en la Argentina de posguerra. Esta gran transformación se distinguió por una verdadera ironía de la historia: fue promovida por el movimiento político que había contribuido decisivamente a su gestación, el peronismo, otra vez en el poder en 1989 (Gerchunoff y Torre, 1996). Electo presidente, Carlos Menem hizo un abrupto abandono de su programa electoral populista y adoptó una audaz estrategia de cuño neoliberal para neutralizar la desconfianza que la vuelta del peronismo al gobierno provocaba en el mundo de los negocios. La reestructuración económica generó una fuerte caída del nivel de empleo en el marco de un fenómeno novedoso en el país: crecimiento de la economía con pérdida de puestos de trabajo. Entre octubre de 1991 y octubre de 1993 el número de desempleados aumentó 60%, mientras que el pbi crecía a una tasa superior al 8% anual. La tasa de desempleo, que hacia 1991 era del 6,9%, inició de allí en más un ciclo ascendente: se ubicó en 10% en 1993 y alcanzó el 18,6% en 1995 –un valor sin precedentes e influido por un breve *shock* externo– para luego descender al 14,5% en 1998 (Beccaria y Maurizio, 2012).

Las fuentes principales del alza de la desocupación fueron la apertura comercial y las privatizaciones. En el primer caso la destrucción de puestos de trabajo estuvo asociada tanto a la desaparición de empresas que no pudieron adecuarse a los niveles más exiguos de protección efectiva, como a la incorporación de nuevas tecnologías o el cambio de la organización del trabajo. La transferencia al capital privado de las grandes empresas públicas –teléfonos, electricidad, gas, agua, aerolíneas, petróleo, siderurgia– provocó asimismo una ola de despidos. A la pérdida del empleo se agregó el deterioro de la calidad del empleo. Hubo un incremento de los puestos de trabajo asalariados precarios y de los trabajadores por cuenta propia que poblaron un sector informal de considerables dimensiones: en él hallaron refugio muchos de los expulsados del sector formal y los demás miembros de las familias, que habían comenzado a buscar trabajo para paliar la pérdida del empleo del jefe de hogar (Beccaria y López, 1997).

Si bien las mutaciones del mercado de trabajo afectaron al conjunto de la población asalariada, fueron los estratos más bajos los que absorbieron el grueso de la caída en el nivel de ocupación. Entre 1991 y 2001 la mayoría de los desocupados –el 75%– había tenido como ocupación previa un puesto de trabajo precario. La

mejora de sus magros ingresos –que fue la consecuencia de la mayor estabilidad de precios del componente central de su presupuesto (los alimentos) gracias al éxito de la política antiinflacionaria lanzada en 1991– se diluyó muy pronto debido a los problemas de empleo. En estas circunstancias no sorprende que el nivel de pobreza –luego de descender al 21,6% en 1991, desde el pico del 41,8% registrado con la hiperinflación de 1989– volviera a aumentar al 32,6% en 2001. Como síntesis de una década de reformas de mercado, ese mismo año el índice del coeficiente Gini se elevó al 0,52, haciendo retroceder abruptamente en el tiempo el paisaje social de la Argentina (Cruces y Gasparini, 2009).

Los desocupados a la deriva

Al dismantelar las resistencias sociales, la experiencia del desorden económico provocada por la crisis hiperinflacionaria facilitó, sin duda, la adopción del nuevo curso económico. Pero el presidente Menem buscó y encontró, gracias a los efectos inicialmente positivos del programa de estabilización lanzado en 1991 –conocido como el régimen de convertibilidad–, el margen de maniobra para graduar los alcances de las reformas con el fin de compensar a grupos y sectores cuya reacción hostil entrañaba un riesgo potencial: las grandes empresas nacionales crecidas al abrigo de la protección y los subsidios, los aparatos clientelares del propio partido de gobierno y los grandes sindicatos. Como se desprende de la investigación hecha por Sebastián Etchemendy (2001), cobró forma entonces una compleja trama de negociaciones: las pérdidas que las reformas imponían a actores estratégicos en algunas áreas fueron compensadas con concesiones en otras áreas. El resultado fue la desregulación parcial de los mercados, importantes excepciones a la apertura comercial, la venta de activos estatales a compradores escogidos y la reducción selectiva del empleo público. En el terreno de las relaciones laborales se introdujeron contratos individuales de trabajo más flexibles, con más libertad a las empresas para contratar y despedir trabajadores, mientras que se mantuvo el formato centralizado de las negociaciones colectivas y se reforzaron las fuentes del poder económico de los sindicatos.

El intercambio político que tempranamente vertebró las relaciones del gobierno y los sindicatos tuvo un primer e importante corolario: la negativa de las conducciones nacionales de los sindicatos a apoyar los movimientos de protesta, más bien limitados y esporádicos, contra la ola de despidos provocada por las reformas de mercado. Entre 1991 y 1993 se produjeron conatos de rebelión promovidos desde las seccionales locales de los sindicatos en los principales sectores afectados –acero, teléfonos, petróleo, ferrocarriles–, pero en su mayoría terminaron en rotundos fracasos, doblegados por la política de mano dura del presidente Menem y abandonados a su suerte por la defección de los liderazgos nacionales.

Oscilando entre la cooperación abierta y el repliegue táctico, el liderazgo sindical nacional le proveyó al presidente Menem un insumo crítico para la gestión del proceso de reformas: la tregua laboral. La Argentina de los años noventa mostró así que los sindicatos no solo movilizan sino que también desmovilizan y que, en ausencia de su colaboración, las tareas de la transformación económica son potencialmente más arduas y conflictivas. Los escasos focos de la resistencia obrera tendieron a concentrarse en sectores que tenían empleos más protegidos: los empleados públicos, los maestros y estratos bajos de la burocracia estatal. Con el paso del tiempo estos

sectores reunieron fuerzas para constituir un polo sindical disidente –aunque minoritario–: la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

La situación de los desocupados no estuvo, pues, en el radar de los principales sindicatos. Sus energías se invirtieron, en palabras de María Victoria Murillo (2005), en la estrategia de supervivencia organizativa, que apuntó a extraer del intercambio político con el gobierno recursos para sus dirigentes y ventajas para sus afiliados. Sin embargo, vistos en términos comparativos, los sindicatos argentinos no estuvieron solos en su falta de acciones en favor de los desempleados. Los estudios existentes destacan que la relación de los sindicatos y los desempleados tiende a ser ambivalente (Faniel, 2012). Los sindicatos, para movilizarse contra las cesantías, se encuentran potencialmente más disponibles en lo que sus propias bases estén involucradas que en el respaldo de la masa anónima de los trabajadores sin empleo, que suele ser percibida con frecuencia como un factor que debilita el poder de presión de los trabajadores ocupados.

La suerte de los desocupados tampoco ocupó un lugar relevante en la agenda del gobierno al iniciar el camino hacia las reformas neoliberales. Esa ausencia hizo de la Argentina un caso singular en América Latina, donde fue común que los promotores del ajuste estructural montaran desde un comienzo *safety nets* para aliviar los costos de la transición entre los sectores sociales más vulnerables (Graham, 1994). En Chile, la dictadura de Pinochet lanzó en 1975 –al año siguiente de la puesta en marcha de la liberalización económica– el Programa de Empleo Mínimo. Su objetivo fue llevar a cabo obras de infraestructura a nivel local –limpiar calles y parques, pintar edificios públicos y otros trabajos menudos– mediante la contratación de desocupados a cambio de una jornada de trabajo *part-time* y una retribución monetaria, por cierto más bien magra. En 1982, y para hacer frente a los coletazos de la crisis de la deuda externa de América Latina, Pinochet reforzó su política de subsidios sociales con una iniciativa de mayor envergadura, el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar.

En la Argentina, y recién al cabo de seis años de ajuste estructural, cuando la tasa de desempleo llegó a los dos dígitos, se adoptaron políticas de asistencia a los desempleados; estas consistieron en la asignación de una ayuda monetaria a los desempleados a cambio de que estos realizaran algún tipo de contraprestación laboral. En 1996 dio comienzo el Programa Trabajar, financiado en parte con fondos de organismos internacionales de crédito, que funcionó con un diseño muy parecido al del Programa de Empleo Mínimo de Chile pero con una cobertura mucho menor. En breve, una conclusión se impone: abandonados por los sindicatos y con una escasa protección estatal, los desocupados fueron quedando a la deriva. Para un buen número de ellos la única protección habrían de encontrarla en las redes clientelares del Partido Justicialista (PJ), una estrategia de contención social sobre la que volveremos más adelante.

Los desempleados pasan a la acción

En esta breve reconstrucción histórica arribamos a un punto crítico: el despuntar hacia 1996-1997 de las primeras movilizaciones de los desocupados que quebraron la relativa calma del ajuste estructural. Para seguir su evolución y los desarrollos posteriores descansaré en la obra de Maristella Svampa y Sebastián Pereyra (2003), el primer abordaje sistemático en clave sociológica de la acción colectiva de los desocupados.

Los episodios pioneros de la movilización de los desempleados tuvieron lugar en 1996 y 1997 en Cutral-Co y Plaza Huincul, en el sur, provincia de Neuquén, y en Tartagal y Mosconi, en el norte, provincia de Salta. El perfil de estas localidades se correspondía con el de las *company towns*: su actividad económica y su vida social estaban organizadas en torno a la presencia dominante de YPF, la gran empresa petrolera estatal. Con salarios en promedio más altos, vacaciones de dos semanas con pasajes gratis y hospedaje pago en hoteles de Buenos Aires y centros veraniegos, hospitales, viviendas y clubes deportivos para su personal y obras de mejoramiento urbano, YPF convirtió a estos enclaves petroleros en polos de gran crecimiento demográfico. Ese orden económico y el estilo de vida que habían durado más de cuatro décadas se hicieron trizas en menos de dos años. En 1992 la privatización de la empresa trajo aparejado fuertes recortes del personal. Como en el caso de otras firmas privatizadas, los cesantes recibieron generosas indemnizaciones. También el núcleo más reducido de trabajadores que conservaron el empleo obtuvo acciones de la nueva empresa. A estas compensaciones la conducción nacional del sindicato de petroleros logró sumar otra: la creación de pequeñas empresas integradas por ex trabajadores de YPF para la provisión de servicios a la nueva empresa privatizada. Esta iniciativa no fue acompañada por una política de asistencia que ayudara a estos flamantes empresarios; al cabo de cuatro años, con fuertes deudas, la mayoría de ellos estaba en bancarota.

La situación de los ex trabajadores de YPF fue todavía más sombría porque la reorganización de la empresa, una vez privatizada, implicó la rápida contracción de la actividad económica de esos enclaves petroleros. Pronto se hizo claro, sin embargo, que la depresión económica, al afectar a los más diversos sectores sociales, habría de jugar en su favor; esto es, permitiría tender un puente entre los desempleados y las quejas de los comerciantes, pequeños empresarios, empleados públicos, maestros y políticos locales, mientras generaba el fermento de una revuelta en gran escala.

Con esta somera descripción ya podemos anticipar que la dinámica social activada en esos enclaves petroleros permitió superar los tres tradicionales obstáculos a la acción colectiva de los desocupados. La ecología de esas localidades, vertebrada por densas redes sociales, como ocurre en las *company towns*, donde lugar de trabajo y lugar de residencia se superponen, neutralizó el riesgo de la atomización social e hizo posible que las privaciones en el nivel personal pudieran ser percibidas como carencias colectivas. A su vez, el carácter multisectorial de las demandas ofreció el marco propicio para que los desocupados no quedaran expuestos al aislamiento político. Por último, el contexto de la depresión económica generalizada cerró la puerta a la búsqueda de salidas individuales y allanó el camino hacia el recurso a la protesta colectiva.

El desenlace exitoso de la movilización de los *early risers* –para usar una expresión de Sidney Tarrow (1994)– ejerció un potente efecto de demostración: expuso la vulnerabilidad de las autoridades a la protesta y envió una señal de que el tiempo era propicio para pasar a la acción. Sus consecuencias fueron particularmente notables en la periferia urbana de Buenos Aires, una zona de alta concentración de desocupados: “En 1997 teníamos nuestra organización –recordó un activista– pero no sabíamos bien qué hacer. Ocurrieron entonces los hechos de Cutral-Co. Fuimos entonces a hablar con el jefe de la municipalidad y le dijimos: ‘O nos dan Planes Trabajar o cortamos la ruta’. Para evitar el corte ruta nos dieron lo que pedíamos” (Garay, 2007). Comenzó entonces una fase de intensificación de conflictos que mantuvo en vilo la

RECUADRO 1

Las primeras movilizaciones de desocupados

En Cutral-Co y Plaza Huincul el detonante de la movilización de junio de 1996 fue la decisión del gobernador de suspender la licitación para la radicación de una empresa de fertilizantes. La reacción frente a la pérdida de inversiones que podrían aventar la amenaza de que esas pequeñas ciudades se convirtieran en pueblos fantasmas fue contundente. Convocados por la radio local, los pobladores marcharon hacia la ruta nacional e interrumpieron la circulación de vehículos. La movilización, que llegó a sumar a 20 mil personas, se extendió siete días y logró atraer la atención de los medios nacionales. Después de agotadas negociaciones con la presencia del gobernador se acordaron los términos para levantar el corte de ruta: la prórroga de las deudas de comerciantes y pequeños empresarios y la distribución de asistencia social a los sectores más pobres y a los desempleados. La demora en recibir la asistencia social prometida llevó a los desempleados a volver al corte de ruta diez meses más tarde, aprovechando la protesta de los maestros por el recorte de sus salarios. Esta vez tuvieron que hacer frente a la represión con el saldo de un muerto y heridos. Ante la noticia del enfrentamiento, 10 mil personas salieron a las calles y forzaron el retiro de las fuerzas de seguridad y la reapertura de las negociaciones. El desenlace de las negociaciones fue la solución del conflicto docente y una decisión de importantes consecuencias para el desarrollo futuro de la movilización de los desempleados: la distribución de 1.500 Planes Trabajar.

Las movilizaciones de mayo de 1997 en Tartagal y General Mosconi exhibieron rasgos similares. También aquí el disparador de la protesta fue un problema de gran impacto: el aumento de las tarifas de luz y las fallas de la empresa eléctrica local. La movilización tuvo un alcance multisectorial que permitió a los ex trabajadores de YPF y sus familias reunirse en un frente común con empresarios, periodistas y dirigentes políticos. La táctica a la que apelaron fue asimismo la ocupación de la ruta durante siete días. La presencia masiva puso un freno a la represión y les aseguró amplia cobertura en los medios nacionales. Los términos del acuerdo alcanzado con la mediación del obispo local siguieron un libreto conocido: ampliación de los plazos de pago de las deudas con los bancos públicos, fondos para comedores escolares, 4 mil Planes Trabajar y 1.400 puestos de trabajo en compañías petroleras privadas de la zona.

vida política del país. Su epicentro estuvo en el Gran Buenos Aires, un territorio que planteó nuevos desafíos a la organización y movilización de los desocupados.

Marginalidad y pobreza en el Gran Buenos Aires: las redes clientelares y sus primeros desafiantes

El Gran Buenos Aires es la vasta periferia urbana que rodea a la Capital Federal y donde reside un tercio de la población del país. Los 24 distritos que lo conforman no son un espacio homogéneo. Para el objetivo de este trabajo la principal diferenciación que importa es entre la Zona Norte y las zonas Sur y Oeste. La Zona Norte ha sido el lugar de un temprano proceso de suburbanización de clases medias altas y clases altas. Las zonas Sur y Oeste fueron el producto de una trayectoria diferente.

Su expansión se remonta a las décadas de 1930 y 1940, cuando los efectos de la depresión mundial de 1929 dieron un renovado impulso a la industrialización orientada hacia el mercado interno. Las nuevas fábricas se radicaron en los distritos más allá de los límites de la Capital, hacia la Zona Sur y la Zona Oeste, que se convirtieron en polo de atracción de grandes contingentes de migrantes internos provenientes de las zonas agrícolas en crisis.

Los cambios en la estructura productiva y los nuevos movimientos demográficos fueron modificando el paisaje social de la periferia urbana. A partir de la década de 1960, las industrias comenzaron a producir nuevos bienes con técnicas capital-intensivas y, en consecuencia, a disminuir su capacidad para generar empleo (Gerchunoff y Llach, 1998). Pero el Gran Buenos Aires continuó siendo el destino preferido de los movimientos de población en busca de trabajo. En los años sesenta fue el turno de una nueva ola de migrantes internos, venidos sobre todo de las provincias del norte del país, golpeadas por la crisis de la industria azucarera; a ellos se sumó el creciente aporte de la inmigración de los países vecinos, en particular, Bolivia y Paraguay. La inserción laboral de esos nuevos contingentes se produjo en trabajos de escasa calificación y alta informalidad, típicos de la construcción, el servicio doméstico o la gastronomía.

Si bien el mercado de trabajo se caracterizaba todavía por bajas tasas de desempleo, la situación de la periferia urbana exhibía, por el contrario, rasgos menos acogedores. Los distritos más próximos a la Capital, habitados por los migrantes internos de la primera fase de la industrialización y beneficiados por políticas públicas de vivienda, servicios y transporte, estaban ya prácticamente saturados. Los militares en el poder desde 1976 también contribuyeron a ello con su política de erradicación de villas de emergencia. Los nuevos pobladores debieron instalarse en zonas más alejadas y en condiciones altamente precarias por la falta de redes de agua potable, cloacas y desagües, el lento y deficiente suministro de gas y electricidad. Fue en esta inhóspita frontera del Gran Buenos Aires que habría de despuntar una precoz movilización en demanda de abrigo y techo para el flujo constante de recién llegados.

Con ese objetivo un recurso frecuentemente utilizado fue la invasión de tierras vacías, generalmente de propiedad estatal. Estas iniciativas, que se multiplicarían en el marco más permisivo posterior a 1983, contaron en muchos casos con el apoyo de curas de parroquias de la periferia y organizaciones de derechos humanos. Su intervención fue más allá del aporte logístico a las movilizaciones y la resolución de los litigios con las autoridades; fue instrumental también para enmarcar las ocupaciones ilegales como reacciones a una flagrante y visible injusticia: la falta de acceso al derecho a la vivienda reconocido históricamente por los poderes públicos y de cuyos beneficios ya disfrutaban estratos de trabajadores de más antiguo arraigo en la ciudad. Este estado de cosas configuró, para decirlo en palabras de Silvia Sigal (1981), "una situación de marginalidad", esto es, una situación que se caracteriza por la falta de correspondencia entre la definición societal de derechos reconocidos y el goce efectivo de esos derechos.

La demanda por las condiciones elementales del hábitat urbano –un terreno donde levantar sus viviendas, una infraestructura básica de servicios– tuvo un importante correlato político: hizo emerger en sectores populares distintos entre sí en términos de su inserción laboral objetivos comunes y creó una nueva fuente de solidaridades: el barrio. Mientras que la búsqueda de empleo tendió a descansar sobre estrategias individuales, las carencias compartidas de la vida cotidiana promovieron la coope-

ración y, con ella, la formación de redes centradas en el lugar de residencia. Como lo mostró el estudio pionero de Denis Merklen (2005) sobre las invasiones de tierras en el Gran Buenos Aires, las comunidades locales jugaron un papel crucial en las movilizaciones de la década de 1980. Esas movilizaciones fortalecieron, a su vez, a las comunidades locales al estimular la formación de asociaciones vecinales detrás de un doble propósito: obtener títulos de propiedad sobre las tierras ocupadas y bregar por la provisión estatal de servicios básicos, escuelas primarias, centros sanitarios.

Dichas asociaciones no serían las únicas manifestaciones de la politización de los sectores populares. Con el retorno a la competencia democrática en 1983, el Gran Buenos Aires asistió al despliegue del poderoso aparato político del peronismo –el PJ– en un territorio donde su predominio electoral era incontestable. Financiado con los aportes del patronazgo público, ese aparato político descansó sobre una vasta red de organizaciones barriales, clubes deportivos, cooperativas y comedores escolares. Esta trama organizativa reflejó la mutación en curso a partir de los años ochenta en las bases sociales del partido. El progresivo encogimiento del mercado de trabajo formal redujo la importancia relativa de los trabajadores sindicalizados y amplió el peso del universo más heterogéneo de los sectores populares. Como ha mostrado el excelente estudio de Steven Levitsky (2003), el PJ se convirtió de un partido basado en los sindicatos en un partido asentado sobre redes clientelares.

Con un férreo control político de los municipios del Gran Buenos Aires, los jefes locales del partido pusieron en marcha una variedad de medidas de asistencia social para atender las necesidades básicas de los estratos de menores ingresos. En la implementación de la asistencia social, un rol clave le correspondió a los punteros barriales. Hombres y mujeres dedicados *full-time* a la actividad política y con firmes raíces en el territorio, los punteros actuaron como nexos entre los pobladores y las autoridades (Zarazaga, 2017). Como tales, ejercieron influencia a la hora de elegir quiénes serían los beneficiarios en la distribución de alimentos, ropa, medicinas, a cambio de su apoyo en las disputas entre facciones del PJ en los distritos. La suma de beneficios particularistas y de beneficios colectivos pavimentó la penetración capilar del partido en las periferias urbanas y forjó fuertes lazos de reciprocidad entre los punteros y sus clientelas (Auyero, 2001).

Bajo el impacto de las movilizaciones en los enclaves petroleros de Neuquén y Salta, este paisaje político experimentó una mutación importante. Según lo destacó uno de los líderes del futuro movimiento piquetero del Gran Buenos Aires –en la cita transcrita más arriba–, el éxito de esas movilizaciones fue una importante fuente de inspiración y les dio nuevos objetivos y metodologías de acción a las organizaciones barriales creadas por fuera de las máquinas políticas del PJ. Surgidas en muchos casos a partir de las ocupaciones de tierras, dichas organizaciones echaron raíces inicialmente en el distrito de La Matanza, en la Zona Oeste del Gran Buenos Aires. Con 1.300.000 habitantes era una de las áreas de más alta concentración de población pobre.

Las primeras iniciativas de las organizaciones barriales habían apuntado a lograr un mayor acceso a los programas oficiales de ayuda alimentaria. Con ese objetivo montaron ollas populares en plazas públicas, realizaron marchas frente a las sedes de los municipios, ocuparon oficinas públicas. Podría decirse que al momento en que los sucesos de Cutral-Co y Plaza Huincul, y de Tartagal y General Mosconi ganaron notoriedad pública, existía ya en La Matanza un núcleo de activistas entrenados en la gimnasia de la acción territorial con logros en la mano: haber obtenido grandes cantidades de ayuda alimentaria que administraban con independencia de las redes

de punteros del PJ. Su próximo paso habría de ser activar políticamente a los desempleados para reclamar los beneficios de los programas de asistencia al desempleo.

El papel de los activistas en la organización de los desempleados

Ya mencionamos los efectos desmovilizadores que la experiencia del desempleo produce en los individuos. Ampliando el argumento, señalemos que la imposibilidad de brindar sustento a la familia produce una severa disminución de la autoestima y aumenta el escepticismo sobre la eficacia de la acción colectiva (Kessler, 1996). El desempleo –subraya Donatella Della Porta (2010)– hace más para neutralizar la protesta que para facilitarla al generar un sentido de vergüenza y desesperanza entre los individuos afectados. Al respecto, entre los muchos testimonios disponibles, menciono el de un activista de La Matanza (Schipani, 2006): “Comenzamos por encontrarnos con otros compañeros del barrio que habían quedado desocupados. Muchos vivían ese estado hacia adentro y con mucha vergüenza de tener que confesar que habían perdido el empleo y que les cortaban la luz porque no podían pagar la factura”.

Dados los sentimientos prevalecientes en la población sin trabajo, donde fue común la propensión a concebir su situación como un fracaso personal y por lo tanto a caer en un estado de pasividad e impotencia, los activistas de la periferia urbana no se encontraron ante un estado de agitación preexistente. Crear ese estado fue la ardua empresa que tuvieron por delante, ha destacado Andrés Schipani (2008) en su estudio sobre la movilización de los desocupados en la Argentina. Al colocar en el centro de su análisis el papel de los activistas, Schipani se hizo eco de la literatura que ha enfatizado el rol clave que juegan los agentes externos en la emergencia y organización de la protesta de sectores socialmente excluidos y sin poder (Richards, 2002). Para este enfoque, los desempleados tienen grandes dificultades para generar, endógenamente, una movilización sustentable en el tiempo. El resultado de sus esfuerzos por superar su estigmatización y marginalización es generalmente incierto y frágil. De allí que las más de las veces los desempleados son movilizados más que se movilizan. La disponibilidad de agentes externos –sea bajo la forma de activistas políticos, militantes sindicales, miembros de ONG– constituye, pues, una condición necesaria para articular el descontento de los desempleados, ya que permite canalizar hacia ellos tanto el aporte de habilidades organizativas y asistencia técnica como recursos de liderazgo.

En la experiencia que estamos analizando, el concepto de “agentes externos” requiere ser clarificado. Tomado literalmente puede evocar la imagen de activistas que desembarcan en zonas económicas deprimidas para explotar el potencial de descontento allí existente. Esto no es lo que ocurrió en las etapas iniciales de la movilización de los desempleados del Gran Buenos Aires. Los activistas que la promovieron tenían sólidas raíces en el territorio. No obstante ello, creemos que es útil hablar de agentes externos para resaltar un componente crítico de sus credenciales: sus vínculos estrechos con redes políticas que trascendían las comunidades locales. Tal es el retrato que emerge de los dos principales núcleos de activistas de La Matanza, la Federación Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

La trayectoria de los líderes de la FTV y la CCC es una buena ilustración de los activistas que promovieron las primeras iniciativas en demanda de los beneficios del programa de asistencia al desempleo. En su gran mayoría eran militantes profesionales *full-time*, con experiencia en la gestión de conflictos y la negociación con las

RECUADRO 2 FTV y CCC en La Matanza

Los orígenes de la FTV se remontan a principios de 1980, cuando grupos de jóvenes católicos y curas imbuidos en la "teología de la liberación" comenzaron a recorrer barrios de La Matanza promoviendo la lectura de la Biblia y haciendo trabajo social. Estas iniciativas fueron el punto de encuentro de nuevos reclutas: maestros y empleados públicos de la zona. A estas actividades se sumaron vecinos y su aporte contribuyó a la creación de una red de barrios que hacia los años noventa reunió sociedades de fomento y comedores escolares. La cuna de las experiencias que dieron lugar a la FTV fue la cooperativa El Tambo, formada luego de la exitosa ocupación de tierras de 1986 al frente de la cual estuvo Luis D'Elía. Maestro, surgido de las filas del catolicismo popular y con lazos con organizaciones de derechos humanos, D'Elía militó en el Frente Grande, la agrupación peronista opuesta a la presidencia de Carlos Menem. En 1998 se incorporó a la central obrera disidente, la CTA, que impulsó la formación de la FTV como su rama territorial.

Por su parte, la biografía de quien era el principal animador de la CCC en La Matanza, Juan Carlos Alderete, resume bien el perfil de los activistas de esa organización. Nacido en Salta llegó a Buenos Aires en la década de 1960, encontró trabajo en una fábrica de productos lácteos y al poco tiempo se convirtió en delegado sindical ligado a las corrientes más combativas de la época. Durante la dictadura militar fue encarcelado en dos ocasiones y vivió en la clandestinidad. A partir de 1983 retomó la actividad sindical y se incorporó al Partido Comunista Revolucionario (PCR), una pequeña agrupación de orientación maoísta con simpatías hacia la experiencia peronista. A mediados de los años ochenta se radicó en La Matanza y encabezó una ocupación de tierras que culminó, una vez obtenida la titularidad, con la fundación en 1987 de la Asociación Vecinal del Barrio Santa Elena. Esa asociación se convirtió en un baluarte del PCR en la periferia urbana y hacia él confluyeron médicos, maestros, abogados, psicólogos, trabajadores sociales, militantes del partido, para ofrecer sus servicios a los pobladores. En 1995, Juan Carlos Alderete perdió su empleo y desde entonces su militancia se desplazó del terreno sindical al mundo del desempleo, y junto con otros camaradas organizó la CCC-La Matanza.

autoridades. A estas cualidades personales se agregaba su inserción en redes de apoyo de donde extraían asistencia técnica, recursos materiales, contactos con los medios. Para completar su perfil, un último atributo debe ser mencionado: la motivación que motorizaba su práctica política era el logro de metas que iban más allá de la causa del desempleo, por ejemplo, la creación de un polo de resistencia social o la transformación del orden social y político existente. El compromiso con estos objetivos de largo plazo cumplía una importante función: les proveía una coraza psicológica frente a los sacrificios en el nivel personal que entrañaba el activismo contra adversarios poderosos y en contextos escasamente favorables.

A partir de sus todavía embrionarias organizaciones, estos activistas se embarcaron en una nueva empresa: politizar el problema del desempleo. Los obstáculos políticos y sociales que tenían por delante no eran pocos. Como hemos visto, los estudios existentes coinciden en destacar la fuerte presencia de las redes sociales clientelistas y sus consecuencias. En el contexto del progresivo deterioro de los niveles de bienestar, el aparato político peronista pudo ejercer un cierto grado de control

social en las zonas urbanas pobres y neutralizó la formación de asociaciones vecinales independientes. Los llamados a la movilización hechos por los activistas tenían lugar, pues, en barrios que hasta entonces procesaban sus demandas a través de los punteros del Pj. Este obstáculo probó ser, sin embargo, menos insalvable en algunos distritos, donde existían organizaciones con redes de apoyo externas a las comunidades locales y el aporte de militantes políticamente comprometidos. Gracias a esos recursos, las organizaciones que habrían de confluir en la formación de la FTV y la CCC en La Matanza consiguieron sobrevivir a las tácticas de cooptación e intimidación y abrieron brechas en las redes tradicionales de patronazgo (Forni, 2001).

No menos importantes fueron los obstáculos puestos por la gran heterogeneidad de la población desocupada. Sabemos, en efecto, que la probabilidad de que un grupo dado se movilice es mayor cuando está localizado en un escenario que facilita compartir experiencias. En un escenario semejante los miembros del grupo no solo tienen los mismos reclamos sino que los tienen en el mismo lugar, al mismo tiempo y contra la misma gente. Tal fue típicamente el telón de fondo de las movilizaciones pioneras en los enclaves petroleros. En el Gran Buenos Aires, en cambio, la pérdida del empleo se produjo en tiempos distintos y bajo modalidades diferentes. El universo de la población desocupada reunió desocupados recientes y desocupados de larga duración junto a jóvenes en la búsqueda infructuosa de su primer empleo, ex trabajadores industriales y una proporción importante de trabajadores informales. Esta diversidad de experiencias tornó más difícil identificar a responsables políticos de la exclusión del mercado de trabajo y conspiró contra el surgimiento espontáneo de actitudes comunes entre los trabajadores afectados.

Fue en un contexto tan arduo y complejo que tuvo que desenvolverse el trabajo de persuasión de los activistas para crear un clima de agitación en torno al problema del desempleo. Dos desarrollos acudieron en su ayuda: el impacto de las exitosas movilizaciones en los enclaves petroleros y la dinámica política generada por los programas de asistencia al desempleo.

Como indiqué previamente, los episodios pioneros de Neuquén y Salta tuvieron un efecto positivo sobre la movilización de los desempleados del Gran Buenos Aires. El nombre con el que se dieron a conocer los desocupados movilizados en los enclaves petroleros fue el de “piqueteros” e hizo referencia al método de lucha al que apelaron –el corte de ruta– para dar visibilidad a sus demandas y reclamar soluciones. En la tradición de las luchas obreras, “el piquete” fue una barricada montada por trabajadores en conflicto a la entrada de las fábricas para bloquear el ingreso de rompehuelgas. Por extensión, el corte de ruta, con grupos compactos de gente y pilas de neumáticos en llamas para impedir el tránsito, recreó aquel formato de acción disruptiva y les dio a sus promotores una plataforma para forjar una identidad colectiva. Acuñado en la experiencia de la movilización, el nombre de “piqueteros” tuvo una función desestigmatizadora al brindar un principio de identidad positivo a muchos de los que habían quedado confinados al estatus socialmente devaluado de desocupados. Un nuevo motivo de dignidad, la capacidad de resistencia, ha destacado Maristella Svampa (2005), ocupó el lugar vacante de la dignidad del trabajo.

El piquete en la ruta no era una innovación; en las zonas rurales otros grupos lo habían utilizado en el pasado. La novedad residía ahora en que se apelaba a él para reclamar la reacción de las autoridades ante el problema de desempleo. Podría decirse que fue, para usar una expresión de Eric Hobsbawm (2013), una suerte de *collective bargaining by riot*: con medios disruptivos buscaron activar una instancia

de negociación por la asignación de la asistencia social. Para ampliar el argumento podemos evocar aquí la diferencia entre la huelga y el corte de ruta. Con la huelga los trabajadores retiran su colaboración, es decir, ejercen presión en favor de sus demandas mediante el abandono del trabajo en la empresa. Esta es, por definición, una alternativa fuera del alcance de los que han perdido el trabajo. De allí que busquen ganar visibilidad para su situación y atraer la atención de las autoridades con un movimiento inverso, esto es, mediante la ocupación de espacios públicos. Para decirlo con la fórmula sintética acuñada por Virginia Manzano (2013): “ocupar para negociar”. Sin otros medios de presión, los desocupados hicieron de la protesta el recurso por excelencia para entrar en la contienda política, en forma congruente con lo que se desprende de los estudios sobre la movilización de los sectores escasos de recursos (Lipsky, 1968). En ese escenario, el levantamiento de los cortes de ruta fue la moneda de cambio que utilizaron para forzar el otorgamiento de subsidios al desempleo.

Por último, la creación de los programas de asistencia al desempleo a partir de 1996 tuvo una función catalítica sobre la movilización de los desocupados al darle un común objetivo de política. El surgimiento de una solución o, al menos, la promesa de ella fue un poderoso incentivo que transformó lo que era hasta allí un difuso descontento por la falta de trabajo en un potencial estímulo a la acción colectiva dentro del vasto universo de la población desempleada. Una proposición clásica de la bibliografía sobre la acción colectiva afirma lo siguiente: el alto nivel de desempleo no se traduce necesariamente en la protesta de los que son víctimas de esa situación. En rigor, más que el nivel de desempleo como tal es la frustración de las expectativas suscitadas por la existencia de una solución lo que acentúa los sentimientos de privación y, con ellos, la disposición a la protesta (Chabanet y Faniel, 2012). El contexto más propicio a la movilización de los desempleados es, pues, aquel que combina un cierto nivel de protección y restricciones a sus beneficios. Ese fue típicamente el contexto a que dio lugar la implementación del Plan Trabajar.

El lanzamiento del Plan Trabajar tuvo, además, un crucial impacto en el nivel simbólico: removió la falta de trabajo del ámbito de la responsabilidad individual de todos los que habían perdido el empleo para enmarcarlo como un problema público que debía ser tratado con políticas compensatorias. En otras palabras, implicó el reconocimiento oficial de la legitimidad de las demandas de los desempleados e hizo de ellos acreedores potenciales de la asistencia social por parte de los poderes públicos. No obstante, la forma en que el Plan Trabajar se hizo efectivo no facilitó las cosas.

Como se recordará, la distribución de los subsidios al desempleo quedó en cabeza de las municipalidades. Este mecanismo entregó a los jefes locales del PJ recursos que podían manipular en forma discrecional para mantener a sus redes clientelares. Previsiblemente, la falta de transparencia en la distribución de subsidios al desempleo generó una creciente insatisfacción entre los excluidos. Poniendo el acento en lo que tenían en común –su exclusión de la asistencia social– por sobre sus diferentes experiencias de desempleo, los activistas contribuyeron a crear en ellos un sentimiento de injusticia, precisamente, un requisito para la movilización. A su vez, el ejemplo de Cutral-Co les dio más estímulos para animar a los desempleados a formular demandas y pasar a la acción. En primer lugar, mostró que por medio de la lucha esa situación de injusticia podía ser revertida y, en segundo lugar, al reapropiarse del nombre de piqueteros aportaron a los desempleados una identidad antagónica respecto de los responsables concretos de su marginalización. El resultado de los esfuerzos de los activistas se tradujo con el tiempo en la creación de un sentimiento de injusticia, de

una sensación de agencia y de una actitud beligerante, en suma, los tres componentes de lo que Doug McAdam (1982) ha dado en llamar el “proceso de liberalización cognitiva”, que hace posible la transformación de la aquiescencia en resistencia.

El proceso de liberalización cognitiva permitió que los activistas y sus organizaciones pudiesen reunir una masa crítica inicial de desempleados en condiciones de recurrir al corte de ruta para reclamar los beneficios de los programas *workfare*. Esa situación hizo más probables las protestas posteriores al generar una dinámica que anuló un pilar de la presunta incapacidad de los desempleados para la acción colectiva, a saber, que las preferencias de los individuos son estáticas o inmutables. Es verdad que, como se indicó antes, en la mayoría de los desempleados tiende a predominar la sensación de impotencia, pero también es cierto que la emergencia de un pequeño grupo que pasa a la acción puede alterar ese estado de cosas (Oliver *et al.*, 1985). En la coyuntura argentina de 1997/1998 esto fue lo que ocurrió: los logros de esa vanguardia modificaron las expectativas negativas de los desempleados acerca de su potencial de movilización y desataron un proceso autorreforzado de protesta que proyectó el movimiento piquetero al centro de la vida pública.

Como paso previo a ocuparnos de la trayectoria de la protesta hay una dimensión de la dinámica del movimiento piquetero que es preciso resaltar. Más allá de sus orientaciones ideológicas y de sus diferencias tácticas, las organizaciones que lo componían reunían a individuos con distintos grados de participación y compromiso político. Siguiendo la descripción propuesta por Maristella Svampa tenemos un centro, ocupado por los dirigentes y rodeado de un primer círculo de militantes y cuadros intermedios que actúan en el terreno en nombre de la organización y comparten su visión estratégica; hay luego un segundo círculo de simpatizantes, con un menor nivel de involucramiento político; y, por último, está la gran periferia formada por todos aquellos que se acercan bajo el apremio de sus carencias más elementales. El gran desafío de los dirigentes y el núcleo duro de militantes –los verdaderos sujetos de la identidad piquetera– han consistido en hacer que los lazos de esa gran periferia se anclen en lealtades político-afectivas más que en la urgencia de las necesidades materiales.

Según se desprende del excelente estudio etnográfico de Julieta Quiroz (2011), ese es un desafío de difícil resolución. Los desempleados solían anotarse en las listas de espera de una determinada organización para obtener a través de ella los beneficios de los programas de asistencia social. Si no cumplían con sus obligaciones –la primera: participar en las movilizaciones– o si no conseguían el beneficio en el corto plazo, salían a la búsqueda de mejores chances en las demás organizaciones que ofrecían sus servicios en los barrios. Esa búsqueda trasponía con frecuencia las fronteras políticas. Los miembros de los mismos grupos familiares repartían sus adhesiones entre unas y otras, con independencia de los liderazgos en disputa. Más específicamente, Quiroz encontró que muchos de los desocupados no se autodefinían como piqueteros sino que decían estar con los piqueteros, fórmula reveladora de un vínculo contingente y muy distinto al de las minorías politizadas que vivían por y para el movimiento. Asegurar la adhesión de sus bases sobre relaciones estables y permanentes fue preocupación constante de las organizaciones piqueteras.

Las olas de movilización de los desempleados

Las protestas de desempleados en el Gran Buenos Aires se desplegaron en el tiempo a través de diversas fases que recorreremos a continuación.

Primera fase: el inicio de las protestas contra el desempleo (1997-1998)

Esta fase comenzó con la primera reacción exitosa a la distribución clientelista del Plan Trabajar en La Matanza. En julio de 1997 la Junta Vecinal del Barrio Santa Elena, liderada por Juan Carlos Alderete, organizó una movilización en San Justo, la capital del distrito: interrumpió el tránsito y ocupó la plaza principal en demanda de subsidios al desempleo del Plan Barrios, lanzado por el gobierno de la provincia con un diseño similar al Plan Trabajar. La movilización fue una réplica de otra hecha un año antes cuando reclamaron también con éxito ayuda alimentaria a las autoridades del municipio. Luego de varios días de protesta, obtuvieron la promesa de recibir setenta subsidios. Esa promesa se cumplió solo en parte porque los jefes locales del PJ los distribuyeron de acuerdo a sus prácticas discrecionales. Debieron, por lo tanto, apelar a nuevas medidas de acción directa –como la ocupación de la sede del municipio– para hacer efectivos los setenta subsidios prometidos. El desenlace de este primer desafío galvanizó el trabajo de agitación de los activistas entre los desempleados porque mostró que existían chances reales de obtener resultados a través de la acción colectiva. Bien pronto los desocupados de otros barrios cercanos rodearon la Junta Vecinal de Santa Elena en busca de apoyo. Esa aproximación sentó las bases para la constitución de la CCC de La Matanza en 1998. En ese año y después de seis meses de renovadas luchas, la CCC consiguió cien nuevos beneficios para cada uno de los barrios que conformaban su organización. Experiencias similares fueron protagonizadas por activistas que secundaban a Luis D'Elía en su área de influencia y condujeron a la creación de la FTV.

Examinando más de cerca la lógica política de las movilizaciones, un importante aspecto emerge a la luz. Si bien fue en nombre de las necesidades de los desocupados que las organizaciones demandaron subsidios al desempleo, a la hora de decidir quiénes serían los beneficiarios el criterio que utilizaron no se centró tanto en las condiciones de pobreza como en el grado de involucramiento personal en las movilizaciones. Este criterio fue un eficaz mecanismo para superar un problema clásico de la acción colectiva, los *free-riders*, individuos que aspiran a disfrutar de los beneficios de un bien colectivo sin hacer nada para conseguirlo. El corte de ruta no agotó, pues, sus funciones al abrir un canal de acceso a la asistencia social alternativo al de las redes clientelares; ofreció también incentivos selectivos para fortalecer la capacidad de movilización de las organizaciones piqueteras (Franceschelli y Ronconi, 2002). El criterio para la distribución de los beneficios fue implementado a través de un registro de cada una de las movilizaciones. Los delegados de la organización en los barrios recorrían los cortes de ruta y las marchas y tomaban asistencia. El orden de mérito se estableció sobre la base de la participación en la acción colectiva: cuanto más se participaba mayores eran las posibilidades de obtener los subsidios. Señalemos de paso que un procedimiento similar fue utilizado por organizaciones de desempleados en Nápoles, Italia, en los años noventa (Baglioni, 2012). Al respecto, así argumentaba un dirigente de la CCC: “Se nos ha criticado mucho por la cuestión de los puntajes. Pero nosotros entendemos que un barrio que tiene grandes necesidades y moviliza 100 compañeros no se puede llevar lo mismo que un barrio que tiene las mismas

necesidades y moviliza solo 10 compañeros. Por eso les decimos a los compañeros: ustedes van a conseguir en la medida de lo que puedan organizar y movilizar. El que quiere pescado que se moje" (Manzano, 2013).

Segunda fase: la expansión (2000-2001)

Para dar cuenta de la expansión del movimiento piquetero a partir de 2000, daremos un paso atrás con el fin de dirigir nuevamente la atención sobre el perfil de los activistas del Gran Buenos Aires. Si bien su militancia estaba centrada en los barrios y tenía por eje el problema del desempleo, sus organizaciones no eran ni asociaciones barriales ni tampoco sindicatos de desempleados. Como ya se destacó, la motivación principal de estos empresarios de la movilización era poder gravitar en la escena política nacional con sus objetivos de largo plazo. Con ese propósito gran parte de sus esfuerzos estuvieron dedicados al *networking* a través de los distintos focos de protesta que surgían en los distritos de la periferia urbana. Esa tarea estuvo facilitada por el alto grado de conocimiento mutuo que prevalecía entre los dirigentes del movimiento piquetero. Tal como se ilustra en la investigación de Andrés Schipani (2008), un número significativo de ellos ya había forjado en el pasado estrechos vínculos en el marco de experiencias compartidas en el terreno político y sindical. Esos vínculos fueron cruciales para coordinar acciones conjuntas. Un primer ejercicio de coordinación tuvo lugar en La Matanza a mediados de 1998 cuando FTV y CCC decidieron cerrar filas con vistas a movilizaciones futuras. Con esa más amplia red organizativa estuvieron en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades políticas creadas a fines de 1999 por el acceso al gobierno de Fernando de la Rúa, electo por la alianza no peronista, UCR-Frepaso.

La decisión de mantener la vigencia del régimen de convertibilidad introducido bajo la presidencia de Menem colocó a la nueva administración frente a una compleja y difícil situación económica. Con el paso del tiempo, las circunstancias externas que rodearon en 1991 el establecimiento de un rígido sistema monetario habían cambiado: la mayoría de las monedas del mundo –la moneda brasileña en particular– se habían devaluado respecto del dólar y el peso y, a la vez, se produjo una caída del precio de los bienes de exportación del país. Sin margen para adaptarse a un medio ambiente cambiante, la economía nacional entró en recesión y aumentó la desconfianza sobre los compromisos asumidos con el exterior impulsando una fuerte salida de capitales. Para neutralizar esos temores, el gobierno del presidente De la Rúa debutó con un programa de austeridad económica. Los recortes del gasto público hicieron impacto en las políticas sociales, al provocar una fuerte disminución del número de beneficiarios del Plan Trabajar y de otros programas de asistencia social.

Después de varios meses de baja actividad, el movimiento piquetero respondió incrementando la frecuencia y duración de los cortes de ruta. Para dar mayor alcance y visibilidad a sus demandas, la FTV y la CCC decidieron en junio de 2000 realizar una audaz iniciativa: el bloqueo de la Ruta Nacional 3, una arteria central que atraviesa el distrito de La Matanza y comunica la capital con la región sur de la provincia. El corte de ruta duró seis días y fue levantado cuando las autoridades nacionales acordaron reponer los subsidios al desempleo asignados al distrito y entregar un importante volumen de ayuda alimentaria. Cinco meses más tarde, ante la falta de implementación de los acuerdos de junio, se produjo el segundo corte de la Ruta 3. A las organizaciones de La Matanza se sumaron esta vez otras de la Zona Sur del Gran Buenos Aires. La cooperación organizacional produjo un cambio de escala de

la protesta al despejar el terreno para una movilización que amplió su alcance más allá de las comunidades locales.

Una breve descripción de este episodio nos ofrece una ventana a las dos caras del corte de ruta. Este es un mecanismo de presión colectiva pero, asimismo, es un ámbito en el que se forja y refuerza un sentido de comunidad. La acción colectiva –nos dice Donatella Della Porta (2010)– permite al desempleado escapar de la miseria y la desesperanza de la vida cotidiana y compartir con otros una experiencia activa de solidaridad. Según la prensa fueron 3 mil personas las que participaron durante los seis días que duró el corte de ruta. Familias enteras acamparon al costado del camino en tiendas hechas de palos y telas de plástico. Mujeres, niños y ancianos permanecían en ellas durante el día y eran relevados por los hombres durante las noches. La división de tareas fue la primera prioridad de los organizadores. Grupos de activistas tuvieron a su cargo repartir la comida provista por las ollas populares de las distintas asociaciones; a otros les fue encomendado velar por la seguridad; hubo también médicos y enfermeros alertas a problemas de salud. En un lugar central se levantó una tribuna que sirvió de punto de encuentro de la asamblea que era convocada una vez al día para informar el estado de las negociaciones y debatir las medidas a adoptar. Los curas de las parroquias vecinas celebraron diariamente misas, mientras que por las noches se improvisaron espectáculos con músicos y artistas invitados. En una entrevista, un activista resumió la experiencia: el piquete es “como un gran grupo de autoayuda y a la vez un hogar para todos” (CELS, 2001).

El gobierno demoró, sin embargo, la apertura de las negociaciones. Fue entonces que entraron en escena nuevos aliados influyentes. La CTA y un conjunto de grandes gremios liderados por el sindicato de camioneros amenazaron con declarar un paro general si las demandas del movimiento piquetero no recibían pronta respuesta. La amenaza probó ser efectiva porque el gobierno designó un delegado del presidente que se trasladó a La Matanza para discutir los términos de un acuerdo. Las negociaciones entre dirigentes de la FTV y la CCC y funcionarios municipales culminaron con un amplio menú de beneficios: más ayuda alimentaria, fondos para reparar escuelas y entregar medicinas y una importante cantidad de subsidios de desempleo. La magnitud de las concesiones contribuyó a enmarcar la protesta como una estrategia exitosa. Una vez que los activistas percibieron que “la lucha paga”, se embarcaron en una intensa movilización puerta a puerta, recorriendo los barrios, alentando nuevas protestas con el fin de obtener más beneficios. El “efecto contagio” permitió que desempleados con organizaciones más débiles, como los de la Zona Sur, que habían visto ralea sus filas por la presión de los punteros, pudiesen recuperar el terreno perdido, acceder a nuevos subsidios y reclutar más adherentes.

La expansión del movimiento piquetero respondió también al nuevo formato de los programas de asistencia al desempleo introducido por la administración de De la Rúa, que persiguió un objetivo: limitar los recursos que alimentaban el aparato político del PJ en la periferia urbana. Luego de centralizar la gestión del Plan Trabajar se estableció que, además de los municipios, como ocurría hasta entonces, los recipientes podían ser ONG que presentaran proyectos de trabajo en el nivel local. A su vez dispuso que la contraprestación laboral a la que se comprometían los beneficiarios podía llevarse a cabo en el ámbito de los municipios y en la actividad comunitaria de las ONG. Las consecuencias del nuevo formato no se hicieron esperar. Las corrientes existentes del movimiento piquetero se convirtieron todas en ONG, y surgieron otras nuevas promovidas por agrupaciones de izquierda que reclamaron y obtuvieron ese mismo estatus.

En su exhaustivo estudio sobre las políticas sociales de la época, Candelaria Garay ha destacado que el rediseño de los programas de asistencia al desempleo fortaleció a las organizaciones de desempleados de varias maneras. Incrementó su membresía al hacer que la distribución de beneficios ahora en sus manos ofreciera nuevos incentivos selectivos para reclutar a más adherentes. Les proveyó recursos adicionales para financiar sus actividades a través de pequeñas sumas de dinero recolectadas entre los beneficiarios de los subsidios al desempleo. Finalmente, la posibilidad de administrar sus propios proyectos de trabajo les permitió consolidar a estas organizaciones la cohesión interna mediante la participación de sus bases en distintas actividades, como panaderías, comedores, talleres de costura, huertos (Garay, 2007). Al final, la estrategia gubernamental tendiente a debilitar la maquinaria clientelista de los jefes locales del PJ tuvo un efecto no previsto: el fortalecimiento del movimiento piquetero.

La relación del gobierno con la movilización de los desempleados no estuvo circunscripta a las políticas para responder a sus demandas; abarcó también sus reacciones a las acciones disruptivas de los desempleados. Como lo han señalado Della Porta y Reiter (1998), esta es una dimensión crucial en las relaciones del Estado con los movimientos de protesta. Al respecto cabe destacar que la administración de De la Rúa se esforzó por evitar intervenciones coercitivas. En una zona políticamente tan sensible como el Gran Buenos Aires —el principal bastión de la oposición peronista—, la aplicación de la ley fue considerada menos importante que el mantenimiento de la paz. Por lo tanto trató a la protesta con un estilo tolerante y se abstuvo de utilizar la fuerza, si bien al mismo tiempo denunciaba ante los tribunales de justicia a los promotores de los cortes de ruta.

El recurso a la represión, contorneado en el área metropolitana, fue más utilizado en las provincias por medio de la Gendarmería Nacional. El caso más resonante ocurrió en el norte del país, en la provincia de Salta. En junio de 2001 la represión de un prolongado corte de ruta en la localidad de General Mosconi dejó como saldo dos muertos, heridos y la detención de militantes. El impacto de los episodios fue inmediato: la entera comunidad del antiguo enclave petrolero se movilizó y hubo manifestaciones de repudio en el resto del país. Como se pondría en evidencia más tarde, el empleo abierto de la coerción en lugar de disuadir intensifica la protesta al suscitar sentimientos de indignación y solidaridad.

Esta segunda ola de protestas culminó con el lanzamiento de una ambiciosa iniciativa: la unificación del vasto arco de las organizaciones de desempleados. Fortalecidos por el éxito de sus luchas, la FTV y la CCC convocaron a una conferencia nacional en julio de 2001 en La Matanza, que a la sazón ostentaba el título de “Capital del Movimiento Piquetero”. Los asistentes a las deliberaciones pertenecían al caleidoscópico y fragmentado universo de la izquierda argentina. A la hora de fijar los objetivos y las estrategias futuras emergieron fuertes discrepancias. Una de las cuestiones en litigio giró en torno al recurso de los cortes de ruta. Transcurridos cuatro años desde las experiencias pioneras en los enclaves petroleros, esta modalidad de acción disruptiva fue puesta en discusión. Este primer cuestionamiento estuvo dictado por la prudencia política: la práctica de bloquear en forma total el tránsito en las rutas ofrecía al gobierno buenas excusas para recurrir a la represión. Por lo tanto, se propuso que los cortes de ruta fueran parciales, es decir, que dejaran vías alternativas para la circulación de los vehículos. Los promotores de este viraje táctico fueron la FTV y la CCC, las organizaciones más grandes y también las más reconocidas por las

autoridades. Las voces disidentes provinieron de las organizaciones de la Zona Sur del Gran Buenos Aires y nuevas organizaciones ligadas a partidos de orientación trotskista, como el Polo Obrero y el Movimiento Socialista de los Trabajadores. Para estos activistas el viraje táctico comportaba desvirtuar el sentido de la protesta. Una división separó de allí en más a aquellos que abogaban por tácticas más moderadas y aquellos comprometidos con iniciativas más beligerantes de acción directa.

Tercera fase: el reforzamiento del movimiento piquetero y el acceso de las organizaciones de desocupados al proceso decisivo de la política social

El telón de fondo de esta fase fue la crisis económica y política que estalló a fines de 2001. Al cabo de dos años, el desempeño de la administración de De la Rúa no podía haber sido más insatisfactorio. Los niveles de pobreza y desempleos se mantuvieron altos, la reactivación económica una y otra vez prometida no se produjo, la emergencia financiera se tradujo en más medidas de austeridad impopulares. Con estos antecedentes escasamente promisorios el gobierno enfrentó su primer *test* electoral en los comicios legislativos de octubre de 2001 con nefastos resultados. Con respecto a los votos obtenidos en 1999, los partidos de la alianza gobernante perdieron 4,94 millones de votos, el 61%. Pero más significativa fue la envergadura de la desafección política, en gran parte alimentada por la pérdida de votos del oficialismo: más del 40% del electorado optó por el voto de protesta –el voto en blanco y el voto nulo– o se abstuvo de votar. El PJ también perdió votos; no obstante, retuvo los escaños suficientes para acceder al control de ambas cámaras del Congreso (Torre, 2003). Este ominoso escenario político rodeó los últimos días del presidente De la Rúa.

Mientras se profundizaba la recesión y cundían los temores por un *default* de la deuda externa, el gobierno intensificó el ajuste fiscal y solicitó el auxilio financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI). Los frutos de estos esfuerzos fueron de corta duración. A principios de diciembre y ante el incumplimiento de las metas fiscales, el FMI anunció que cesaba el aporte de fondos. La fuga de capitales ya en curso desde los comienzos del año cobró un renovado impulso y dio lugar a una corrida bancaria. Ante la caída de los depósitos las autoridades económicas tomaron una decisión que implicó de hecho el fin del régimen de convertibilidad: para proteger el sistema bancario restringieron a una pequeña suma el monto de los retiros en efectivo. El impacto de la súbita escasez de pesos en las calles no fue igual para todos. Afectó a los pequeños ahorristas pero complicó principalmente la vida cotidiana de los estratos populares que solventaban sus necesidades con el dinero que circulaba a través de las redes de la economía informal. La abrupta interrupción de la ayuda alimentaria y de los subsidios al desempleo hizo, además, su contribución a la generalización de un clima de desesperación y rabia en los enclaves de pobreza de los centros urbanos.

Este fue el contexto de la crisis social y política de diciembre de 2001, cuando una explosión de violencia colectiva conmovió al país con una intensidad desconocida. Luego de una semana de saqueos en los barrios populares de los principales centros urbanos, de manifestaciones de sectores medios haciendo sonar cacerolas en protesta contra el congelamiento de sus depósitos bancarios, de episodios de represión y muertes, abandonado por su partido, De la Rúa renunció a la presidencia. Cabe destacar que el desarrollo de los acontecimientos parece que sorprendió a las propias organizaciones piqueteras. En el relato de la crisis su participación es raramente mencionada; cuando se lo hace es para ubicarlos fuera de las zonas álgidas del conflicto (Auyero, 2007).

Tras la renuncia de De la Rúa, le cupo a ambas cámaras del Congreso designar al nuevo presidente para completar el mandato. No obstante sus mayorías legislativas, el PJ arribó a la hora de las decisiones envuelto en conflictos internos. El primer presidente nominado duró una semana en el cargo y fue sustituido por Eduardo Duhalde, el hombre fuerte del partido en la provincia de Buenos Aires, que en esa hora difícil contó con el respaldo del liderazgo de la UCR. Una vez en funciones, Duhalde devaluó la moneda y puso fin al régimen de convertibilidad. La crisis económica de fines de 2001 alcanzó su pico en 2002. La traumática experiencia vivida durante este año vino a probar que la tozuda resistencia a la devaluación –que en última instancia fue la que le dio al régimen de convertibilidad tan larga vida– tenía buenos motivos; el pbi se contrajo un 11%, la tasa de desempleo se incrementó al 25,5%, el poder adquisitivo de los salarios se redujo en 30%, la proporción de personas bajo la línea de pobreza ascendió del 39% al 58% de la población (Beccaria y Maurizio, 2012).

Esta inquietante situación social, más la memoria de los recientes episodios de violencia, encendió la alarma en el vértice del flamante gobierno. El 28 de enero de 2002 una gran manifestación conducida por la FTV y la CCC llegó hasta las puertas del palacio presidencial reclamando soluciones urgentes. Días más tarde Duhalde anunció el próximo lanzamiento de lo que sería el programa de asistencia social de mayor envergadura en el país. Diseñado en el marco de un comité de emergencia –la Mesa del Diálogo Argentino, con participación de la jerarquía eclesiástica, empresarios, sindicalistas y ONG– el Programa de Jefes y Jefas de Hogar asignaba a hombres y mujeres desocupados a cargo de familias con hijos menores de 18 años una suma equivalente a 40 dólares por mes. Ese ingreso sería percibido hasta que los beneficiarios hubiesen hallado empleo en el mercado de trabajo formal. Por su parte, los jefes de familia se comprometían a velar por el control sanitario y la asistencia escolar de sus hijos. El nuevo programa, que reemplazaba al Plan Trabajar, fue financiado con recursos fiscales, provistos en gran parte por un impuesto a los sectores exportadores y, un año más tarde, sumó un préstamo del Banco Mundial que agregó un requisito adicional: sus beneficiarios debían hacer una contraprestación laboral en tareas de desarrollo comunitario, según el formato de los programas de transferencias monetarias condicionadas en boga en América Latina (Lavinás, 2014).

La cobertura del Programa Jefes y Jefas de Hogar se expandió rápidamente: a fines de 2002 alcanzaba a dos millones de hogares. Para supervisar las solicitudes al programa y los trabajos comunitarios fueron creadas comisiones de consulta y asesoramiento y se reservó en ellas un sitio para las organizaciones del movimiento piquetero. Solo aceptaron participar la FTV y la CCC, y fueron fuertemente criticados por las demás. El reconocimiento formal de los líderes piqueteros como actores autorizados en la negociación del Programa de Jefes y Jefas de Hogar comportó una innovación institucional: por primera vez se confería la capacidad de discutir la política social a un actor que carecía de una relación formal con el mercado de trabajo (Golbert, 2004).

Por su parte, las organizaciones de desocupados más radicalizadas persistieron en una postura beligerante. Con la expectativa apenas encubierta de que el presidente Duhalde corriera la misma suerte que el ex presidente De la Rúa, el Bloque Piquetero Nacional y agrupaciones del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) anunciaron el 22 de junio de 2002 que bloquearían todas las vías de acceso a la Capital Federal. Llegado el día de la confrontación, la policía intervino; el saldo de los enfrentamientos fue dos activistas muertos filmados en directo por la televisión. Duhalde condenó la intervención policial y ordenó detener a los responsables. Pero no fue sufi-

ciente para sobrellevar la crisis política creada por la súbita recreación de los trágicos episodios de diciembre de 2001. Poco después anunció que acortaba su mandato y decretó el adelantamiento de las elecciones presidenciales a marzo de 2003.

Cuarta fase: la neutralización del movimiento piquetero (mediados de 2003-2007)

Esta fase tuvo por marco cambios en el paisaje político y económico que modificaron las fuentes de la trayectoria del movimiento piquetero. Una de ellas, la ubicación políticamente periférica de los activistas que lideraron sus movilizaciones. Ya indicamos que los dirigentes del movimiento piquetero se reclutaban en la izquierda del tablero político, desde el peronismo de izquierda hasta las vertientes de la izquierda de filiación marxista. No obstante sus disputas, compartían una postura común: la oposición a los gobiernos de turno. El acercamiento de la FTV y la CCC al gobierno de Duhalde en el marco del Programa de Jefes y Jefas de Hogar quebró solo en parte esa postura común: la tregua no dio lugar a una desmovilización y no enajenaron el recurso a la protesta. El resultado de las elecciones presidenciales de 2003 alteró radicalmente su escenario político (Novaro *et al.*, 2014).

Atravesado todavía por sus conflictos internos, el peronismo concurrió a las elecciones, llevadas a cabo con el sistema de balotaje, con tres candidatos. En la primera vuelta, dos de ellos fueron los más votados en el conjunto de una variada oferta electoral: Carlos Menem, con el 24,4% de los votos, y Néstor Kirchner, con el 22%. La segunda vuelta no llegó a realizarse porque Menem se retiró para evitar la derrota que presagiaban los sondeos preelectorales. En estas circunstancias, con su magra legitimidad electoral, Kirchner arribó a la presidencia. Ex gobernador de una remota provincia del sur del país, Kirchner asumió el gobierno con un discurso de fuerte impacto: condenó las reformas neoliberales en nombre de la vuelta a un capitalismo nacional, exaltó la memoria de los desaparecidos bajo la dictadura y se sirvió de su lugar relativamente marginal en la galaxia peronista para presentarse como un hombre nuevo, sin ataduras con la clase política y los poderes corporativos. Su discurso y sus primeras decisiones despertaron gran expectativa en amplios sectores de la opinión y terminaron provocando un cisma en el movimiento piquetero.

Para las corrientes provenientes del peronismo de izquierda, la presidencia de Kirchner representó una inesperada oportunidad política: la conducción del Estado en manos de un liderazgo en sintonía con la tradición nacional-popular del peronismo. Rápidamente rodearon a un presidente necesitado de apoyos políticos con el fin de extraer, a cambio de su respaldo, recursos para sus organizaciones. Como lo hiciera Duhalde, Kirchner, a su vez, convocó a los dirigentes de la FTV y la CCC y les ofreció una política de diálogo, pero al llegar la hora de retribuir el apoyo recibido los beneficios se repartieron en forma desigual. Luis D'Elía, que había participado en la campaña electoral en favor de la candidatura de Kirchner, se llevó la mejor parte. Postergado, Juan Carlos Alderete condujo más tarde a los militantes de la CCC a las filas de la oposición al gobierno.

El elenco de organizaciones filoperonistas incluyó, además de la FTV, otras de más reciente formación, entre ellas, Barrios de Pie y Movimiento Evita. Para atender sus demandas se montó en el gobierno un "gabinete informal" cuyos responsables habían compartido en muchos casos una larga militancia en la izquierda peronista con los activistas piqueteros (Boyanosky Bazán, 2010). Esa relación privilegiada les permitió una tajada mayor de nuevos planes sociales: subsidios para construir viviendas o encarar pequeños emprendimientos productivos. También recibieron posiciones en

las agencias a cargo de la acción social y comunitaria. Señalemos que, al pasar al otro lado del mostrador, los activistas habrían de encontrarse bien pronto ante una compleja tarea: armonizar las expectativas que sus bases depositaron en ellos con sus nuevas obligaciones burocráticas. Luisina Perelmiter (2016) ha examinado muy bien las aristas del dilema y las diversas soluciones que recibió.

En un plano más general, la integración en las estructuras de gobierno produjo un viraje táctico en las organizaciones filoperonistas. El acceso a los sitios de poder hizo a la presión directa más redituable que el recurso a la protesta; como consecuencia, para avanzar sus demandas optaron por las negociaciones a puertas cerradas en detrimento de la movilización colectiva. La mutación fue todavía aun más profunda: creadas originalmente para servir a la causa de los desocupados, sus organizaciones se convirtieron en instrumentos de la aspiración del presidente Kirchner: doblegar las resistencias que existían dentro del PJ a su ascendente liderazgo. En un contexto en el que Kirchner decidía los rumbos, los activistas filoperonistas no pudieron escapar de una relación de dependencia que, aunque fortalecía sus organizaciones, los subordinaba a consideraciones tácticas sobre las que tenían muy poca influencia.

La versatilidad ideológica del peronismo –promotor del neoliberalismo con Menem, crítico del neoliberalismo con Kirchner– dejó indiferente a la otra ala de la movilización social: las organizaciones del Bloque Piquetero Nacional y las de las corrientes de la nueva izquierda del MTD. Todas ellas coincidieron en un diagnóstico común: el nuevo gobierno representaba una continuidad de las administraciones anteriores. En su propio lenguaje, era una variante más de las estrategias de la clase dominante, por lo que ratificaron su lugar en las filas de la oposición. Esta decisión tuvo dos consecuencias: en un plano más general, puso a estas organizaciones en las antípodas de una opinión pública deseosa de normalidad institucional, luego de los traumáticos episodios recientes; en un terreno más político, las condujo a la confrontación con un presidente que, a pocos meses de acceder el gobierno, lograba altos índices de aprobación. Ambas consecuencias pavimentaron el camino de las facciones opositoras del movimiento piquetero hacia el aislamiento político. En esas circunstancias, se puso en marcha una dinámica política bien conocida: la que lleva del aislamiento a la radicalización, ya que ambos procesos se refuerzan mutuamente (Della Porta y Diani, 2011). Cuanto más aislado se encuentra un movimiento, menores serán sus expectativas de logros inmediatos y mayor será, por consiguiente, su tendencia a la radicalización ideológica y a la beligerancia de sus prácticas políticas.

El impacto de esta dinámica política tardó muy poco en salir a la luz y se hizo visible en el empleo de las mismas tácticas disruptivas utilizadas antes de 2003. El costo de esta falta de sintonía con el nuevo clima político habría de ser la gradual erosión de la legitimidad de la protesta social. A este respecto es oportuno retomar aquí lo que se ha dicho sobre la protesta como el principal recurso de los sectores más débiles para poder negociar con los poderes públicos. Como señaló en su estudio clásico Michael Lipsky (1968), la eficacia de este método de presión depende mucho de la capacidad de los que apelan a él para volcar en su favor a aquellos grupos que por su mayor centralidad política pueden influir sobre los que deciden. El recurso a la protesta pone en marcha, así, un proceso de persuasión indirecta. Quienes protestan aspiran a suscitar las simpatías de “terceras partes”, que son ajenas a las causas del conflicto pero cuya opinión es significativa para los poderes públicos. Si logran ese objetivo muy probablemente esas “terceras partes” se hagan oír reclamando a las autoridades que presten atención y den soluciones a las demandas de los que

protestan. Como tal, este proceso de persuasión indirecta coloca a los promotores de la protesta frente a un dilema: deben calibrar sus acciones disruptivas para evitar que las actitudes favorables a sus demandas dejen paso a actitudes hostiles. Si este último es el desenlace, es probable que los reclamos de esos sectores influyentes apunten menos a reclamar a las autoridades soluciones para los que protestan y más a que pongan fin al malestar ocasionado por las protestas. Los cortes de calles que se sucedían casi cotidianamente produjeron una sensación de hastío e irritación entre los habitantes de Buenos Aires y dieron un vuelco al estado de la opinión según registraron las encuestas: fueron muchos los que tendieron a ver a los piqueteros como agitadores antes que como víctimas de una crisis social.

El nuevo escenario del país a partir de 2003 afectó también otra de las fuentes del movimiento piquetero: la existencia de una gran masa de desempleados. Ya se mencionaron con anterioridad los efectos negativos sobre el nivel de actividad, el empleo, los salarios y la pobreza que produjo la ruptura de la camisa de fuerza monetaria del régimen de convertibilidad. Agreguemos ahora que, al cabo de varios meses, los motores de la economía comenzaron a encenderse nuevamente a fines de 2002 (Levi Yeyati y Valenzuela, 2007). La devaluación de la moneda hecha por el gobierno de Duhalde estimuló una rápida y fuerte reacción del sector agrícola. La industria orientada al mercado interno aprovechó la protección del tipo de cambio alto para promover una resustitución de importaciones. El gobierno también hizo su contribución gracias al superávit fiscal construido sobre impuestos a las exportaciones y la reducción de pagos al exterior por el *default* de la deuda externa en 2001. En 2003 la economía ya crecía al 8,8% anual cuando un golpe de fortuna originado en la gran demanda china aumentó a niveles nunca registrados el precio de los productos agrícolas exportados por la Argentina. Hacia 2005 los sombríos pronósticos sobre el país en boga tres años antes se habían eclipsado, bajo el empuje de una onda de crecimiento que duraría hasta el fin de la década.

Con la reactivación económica disminuyó la proporción de la población activa con problemas de empleo. La tasa de desempleo del 25,5% registrada en 2002 —el pico de la crisis— cayó a 20% en 2003, a 13,1% en 2005 y a 8,5% en 2007 (Beccaria y Maurizio, 2012). El cambio en la situación del mercado de trabajo y sus correlatos —la creación de empleo y el paralelo fortalecimiento del poder de presión de los trabajadores ocupados— modificó la dinámica del conflicto social. Tras dos años en los que más del 50% de los conflictos estuvo protagonizado por las organizaciones de desocupados, a partir de 2005 más del 75% de los conflictos tendrá por actores principales a las organizaciones sindicales (Etchemendy y Collier, 2007). El desplazamiento del eje de la protesta, desde los problemas de empleo a la puja distributiva, se tradujo, por un lado, en el regreso del sindicalismo a su lugar central en el mundo del trabajo y, por el otro, en la progresiva retracción del movimiento piquetero.

Los efectos del período poscrisis comportaron un severo revés para la subsistencia de las organizaciones de desocupados. A partir de 2003 comenzó a disminuir el número de beneficiarios del Programa de Jefes y Jefas de Hogar: los 2 millones de 2003 se redujeron a 1,5 millón en 2005 y a 750 mil en 2007 (Repetto y Díaz Langou, 2010). Si bien muchos de los ex beneficiarios migraron a nuevos programas de ayuda social creados en 2005, la mayoría aprovechó el incremento de la oferta de empleos para volver al mercado de trabajo.

En un contexto políticamente más desfavorable, las facciones más radicalizadas del movimiento piquetero también intensificaron sus movilizaciones durante 2005,

levantando la causa de los que estaban quedando atrás de una economía en crecimiento o tenían más dificultades para insertarse en ella. Esta ofensiva piquetera tendría ahora que confrontarse con un presidente Kirchner fortalecido en su lucha por la conducción del partido gobernante. Con los amplios recursos fiscales que tenía a su alcance, Kirchner logró cooptar a jefes locales claves de la máquina política del Gran Buenos Aires, mediante la transferencia directa de fondos a los municipios. Con esos apoyos, en las elecciones legislativas de octubre de 2005 presentó su propia lista de candidatos y derrotó ampliamente a los candidatos del PJ ligados al ex presidente Duhalde. Galvanizado por una victoria refrendada en otros importantes distritos del país, Kirchner emergió como líder incontestado del movimiento peronista.

Con más apoyos políticos y el sostén de una opinión pública menos tolerante a las manifestaciones en las calles, el gobierno enfrentó la ofensiva piquetera con una consigna "Ni palos, ni planes": evitó la represión pero reaccionó a las movilizaciones con una cerrada negativa a sus demandas. En este contexto, el recurso a la protesta dejó de funcionar como instrumento para abrir canales de negociación con los poderes públicos. Y cundió entonces una sensación de impotencia en los dirigentes piqueteros. Fueron ilustrativas a este respecto las palabras de Juan Carlos Alderete, el líder de la organización de desocupados de mayor peso del arco opositor, transcritas por Bruno Fornillo en su estudio de la trayectoria de la CCC: "Si el gobierno nos llama a dialogar –dijo en 2005– suspendemos las medidas". Pero las autoridades se mantuvieron firmes en su estrategia de desgaste. A principios de 2006 la CCC se movilizó con menos fuerza que el año anterior. Entrando a 2007 sus marchas fueron cada vez más esporádicas y concentradas en los barrios de la periferia urbana (Fornillo, 2008).

La cooptación de las corrientes filoperonistas, por un lado, y el forzado repliegue de las facciones más radicalizadas, por el otro, se combinaron para producir una declinación del movimiento piquetero. Ese estado de cosas, se supo más tarde, sería solo temporario. Declinación no implicó desaparición (Pérez, 2018). Con el foco puesto en la actividad en el nivel local y en las necesidades más apremiantes de sus seguidores, las organizaciones lograron forjar sólidos lazos en barrios del Gran Buenos Aires. Esto les permitió sobrellevar la hora de la desmovilización y estar disponibles para pasar a la acción en circunstancias más propicias. Para el caso, una coyuntura con gobiernos en apuros y proclives a hacer concesiones para mantenerse en el poder. Con esta clave interpretativa, Candelaria Garay (2017) ha examinado los avatares de la protesta social desde los tiempos de la presidencia de Menem con el propósito de dar cuenta de los varios programas dirigidos a los sectores de la población más vulnerable. Un escenario de esas características habría de ser el factor crítico de la estructura de oportunidades políticas dentro de la que se desenvolvería la movilización piquetera en los años por venir.

Quinta fase: progresiva recuperación de la movilización de los desempleados y reorientación del rumbo de sus organizaciones desde 2009

Con el respaldo de su popularidad y el control del movimiento peronista, Kirchner nombró a su esposa para sucederlo en la presidencia. Electa en 2007, Cristina Fernández ocupó el cargo con una economía en crecimiento y un descenso del desempleo acompañado por políticas redistributivas. Ante un contexto internacional poco auspicioso, el gobierno lanzó en 2008 dos grandes iniciativas legislativas para apuntalar el proceso en marcha con más recursos fiscales: la estatización del sistema de seguridad social que Menem había privatizado y el aumento de los impuestos a las

exportaciones del agro cuyos precios se mantenían en alza desde 2002. La primera iniciativa contó con el apoyo del Congreso y puso en manos del gobierno una ingente cantidad de nuevos recursos. Pero los productores rurales, grandes y pequeños, opusieron una firme resistencia al aumento de la presión impositiva. La protesta rural, orquestada mediante cortes de ruta, se extendió a lo largo de varias semanas, logró un inesperado eco en las ciudades y forzó a la discusión del proyecto oficial en el Congreso. Al cabo de un debate intenso el proyecto fue rechazado.

La derrota parlamentaria trajo aparejada una fuerte caída en la tasa de aprobación del gobierno y fue seguida luego por el impacto de la crisis internacional de 2008. Si bien este fue breve no pudo ser más inoportuno: la fuerte contracción del nivel de actividad económica en 2009 coincidió con la realización de las elecciones legislativas de medio término. El día de los comicios el veredicto de las urnas no pudo ser más inquietante. Luego de haber ganado las elecciones presidenciales de 2007 con 45% de los votos, la coalición gobernante perdió más de 14 puntos porcentuales. La merma de votos se debió principalmente a los malos resultados en los distritos electorales más importantes. El revés más preocupante fue la derrota de Néstor Kirchner como candidato a diputado por la provincia de Buenos Aires. El retroceso del oficialismo en el bastión territorial del peronismo hizo temer por el desenlace de las elecciones presidenciales de 2015, sobre todo porque los resultados electorales pusieron de manifiesto un contraste sugestivo: los candidatos peronistas en el nivel municipal recibían más votos que los que obtenía Kirchner como candidato a diputado nacional. Esta tendencia, particularmente significativa en el Gran Buenos Aires, hizo salir a la luz el comportamiento estratégico de muchos jefes locales del peronismo: frente al riesgo de que, como jefe político de un gobierno muy cuestionado, Kirchner los arrastrara en su derrota, repartieron boletas con sus candidatos al municipio pero se abstuvieron de hacerlo con las del nivel de diputado nacional o apoyaron candidatos de facciones peronistas rivales a Kirchner (Zarazaga, 2015).

Para neutralizar la amenaza que se proyectaba sobre su futuro político, el gobierno puso en marcha iniciativas de política social (Zarazaga, 2015). La primera de ellas apuntó a recuperar la lealtad de la máquina política del peronismo en el Gran Buenos Aires. En agosto de 2009 fue creado el Programa Argentina Trabaja (PAT) mediante la asignación de fondos para la formación de cooperativas que darían empleo y salarios a desempleados en trabajos de mejoramiento de la infraestructura local. La iniciativa, que retomaba fórmulas conocidas, fue inicialmente implementada en el Gran Buenos Aires y les dio a los intendentes amplia libertad en la elección de los beneficiarios. La segunda de las iniciativas tuvo una envergadura mayor: consistió en el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH), equivalente al 12% del salario mínimo por cada niño hasta 18 años de grupos familiares desocupados o que estuvieran en la economía informal, con el compromiso de velar por su salud y asegurar su asistencia a la escuela. Como tal, esta modalidad de transferencia monetaria condicionada venía siendo propuesta desde hacía tiempo por partidos de la oposición y los movimientos sociales. Cuando el revés electoral le despejó el camino, el gobierno se adueñó de ella y la concretó con un decreto en octubre de 2009.

Cubriendo 1.800.000 hogares en 2010 y con 3.500.000 beneficiarios, la AUH fue el plan social de mayor alcance en el país, superando al ya extinto Programa de Jefes y Jefas de Hogar que había llegado a 2 millones y medio de beneficiarios en 2003. Financiado con fondos de ANSES –la agencia de seguridad social–, el programa implicó una mayor protección a los sectores más vulnerables debido a la fuerte

asociación de la informalidad y el desempleo con la pobreza. El 80% de los niños y adolescentes cubiertos en el primer año de vigencia de la AUH pertenecían al 40% más pobre del país (Gasparini y Cruces, 2010). Tal como fue diseñada, la AUH no se prestaba fácilmente a un uso clientelar: podían acceder a él todos los que reunieran los requisitos establecidos, no tenía cupos ni plazos de duración y su administración quedó en manos de la alta burocracia de la seguridad social.

Distinta fue, por definición, la estructura del PAT, pensada para garantizar la fidelidad de los intendentes del Gran Buenos Aires. Consecuentemente, recibieron amplios poderes para administrar las cooperativas de trabajo a través de su red de punteros. Estas circunstancias activaron una dinámica política a la que ya aludimos en otro tramo de este artículo: la falta de transparencia en la distribución de beneficios sociales tiende a generar insatisfacción entre quienes no pueden acceder a ellos y opera en consecuencia como potente estímulo a la acción colectiva. En efecto, la creación del PAT sacó a las organizaciones de desocupados opositoras de los márgenes de la vida pública. Mostrando que habían logrado retener una cierta capacidad de movilización volvieron otra vez a las calles bajo la consigna "Trabajo para todos sin clientelismo" y reclamaron ser autorizadas a formar cooperativas de trabajo en el marco del PAT. Su demanda recibió el apoyo de las organizaciones de desocupados aliadas al gobierno, también excluidas de un programa que beneficiaba a sus rivales políticos, los jefes locales de la máquina política del peronismo. Esa doble presión obligó al gobierno a revisar su propuesta original: las organizaciones de desocupados pudieron armar sus propias cooperativas y participar en los programas de trabajos públicos en los municipios. Las protestas no cesaron, sin embargo, porque el reclamo por la expansión y una mayor transparencia en la distribución del PAT continuó vigente.

Los efectos de la crisis internacional fueron, en definitiva, de corta duración. En poco tiempo los precios de las materias primas retomaron su marcha ascendente impulsando el nivel de la actividad económica, que luego de la fuerte caída en 2009 se incrementó en torno al 8%-9% en 2010. Este fue el contexto que rodeó al lanzamiento de la reelección de la presidenta. Con políticas como la incorporación masiva de la población adulta al sistema jubilatorio, los subsidios al consumo de energía y el transporte público, los créditos al consumo con tasas interés negativas y la asistencia social en gran escala, el gobierno armó un libreto imbatible para afrontar los comicios de 2011; con el 54% de votos renovó su mandato.

Sin embargo, al poco tiempo el gobierno de Cristina Fernández experimentó los vaivenes de la fortuna política tan familiares en el país. Su victoria electoral, con un récord de votos en la historia reciente, pronto fue opacada por el impacto de los desequilibrios acumulados por la política preelectoral sobre el nivel de la actividad económica. Luego, una disminución del precio internacional de los bienes de exportación complicó todavía más las cosas. En la emergencia, los intentos por reanimar la economía recurriendo a la expansión del gasto público no resultaron efectivos, en buena parte debido a las severas restricciones que exhibía el sector externo, y que se tradujeron en la pérdida de reservas y llevaron a un fuerte control de cambios sobre las importaciones y los viajes al exterior. Esta vez, la marcha de la economía no jugó en favor de las perspectivas electorales del gobierno: perdió las elecciones legislativas de 2013 y, dos años más tarde, los cruciales comicios de 2015 en los que se decidía la sucesión presidencial.

La expansión del gasto público no revirtió el estancamiento de la economía pero promovió una recuperación de la movilización social. Hacia 2014 fondos estatales pa-

gaban salarios a 240 mil cooperativistas en el marco del PAT. Este flujo de ingresos era, por cierto, una fuente de litigios con las autoridades, pero les proveía el marco para una inserción regular en el presupuesto público y les brindaba los medios indispensables para reclutar y retener adhesiones, fortaleciendo, así, su capacidad de presión. He ahí la clave del proceso de transformación que habrían de experimentar. Como han destacado Kaese y Wolff observando su actividad en estos años, el foco de las movilizaciones estuvo cada vez más centrado en la dinámica propia del PAT, la selección y el monto de salarios de sus beneficiarios. El trabajo en las cooperativas dejó de ser visto como una opción transitoria y más como un empleo regular financiado con recursos fiscales. Con este telón de fondo fue perdiendo fuerza la demanda por “un trabajo digno” tan decisiva en la gestación del movimiento piquetero, y que escasamente era satisfecha por los empleos precarios y de bajos salarios que ofrecían los PAT (Kaese y Wolff, 2016). Más todavía –agregamos–, la identidad piquetera, con su connotación antagonista, comenzó a ser silenciada por las organizaciones, tanto aliadas como opositoras al gobierno. En su lugar prefirieron presentarse detrás del nombre más aséptico de “movimientos sociales” y actuar cada vez más como *insiders* del sistema político, reenviando a un remoto segundo plano sus objetivos originales de ruptura.

Dentro del elenco de los movimientos sociales se produjeron cambios significativos. La FTV, que junto con la CCC había estado en la vanguardia de la protesta desde fines de 1990, prácticamente desapareció de la escena pública, debido en parte a los avatares de la involucración político-partidaria de su conductor, Luis D’Elía; sus adherentes pasaron a engrosar otras organizaciones. Su lugar en la primera fila de las movilizaciones fue ocupado en 2011 por la denominada Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que reúne trabajadores informales y miembros de cooperativas de trabajo. La CTEP responde al liderazgo de Juan Gravois, joven abogado de izquierda con simpatías a la tradición del peronismo y al catolicismo social, que hizo su debut en 2002 con la promoción de la organización de cartoneros que en el contexto de la crisis comenzaron a recorrer las calles de Buenos Aires recogiendo materiales reciclables para extraer de ellos magros medios de subsistencia (Grabois, 2015).

Sexta fase: el resurgimiento de la movilización social de fines de 2015

Como la protesta es el recurso por excelencia utilizado por los grupos más débiles para hacerse escuchar, el número de movilizaciones no depende tanto de un empeoramiento de las condiciones materiales como de la existencia de un medio ambiente político favorable, por ejemplo, el que ofrece la existencia de un gobierno altamente sensible a las presiones sociales (Franklyn, 2009). Así lo mostraron las interacciones entre los movimientos sociales y el nuevo gobierno en el poder desde fines de 2015.

Por una pequeña diferencia de votos el candidato de la oposición, Mauricio Macri, el líder del PRO –un partido de centroderecha–, a la cabeza de una coalición electoral con el Partido Radical, fue electo presidente. Tan pronto inició su gestión se activó el estado de alerta en el universo de la protesta social frente a un gobierno que durante la reciente campaña electoral había sido eficazmente enmarcado por sus rivales como “gobierno de los ricos”; esta circunstancia le imponía dar claras señales de que las políticas de asistencia social en curso se mantendrían. Para ponerlo a prueba, en la víspera de las fiestas de fin de año, los principales movimientos sociales reclamaron, con amenazas apenas veladas de recurrir a acciones disruptivas, el pago de un bonus adicional a los beneficiarios de la AUH. El presidente Macri respondió rápidamente, y la celebración de la Navidad y el Año Nuevo pudo transcurrir sin mayores sobresaltos.

Al año siguiente, el amplio espectro de los movimientos sociales volvió a la carga con numerosas protestas, que incluyeron acampes frente a las oficinas del Ministerio de Desarrollo Social. Sus demandas giraron en torno al PAT, su administración y beneficios, y culminaron con una demanda de mayor alcance, la sanción de una ley de emergencia social. La propuesta descansaba sobre una dramática constatación. Si bien luego del giro económico posterior a 2003 tuvo lugar una importante recomposición social, vía el aumento del empleo y el trabajo registrado, los efectos de largo de plazo de las reformas de mercado continuaban vigentes: casi un tercio de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza (Kessler, 2014). Ante nuevas movilizaciones en ciernes, ahora con el respaldo de la Confederación General del Trabajo (CGT), el Congreso aprobó la Ley de Emergencia Social en diciembre de 2016. La ley comprometió al gobierno a destinar 30 mil millones de pesos a políticas de asistencia social en los próximos tres años, crear un millón de puestos de trabajo en el plan Proyectos Productivos Comunitarios –la nueva etiqueta del PAT– y otorgó a sus beneficiarios un salario social complementario. La magnitud de las asignaciones sobre el presupuesto público fijadas por la ley hizo temer un veto presidencial; finalmente, el presidente Macri prefirió acatar la decisión del Congreso. Quedó delineado, así, el escenario para una pulseada entre los movimientos sociales y las autoridades, que dio lugar, por un lado, a una exhibición periódica de fuerza con marchas en las calles y, por el otro, a respuestas urgentes y siempre insuficientes respecto de las demandas. Según datos oficiales, un primer balance de estas negociaciones con frecuencia tensas pero nunca interrumpidas mostró, según fuentes del Ministerio de Acción Social, que el número de beneficiarios de los planes sociales creció sostenidamente desde que Macri asumió la presidencia: en diciembre de 2015 sumaban 187.288, en diciembre de 2017 eran 421.416 y en diciembre de 2018 ascendían a 515.043. Paralelamente al aumento de beneficiarios, hubo una reorganización de los programas y se introdujeron nuevas condicionalidades como el cumplimiento de metas de escolarización.

El mantenimiento de los compromisos de asistencia social fue una manifestación más de un programa de gobierno que condicionó sus aspiraciones económicas a las circunstancias políticas. Una vez en el cargo, el presidente Macri tuvo por delante dos tareas prioritarias: terminar con cuatro años de estancamiento económico y poner freno a la inflación en alza desde 2007. Para ello levantó bien alto sus credenciales pro-mercado y obró en consecuencia: suprimió el control de cambios con la expectativa de atraer inversiones y redujo la emisión monetaria esperando que así cedieran las presiones inflacionarias. Al momento de actuar ante uno de los principales problemas heredados, el alto déficit fiscal, se apartó, sin embargo, de un libretto ortodoxo: desechó la política de ajuste de *shock* y optó por la táctica cautelosa del ajuste gradual. Las justificaciones de esta decisión fueron de carácter político: el escaso margen de la victoria electoral de 2015, la condición minoritaria del oficialismo en ambas cámaras del Congreso y la falta de apoyos con fuerte implantación territorial y social, que sí, en cambio, tenía su oposición, el peronismo. La opción por el ajuste gradual para sortear las restricciones políticas se benefició de un legado crucial de los años kirchneristas, el bajo nivel de la deuda externa del país. La fórmula escogida fue entonces la corrección paulatina del desequilibrio de las cuentas públicas y la sustitución del financiamiento vía la emisión monetaria por el endeudamiento externo. Con esa fórmula Macri esperó una pronta reactivación de la economía y un mayor control sobre la inflación para poder reforzar sus credenciales políticas en las elecciones intermedias de octubre de 2017 (Broderson, 2017).

La apuesta fue al comienzo exitosa. Luego que se produjera en 2016 una nueva caída del nivel de actividad y otro salto inflacionario por el impacto de las primeras medidas, el panorama de 2017 cambió de signo: la economía salió de la recesión y disminuyó la tasa de inflación, con sus efectos positivos sobre el empleo, los salarios, la pobreza, despejando la vía a la victoria del oficialismo. El triunfo electoral no abrió, sin embargo, la puerta a un enfoque menos cauteloso de los desequilibrios económicos. Contra lo que esperaba el tribunal de los mercados, el gobierno persistió en la táctica gradualista con la que había capeado con marchas y contramarchas sus problemas de gobernabilidad. La confianza que despertaron sus credenciales promercado existió pero no llegó a cancelar las reservas que suscitaba la accidentada historia del desempeño económico del país; ello se manifestó en masivos ingresos de capitales financieros de corto plazo más que en inversiones reales que expandieran la estructura productiva. Estas circunstancias dejaron la trabajosa gestión de la economía más expuesta al riesgo. Con este telón de fondo emergieron inconsistencias. El aumento en las tarifas públicas para reducir los extraordinarios subsidios a los sectores medios en energía y transporte tendió a debilitar los efectos de la disciplina monetaria sobre las presiones inflacionarias. Los ahorros fiscales logrados por tarifas públicas más altas fueron compensados por un incremento todavía mayor en las erogaciones sociales que beneficiaban a la clase pasiva y los trabajadores informales. La reactivación económica hizo que las importaciones de bienes y servicios crecieran a un ritmo mayor que las exportaciones. El corolario de estos desajustes fue un mayor desequilibrio fiscal y externo en comparación con el tramo final del gobierno de Cristina Fernández.

Cuando por una sucesión de eventos internacionales los capitales financieros se percataron de ese estado de cosas a mediados de 2018, retiraron el respaldo al gobierno y dejaron de financiarlo. En la emergencia, el presidente Macri acudió al FMI en busca de los fondos que los mercados privados le retaceaban; como consecuencia, terminó adoptando el ajuste de *shock* que había intentado evitar. A continuación cundió la recesión, la caída del empleo y los salarios reales que, junto a una inflación creciente, acompañaron el último año de la presidencia de Macri. Este abrupto viraje económico pavimentó el camino a su derrota en los comicios presidenciales de 2019.

El giro de la coyuntura económica, que recordaba a otros en la historia argentina, vino acompañado, sin embargo, por un hecho novedoso: en el programa de ajuste firmado con el FMI se acordó reservar un monto significativo de fondos para tender un cordón de seguridad que protegiera a los sectores más vulnerables. Las circunstancias justificaban esa iniciativa: el índice oficial de pobreza estaba pasando del 25,7% registrado en diciembre de 2017 al 32% que se contabilizaría en el mismo mes de 2018. La cláusula del acuerdo implicó un reconocimiento del lugar central alcanzado en la agenda pública por la nueva cuestión social gestada a la sombra de las reformas de mercado.

Comentarios finales: un nuevo actor sociopolítico

A fines de 2018 el diario *La Nación* destacó: “Los movimientos sociales son hoy un factor de poder tan gravitante como el sindicalismo”. El veredicto reflejó bien la opinión prevaleciente en los círculos de gobierno, donde, como trascendió a la prensa, una de las principales actividades ha sido “repartir matafuegos” bajo la forma de

subsidios y compensaciones con el fin de conjurar los focos potenciales de protesta. Para poner en perspectiva ese veredicto volvamos a los comienzos de este artículo, pero ahora a los efectos de reiterar lo que ya sabemos: vista la variedad de experiencias ocurridas a partir de 1990, la movilización de los desocupados dejó de estar en el casillero de los fenómenos improbables de la sociología.

Según la bibliografía comentada en estas páginas dos son los principales recursos que hicieron posible extraer a los desempleados de una situación de impotencia. El primero es de carácter interno: tener a su alcance empresarios políticos capaces de proveerles el aporte estratégico de la organización. Una estructura organizativa contribuye a que el descontento se traduzca en acción colectiva al definir objetivos comunes, coordinar tácticas y brindar representación y liderazgo. El segundo de los recursos es de carácter externo: contar con circunstancias políticas que reduzcan la asimetría de poder existente entre ellos y los que deciden políticas públicas y, por consiguiente, estimulen su movilización; como cuando consiguen el respaldo de aliados importantes, o se confrontan a gobernantes en dificultades por conflictos dentro de las élites políticas o por los efectos de vaivenes electorales. Combinados, ambos tipos de recursos permitieron canalizar el impacto de un poderoso acicate a la movilización de los desocupados: la vigencia de promesas de protección social en principio disponibles para todos junto con la simultánea existencia de obstáculos a su pleno disfrute por el conjunto de los miembros de la comunidad política.

La movilización de los desocupados se incorporó, pues, al paisaje social y político de los países más desarrollados, convirtiéndose en un fenómeno esperable en coyunturas donde la reconversión productiva o el ajuste económico están acompañados por la pérdida de puestos de trabajo. No obstante, las investigaciones han mostrado que cuando las organizaciones de desempleados dieron un paso al frente lo hicieron en forma efímera y no consiguieron tener una gravitación autónoma y persistente. Las razones invocadas varían según las diversas experiencias: la competencia entablada desde otras organizaciones, la pérdida de apoyos ante la falta de resultados inmediatos, la eficacia de las agencias públicas de asistencia social. Es contra un contexto como ese que sobresale la trayectoria seguida por los ahora llamados "movimientos sociales" en la Argentina. Sintetizando esa trayectoria tenemos que sus organizaciones han logrado un gran acceso a las áreas de decisión de las políticas sociales y que, al cabo de más de veinte años de negociar programas de asistencia, han adquirido un saber práctico de cómo obtener subsidios y ampliar su capital político, y una conciencia alerta de sus derechos a los beneficios de la protección estatal.

En forma paralela a estos logros, fue decantando con el paso del tiempo una caracterización más precisa de su composición social. Al dirigir la atención a ellos constatamos que la noción de pérdida del puesto de trabajo en la empresa y su correlato, el fenómeno sociológico de la desocupación, no se aplica estrictamente a este universo. A lo largo de los años hubo en sus filas trabajadores que perdieron sus empleos por el cierre de fábricas o por el recorte de mano de obra provocados por los ajustes estructurales. Sin embargo, no son ellos los que, en definitiva, han ido definiendo el perfil social más típico de los movimientos sociales. La gran mayoría de los que forman parte de ellos son sectores de la población en situaciones de pobreza estructural, que viven en barrios con infraestructura fuertemente deficitaria, con empleos precarios e informales, actividades por cuenta propia de baja calificación y subsidios públicos, sin acceso a las redes de protección social asociadas a la condición asalariada (Salvia y Vera, 2013).

En términos más generales, estamos en presencia de sectores de la población localizados en el denominado “polo o masa marginal” conformado por segmentos de la fuerza de trabajo que no son absorbidos por la dinámica actual de los mercados laborales y permanecen en su periferia sin que cumplan la función de ejército industrial de reserva, debido a la formidable brecha de recursos y habilidades existente entre ellos y los trabajadores insertos en regímenes salariales y beneficios sociales. La Argentina de hoy, con la formación de un considerable estrato de trabajadores que han quedado a la intemperie, parece estar dándole la razón a José Nun, quien a comienzos de 1970 alertó, en medio de ásperas polémicas, sobre la creación de la masa marginal supernumeraria, esto es, sin efectos funcionales respecto del mayor o menor poder de presión de los trabajadores y las demandas de la reproducción del orden económico (Nun, 2001). Sugestivamente, esta es la perspectiva que se ha abierto paso en los movimientos sociales. Para decirlo con Juan Grabois, su vocero más elocuente:

La globalización excluyente ha llevado a la injusticia social a tal extremo que ser explotado en las condiciones legales vigentes parece ser un verdadero privilegio. [...] La mayoría de nuestros compañeros no tiene un patrón que quiera comprar su fuerza de trabajo y pagar por ella un salario de convenio. [...] Nuestros compañeros se inventaron su propio trabajo, en los barrios populares [...] Muchos changuean, trabajan por cuenta propia, en familia o en las cooperativas [...] Al menos dos generaciones de argentinos no conocen la vida de la empresa, la fábrica [...] (Grabois, 2015: 5).

Los testimonios provenientes de este universo destacan que dentro de él los desocupados plenos son una ínfima minoría; todo el mundo algo trabaja, nadie se mantiene con los subsidios públicos, que son, en realidad, solo un complemento. En el polo marginal “el problema central no es la desocupación, se subraya con énfasis, sino la falta de derechos”; más específicamente, su exclusión de los derechos previstos por el mandato constitucional según el cual “el trabajo en todas sus formas gozará de la protección de las leyes”. A partir de este diagnóstico e invocando su condición de “sindicalistas de los excluidos”, los dirigentes de la CTEP han levantado “una segunda generación” de reivindicaciones, que van más allá de las habituales demandas de subsidios y compensaciones, esto es, una legislación que certifique el reconocimiento de los movimientos sociales y la formación de paritarias para negociar con las autoridades el monto y el tipo de programas sociales, mediante dirigentes elegidos con un padrón oficial de trabajadores involucrados en la economía popular, el nombre genérico que recubre las actividades de subsistencia del polo marginal. El supuesto detrás de estas reivindicaciones es que el segmento de la población confinado al polo marginal es un rasgo de la realidad social que está para quedarse; por lo tanto, el objetivo es colocarlo en una situación de igualdad de derechos respecto de los trabajadores formales (Grabois, 2018). Como se desprende de la meta que lo moviliza, este programa de acción se propone consagrar en el plano de las instituciones laborales la fractura objetiva existente dentro del mundo del trabajo. En la actualidad ese punto de llegada ideal, que entraña toda una innovación normativa –ya que rompería la tradicional asociación entre la protección social y el trabajo en relación de dependencia–, no parece cercano, si bien sirve como señal de la quiebra de la sociedad salarial que por largos años caracterizó a la Argentina.

La manifestación más rotunda de este estado de cosas ha sido la emergencia de un nuevo actor sociopolítico cuyo núcleo son los movimientos sociales, dentro

del que hoy se destacan, además de la CTEP, la CCC, Barrios de Pie, el Polo Obrero. A través de sus movilizaciones, se ha ido configurando en la escena pública, y en paralelo a la CGT –que ejerce la representación de los trabajadores asalariados–, la presencia virtual de una CGT que habla en nombre de la masa marginal. Es verdad que la representatividad de este nuevo actor sociopolítico debe ser cualificada. El universo de la masa marginal es mucho más amplio que el núcleo organizado por los movimientos sociales; a falta de mejor información podríamos estimar que este cubre apenas un tercio de la población que vive en los campamentos de refugiados sociales que pueblan las periferias urbanas; allí también operan los aparatos clientelares del PJ, las redes sociales de los talleres clandestinos y los feriantes extralegales, y es visible asimismo la trama perversa del narcotráfico.

Dicho esto, hay que subrayar que la envergadura alcanzada por los movimientos sociales es un fenómeno fuera de lo común. Sin duda, constituye una expresión de la fuerza de la tradición organizativa en el país. Pero, en términos comparativos, es un fenómeno más sobresaliente porque, a mi juicio, remite a la trayectoria peculiar de la sociedad argentina, esto es, a una percepción más intensa de la exclusión que, por ejemplo, en las favelas de Río de Janeiro, no porque aquí el nivel de pobreza y precariedad sea mayor sino debido a la alta sensibilidad a la carencia de recursos y derechos que produce el legado de la promesa de igualdad social bajo la que durante años se desarrolló el país.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Guillermo (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Miño Dávila Editores.
- AUYERO, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- (2007). *La Zona Gris. Violencia colectiva y política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BAGLIONI, Simone (2012). "The mobilization of Unemployed in Italy", en Chabanet, Didier y Faniel, Jean (eds.), *The mobilization of Unemployed in Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- BECCARIA, Luis y LÓPEZ, Néstor (1997). "Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano", en Beccaria, Luis y López, Néstor (comps.), *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos sobre la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef/Losada.
- BECCARIA, Luis y MAURIZIO, Roxana (2012). "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina, 1990-2010", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 52, N° 206, julio-septiembre, Buenos Aires, IDES, pp. 205-228.
- BOYANOSKY BAZÁN, Christian (2010). *El aluvión. Del piquete al gobierno: los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BRODESHON, Mario (2017). Informe Macro, Consultora Econométrica, octubre.
- CELS (2001). *Criminalización y represión de las protestas sociales. Informe sobre los Derechos Humanos en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CHABANET, Didier y FANIEL, Jean (2012). "Introduction: The Mobilization of the Unemployed in a Comparative Perspective", en Chabanet, Didier y Faniel, Jean (eds.), *The mobilization of Unemployed in Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- CRUCES Guillermo y GASPARI, Leonardo (2009). "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, N° 192, enero-marzo, Buenos Aires, IDES, pp. 395-437.
- DELLA PORTA, Donatella (2010). "The Protest of Unemployment: Forms and Opportunities", en Giugni, Marco (ed.), *The Contentious Politics Of Unemployment in Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- y DIANI, Mario (2011). *Los movimientos sociales*. Madrid: Editorial Complutense.
- DELLA PORTA, Donatella y REITER, Herbert (1998). "The Policing of Protest in Western Democracies", en Della Porta, Donatella y Reiter, Herbert (eds.), *Policing of Protest*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- ETCHEMENDY, Sebastián (2001). "Construir coaliciones reformistas: la política de compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica" *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, N° 160, enero-marzo, Buenos Aires, IDES, pp. 675-706.
- y COLLIER, Ruth (2007). "Down But not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina, 2003-2007", *Politics & Society*, vol. 35, N° 3, septiembre, pp. 363-401.
- FANIEL, Jean (2012). "Trade Unions and the unemployed: towards a dialectical approach", *Interface*, vol. 4, N° 2, pp. 130-157.
- FORNI, Pablo (2001). "El surgimiento de redes inter-organizacionales y la consolidación de las ongs de base en el Gran Buenos Aires", *Revista de Ciencias Sociales*, N° 12. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- FORNILLO, Bruno (2008). "Acerca de la Corriente Clasista y Combativa frente al gobierno de Kirchner", en Pérez, Germán, Schuster, Federico y Pereyra, Sebastián (eds.), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras después de 2001*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- FRANCESCHELLI, Ignacio y RONCONI, Lucas (2002). "Una historia poco romántica del movimiento piquetero", mimeo.
- FRANKLYN, James (2009). "Contentious Challenges and Government Responses in Latin America", *Political Research Quarterly*, vol. 62, N° 4, pp. 700-714.
- GARAY, Candelaria (2007). "Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina", *Politics & Society*, vol. 35, N° 2, pp. 301-328.
- (2017). "Los movimientos de desocupados en el Conurbano. Protesta, política social y política partidaria", en Zarazaga, Rodrigo y Ronconi, Lucas (comps.), *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Fundación OSDE.
- GASPARI, Leonardo y CRUCES, Guillermo (2010). "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Dis-

- cusión y Alternativas", *Documentos de Trabajo del CEDLA*, N° 102, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.
- GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan C. (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 36, N° 143, octubre-diciembre, Buenos Aires, IDES, pp. 733-766.
- GIUGNI, Marco (ed.) (2010). *The Contentious Politics of Unemployment in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GOLBERT, Laura (2004). "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados", *Serie Políticas Sociales*, N° 84. Santiago de Chile: CEPAL.
- GRAHAM, Carol (1994). *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington: The Brookings Institution.
- GRABOIS, Juan (2015). "Introducción", en Grabois, Juan y Pérsico, Emilio, *Trabajo y organización de la economía popular*. Buenos Aires: CTEP.
- (2018). Entrevista de Diego Genoud, 31 de junio.
- HOBBSBAWM, Eric (2013). *Gente poco corriente. Resistencia, rebelión y jazz*. Barcelona: Crítica, "Los destructores de máquinas".
- KAESE, Fynn y WOLFF, Jonas (2016). "Unemployed Movements in Argentina, 2008-2015", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 102, octubre, pp. 47-68.
- KESSLER, Gabriel (1996). "Algunas implicaciones de la experiencia de desocupación para el individuo y la familia", en Beccaria, Luis y López, Néstor (comps.), *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef/Losada.
- (2014). *Controversia sobre la desigualdad. Argentina 2003-2017*. Buenos Aires: FCE.
- LAVINAS, Lena (2014). "Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI. Los programas de transferencias monetarias condicionadas", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 54, N° 212, mayo-agosto, Buenos Aires, IDES, pp. 3-34.
- LEVI YEYATI, Eduardo y VALENZUELA, Diego (2007). *La resurrección. Historia de la poscrisis argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- LEVITSKY, Steven (2003). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI Iberoamericana.
- LIPSKY, Michael (1968). "Protest as a Political Resource", *American Political Science Review*, vol. 62, N° 4, pp. 1144-1158.
- MANZANO, Virginia (2013). *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- MAURER, Sophie (2001). *Les Chômeurs en Action (décembre 1997 - mars 1998). Mobilization collective et ressources compensatoires*. Paris: L'Harmattan.
- MCADAM, Doug (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency*. Chicago: University of Chicago Press.
- MERKLEN, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- MURILLO, María V. (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI de España.
- NOVARO, Marcos, BONVECCHI, Alejandro y CHERNY, Nicolás (2014). *Los límites de la voluntad*. Buenos Aires: Ariel Historia.
- NUN, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- OLIVER, Pamela, MARWELL, Gerald y TEIXEIRA, Ruy (1985). "A theory of the Critical Mass. I. Interdependence, Group Heterogeneity, and the Production of Collective Action", *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, noviembre, pp. 522-556.
- PERELMITER, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social del Estado*. Buenos Aires: UNAM.
- PÉREZ, Marcos E. (2018). "Institutional Strengthening in a Receding Movement: the trajectory of Piquetero Organizations between 2003 and 2015", *Latin America Research Review*, vol. 53, N° 2, pp. 287-302.
- QUIROZ, Julieta (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.
- REPETTO, Fabián y DÍAZ LANGOU, Gala (2010). "Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para protección social a un año de su creación", Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 88, CIPPEC.

- RICHARDS, Andrew (2002). "Mobilizing The Powerless: Collective Protest Action of the Unemployed in the Interwar Period", *Working Paper*, N° 175, Madrid, Juan March Institute.
- SALVIA, Agustín y VERA, Julieta (2013). "Heterogeneidad estructural y distribución de ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010)", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 52, N° 207-208, octubre-diciembre de 2012 y enero-marzo de 2013, Buenos Aires, IDES, pp. 427-462.
- SCHIPANI, Andrés (2006). "Movilizaciones de Desocupados en Argentina y Chile durante las reformas de Mercado", tesis de licenciatura, Departamento de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.
- (2008). "Organizando el descontento: movilización de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, N° 189, abril-junio, Buenos Aires, IDES, pp. 85-118.
- SIGAL, Silvia (1981). "Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 43, N° 4, pp. 1547-1577.
- SVAMPA, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- y PEREYRA, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- TARROW, Sidney (1994). *Power in Movement. Social movements, collective action and politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- TORRE, Juan Carlos (2003). "Los huérfanos de la política de partidos", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 42, N° 168, enero-marzo, Buenos Aires, IDES, pp. 647-665.
- ZARAZAGA, Rodrigo (2014). "Los punteros como red de política social", mimeo.
- (2015). "Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina. Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 54, N° 214, enero-abril, Buenos Aires, IDES, pp. 333-356.
- (2017). "Punteros, el rostro del Estado frente a los Pobres", en Zarazaga, Rodrigo y Ronconi, Lucas (comps.), *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Fundación OSDE.

RESUMEN

Este artículo se ocupa de la trayectoria que llevó a los movimientos de desempleados a convertirse en un actor sociopolítico clave de la política contemporánea de la Argentina. Ignorados por los sindicatos, dejados de lado por las autoridades, los trabajadores excluidos del mercado de trabajo por obra de las reformas neoliberales tomaron las calles a fines de la década de 1990 a fin de dar visibilidad a sus reclamos y demandar soluciones. Desde entonces, y mediante el uso de la protesta,

lograron gestar un ámbito de negociación con las autoridades en torno a la asignación de las compensaciones por desempleo. El artículo explora el papel jugado por agentes externos –activistas políticos, ex sindicalistas, miembros de ONG– en el proceso de organización de los desempleados, los efectos de las políticas implementadas por los gobiernos sobre su nivel de movilización y la influencia de cambios en el contexto político en el éxito de la acción colectiva.

SUMMARY

This article traces the trajectory of the unemployed movements as a growing socio-political actor in Argentine contemporary politics. Ignored by the trade unions, neglected by the authorities, workers expelled from the labor market by the neoliberal reforms took to the roads in the late 1990s in order to give visibility to their grievances and demand solutions. Since then, through the use of protest, they have been able to establish a

bargaining arena with the authorities for the allocation of unemployed compensations. The article explores the role played by external actors –political activists, ex-unions militants, members of the ngos– in the process of the organization of the unemployed, the effects of government policy responses on their levels of mobilization, and the influence of changes in the political context on the success of collective action.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

TORRE, Juan Carlos

"De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 228, septiembre-diciembre (pp. 165-200).

Palabras clave: <Reformas de mercado> <Desempleados> <Acción colectiva> <Transferencias de ingresos condicionadas>.

Keywords: <Market reforms> <Unemployed> <Collective action> <Conditional cash transfers>.