

LOS MOVIMIENTOS DE DESOCUPADOS Y LA PROMESA DE IGUALDAD SOCIAL

REFLEXIONES ACERCA DEL ARTÍCULO DE JUAN CARLOS TORRE

CANDELARIA GARAY*

Empezando con los sindicatos y sus vínculos complejos con la política y el Estado, y siguiendo con los movimientos de trabajadores desocupados, el estudio de la organización popular vinculada al trabajo ha recorrido la vasta obra de Juan Carlos Torre. En este excelente artículo, Torre analiza en profundidad las condiciones que hicieron posible la movilización de los desocupados en la Argentina y examina sus transformaciones a lo largo del tiempo. A pesar de que la acción colectiva de los desocupados comúnmente se considera improbable, en gran medida por la falta de recursos y por la heterogeneidad de intereses entre quienes están desempleados, en la Argentina surgieron movimientos de trabajadores desocupados y precarios de gran envergadura y alcance nacional, con capacidad de influir en la política pública y de representar los intereses de un sector significativo de la sociedad.

Si bien los movimientos de desocupados surgieron a fines de los años noventa en el contexto de las reformas de mercado, cuando el desempleo alcanzó niveles sin precedentes, su origen –como señala Torre– no es simplemente resultado de estas transformaciones. Analizando exhaustivamente

la literatura, Torre sostiene que la falta de movilización sindical en defensa de los desocupados generó un universo de personas “a la deriva”, potencialmente disponible para la movilización.¹ Dadas estas condiciones, y haciéndose eco de la literatura clásica sobre movimientos sociales, Torre identifica dos factores principales que facilitaron la acción colectiva.² El primero es el papel de los emprendedores políticos o dirigentes que ayudaron a construir organizaciones, definir objetivos comunes, coordinar tácticas y conducir la movilización. El segundo factor es la existencia de contextos propicios para la movilización. Estos son momentos en los cuales el gobierno, por diversos motivos –por ejemplo, un fuerte revés electoral–, sufre una pérdida significativa de poder.

Torre también refiere a un tema más general que atraviesa de algún modo las cuestiones anteriores y que es el legado de una promesa de igualdad social que la sociedad argentina mantuvo por décadas. Si bien en este artículo no desarrolla este concepto, entendemos que sugiere que una sociedad que aspira a ser igualitaria es más proclive que otras sociedades en las cuales esta aspiración no echó raíces a resistir y desa-

* Kennedy School of Government, Harvard University; <candelaria_garay@hks.harvard.edu>.

1 Véase también Etchemendy (2011).

2 Véase, por ejemplo, Tarrow (1994).

fiar los obstáculos que le impiden realizar este objetivo, y a aceptar más fácilmente a la organización popular y el conflicto como herramientas de cambio. En términos de la literatura de movimientos sociales, la promesa de la igualdad social podría entenderse como un elemento que facilita la liberación cognitiva que según McAdam fomenta la movilización.³ Concretamente, la liberación cognitiva es entendida como el proceso por el cual un colectivo de personas comienza a percibir que un determinado estado de cosas está mal o es injusto, que es posible modificarlo y que la movilización social es la vía para su transformación.

En su análisis, Torre muestra cómo estos factores posibilitaron la conformación de un nuevo actor sociopolítico: el conjunto de movimientos de desocupados. Estos movimientos pusieron el desempleo y la ausencia de derechos vinculados al trabajo formal en el centro de la agenda pública. Los movimientos de desocupados pasaron a representar los intereses de los trabajadores excluidos del empleo formal y reconfiguraron la relación de estos sectores con el Estado. Además de reclamar respuestas que beneficiaran a un universo amplio de trabajadores excluidos, contribuyeron a expandir una vasta estructura asociativa a nivel territorial, se nutrieron de vínculos con organizaciones sociales y barriales nuevas y existentes, y transformaron las estrategias de resolución de problemas de los sectores más pobres.⁴

Los movimientos de desocupados limitaron el alcance de las redes clientelares que se expandieron desde los años ochenta para consolidar el poder territorial de los partidos, alimentar sus maquinarias locales y contener el descontento social, particularmente

durante la implementación del ajuste estructural en los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999).⁵ Sin desconocer la continuidad del clientelismo, Torre y otros autores refieren que las organizaciones de desocupados construyeron una estructura de distribución de recursos, de solidaridad y de asistencia comunitarias alternativa a la estructura distributiva y coercitiva establecida por los punteros. Estas organizaciones conformaron la base territorial de una movilización de gran alcance que dirigió sus reclamos al gobierno nacional.

Como indica Torre, la protesta llevó al gobierno a negociar con los manifestantes. Si bien en algunos momentos, sobre todo en sus inicios, la protesta también fue reprimida, la represión generó protestas más numerosas y adhesiones de distintos actores políticos, que no solo manifestaron su apoyo a los movimientos de desocupados sino también su rechazo a la violencia. Este ha sido un punto importante para el desarrollo del movimiento de desocupados, ya que facilitó la protesta recurrente y de gran escala, y mostró a la dirigencia política que la represión podía volverse en su contra y catalizar un movimiento opositor mayor. Más allá de las críticas a la movilización intensa que han surgido en la opinión pública, su aprobación e incluso su defensa en contra de la represión son temas para destacar.

Una vez que los movimientos se consolidaron, tanto la protesta como la presión por canales institucionales obligaron a sucesivos gobiernos a establecer políticas sociales de cobertura amplia, integrales y permanentes, independientemente de la orientación ideológica de quienes estaban en el poder o de sus preferencias de política pública.⁶ Estas

³ Junto con la liberación cognitiva, McAdam (1999) refiere a las estructuras de movilización (organizaciones y redes) y a las oportunidades políticas para explicar el surgimiento de movimientos sociales y del movimiento de derechos civiles en particular.

⁴ Sobre este tema, véase también Collier y Handlin (2009).

⁵ Sobre clientelismo en el Conurbano, véanse los trabajos de Auyero (2001), Levitsky (2003), Szwarcberg (2015 y 2017), Zarazaga (2014), Zarazaga y Ronconi (2017).

⁶ Sobre la expansión de la política social en la Argentina, véase Garay (2007 y 2016).

concesiones –como apunta Torre– se dieron particularmente en momentos en que el gobierno se veía debilitado, por ejemplo, en un contexto electoral desfavorable, o cuando la protesta alcanzaba niveles elevados. En contraste con la distribución de alimentos, que fue la respuesta estatal a la pobreza en la década de 1980, y con los programas focalizados discrecionales, que predominaron en los años noventa, la política social para los trabajadores informales y desocupados a partir de la década de 2000 incluyó transferencias, jubilaciones y programas de empleo temporario de gran cobertura. Estos beneficios han sido comparables a los que reciben los trabajadores de bajos ingresos del sector formal, es decir, una parte importante y a veces mayoritaria de estos trabajadores.

Movimientos, partidos y sindicatos

Al igual que las organizaciones sindicales, los movimientos de desocupados enfrentaron el dilema de aliarse o no con los sucesivos gobiernos. Por un lado, la cercanía al gobierno puede ayudar a las organizaciones de desocupados a incrementar o preservar su poder, brindándoles recursos y acceso a espacios de decisión e influencia. Por otro lado, también puede poner en riesgo la autonomía de las organizaciones o promover el desplazamiento de sus objetivos subsumiéndolos en los de una coalición partidaria más amplia.⁷ La política partidaria, por lo tanto, puede potenciar o introducir divisiones y fragmentar a los movimientos sociales, impidiendo la creación de una estructura más o menos coordinada de representación y negociación con el Estado.

A pesar de que las bases de los movimientos sociales no necesariamente se ven representadas electoralmente por los

partidos asociados a sus dirigentes, estos vínculos partidarios pueden determinar si una organización suma su apoyo a un gobierno e influir en el repertorio de estrategias perseguidas.⁸ Como analiza Torre, las primeras organizaciones de desocupados se opusieron en bloque al menemismo. Sin embargo, la llegada de Duhalde al poder en 2002 y la apertura de espacios de diálogo con los movimientos sociales generaron diferencias entre aquellos más dispuestos a negociar y aquellos que mantenían una postura opositora. Este panorama cambió significativamente con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2003. Entonces, varias organizaciones se integraron al gobierno o limitaron sus actividades de protesta debido a que –como advierte Torre– este promovía una agenda social inclusiva.⁹ Algunos dirigentes también evitaron confrontar demasiado con el gobierno de Kirchner para no desgastar su vínculo con las bases de sus organizaciones, que habían volcado su apoyo al presidente. Las preferencias de las bases, sobre todo cuando un gobierno tiene altos niveles de popularidad, pueden volverse especialmente importantes en la definición de las estrategias políticas que llevan adelante sus organizaciones, independientemente de la agenda de los partidos a los que sus dirigentes estén vinculados.

Si bien la relación de los movimientos con los partidos y los gobiernos ha sido objeto de varios estudios, sus vínculos con los sindicatos han recibido menos atención. Esto es llamativo porque los sindicatos potenciaron su movilización de diferentes maneras. Las protestas con organizaciones sindicales de maestros, trabajadores de la salud y con la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) ayudaron a los movimientos sociales a adquirir presencia nacional y mayor capacidad de incidir en la política pública. La CTA

7 Véase, por ejemplo, la discusión del "dilema dual" en Collier y Collier (1991).

8 Este término lo tomo de Rossi (2017).

9 Véanse también Boyanovski Bazán (2010), Etchemendy y Garay (2011).

vio en las organizaciones de desocupados aliadas claves para sus reclamos y para la construcción de un movimiento de trabajadores amplio que no se limitara a representar al empleo formal.¹⁰ Además, planteó una agenda de política social universal que varias de las organizaciones de desocupados promovieron y que constituyó la base de las políticas sociales que más adelante fueron adoptadas con el fin de apaciguar la movilización social.¹¹

Más recientemente –como señala Torre–, algunas organizaciones comenzaron a impulsar su institucionalización como asociaciones sindicales, intentando modificar la estructura legal que define al sujeto de la representación gremial y al trabajador como tal. Sin embargo, esta redefinición normativa no es nueva. La CTA inició este camino en los años noventa, intentando derribar el muro institucional que divide la representación de intereses del asalariado formal del resto de los trabajadores, con el fin de reducir la enorme desigualdad entre ambos sectores. Estos cambios, que fueron resistidos por el Estado en sucesivas administraciones, constituyen una de las transformaciones institucionales más novedosas del sindicalismo y la alianza más poderosa que construyeron las organizaciones de desocupados.¹²

Si bien los desocupados y trabajadores precarios se han organizado principalmente en el nivel territorial, han surgido también organizaciones que nuclean a grupos específicos de trabajadores no solamente por barrio, sino por el tipo de actividad laboral que realizan (reciclaje urbano, venta am-

bulante, trabajo rural). La organización funcional ofrece una nueva oportunidad para articular acciones con el mundo sindical. A pesar de que es difícil la construcción de un movimiento de trabajadores que incluya un espectro amplio de sindicatos y movimientos sociales, es posible que una coalición en torno a políticas de empleo que busquen mejorar la situación laboral de los informales y desocupados sí pueda establecerse. Las transformaciones en la política social a partir de los años 2000, fruto en gran medida de la alianza entre los movimientos sociales y la CTA, mostraron que es posible articular intereses comunes en áreas donde a primera vista parecía poco probable.

Notas finales

El trabajo de Juan Carlos Torre nos recuerda el trayecto recorrido por las organizaciones de desocupados que veinte años atrás comenzaron a articular un movimiento urbano inédito en América Latina.¹³ Algunas de las primeras organizaciones continúan activas, otras no. A pesar de los cambios políticos y los vaivenes económicos, los movimientos sociales cuentan con gran vitalidad y protagonismo en la vida política. Lejos de ser un retrato del colapso económico de 2001, en los últimos años mantuvieron sus estructuras territoriales y su capacidad de movilización, de colocar temas en la agenda, acceder a la administración de programas y promover nuevas políticas públicas. Y a diferencia de la mayoría de los países de la región, donde

¹⁰ Sobre la CTA, véase Armelino (2008).

¹¹ Por ejemplo, la CTA lanzó el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) junto con varios movimientos sociales y asociaciones, como la Federación Agraria, entre otros. En diciembre de 2001, el FRENAPO organizó una consulta popular por la creación de un seguro de desempleo y formación, una asignación universal por hijo y una pensión universal para mayores. La propuesta fue apoyada por más de tres millones de personas, y si bien la caída del gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) a los pocos días le quitó visibilidad, los principales programas sociales en los años posteriores incorporaron aspectos fundamentales de estas propuestas.

¹² Sobre el sindicalismo y los movimientos sociales, véanse Seidman (1994), Garay (2009 y 2019).

¹³ Sobre la protesta en la región, véase Silva (2009).

los trabajadores informales y desocupados urbanos son movilizados por partidos de forma programática o clientelar, en la Argentina también existen organizaciones que intermedian los intereses de estos sectores a nivel nacional.

Estos movimientos dieron visibilidad a una fractura profunda en la sociedad que no es nueva ni es solamente fruto del neoliberalismo y sus cambios en el mercado de trabajo. Esta fractura tiene sus raíces profundas en una desigualdad estructural exorbitante y de múltiples dimensiones que divide a la socie-

dad argentina: la desigualdad de recursos económicos, la concentración dramática de la tierra y el bajo efecto redistributivo de la política fiscal. Esta desigualdad estructural es la contracara histórica de la promesa de igualdad social que Torre identifica y que probablemente ayudó a gestar y legitimar los reclamos por la inclusión. La continuidad y el poder de los movimientos sociales indican que los efectos de esta desigualdad en el mercado laboral y el ingreso seguirán siendo temas relevantes en la agenda pública y fuentes de conflicto social.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMELINO, Martín (2008). "Tensiones entre organización sindical y organización territorial: la experiencia de la CTA y la FTV en el período poscrisis", 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.
- AUYERO, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- BOYANOSKY BAZÁN, Christian (2010). *El aluvión. Del piquete al gobierno: los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- COLLIER, Ruth B. y COLLIER, David (1991). *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.
- COLLIER, Ruth B. y HANDLIN, Samuel (2009). *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- DOMÍNGUEZ, Fabián y SZWARCBERG DABY, Mariela (2017). "Los barones del Conurbano", 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.
- ETCHEMENDY, Sebastián (2011). *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Nueva York: Cambridge University Press.
- y GARAY, Candelaria (2011). "Argentina's Left Populism in Comparative Perspective", en Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- FORNILLO, Bruno (2008). "Derivas de la matriz nacional-popular" 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.
- 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.
- (2009). "Associational Linkages to Labor Unions and Political Parties", en COLLIER, Ruth B. y HANDLIN, Samuel, *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, pp. 260-290.
- (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2019). "Labor Coalitions in Unequal Democracies", Harvard Kennedy School, mimeo.
- LEVITSKY, Steven (2003). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI Iberoamericana.
- MCADAM, Doug (1999). *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- NATALUCCI, Ana (2008). "Las estrategias del polo obrero frente a la crisis de 2001", 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.
- PÉREZ, Germán, SCHUSTER, Federico y PEREYRA, Sebastián (eds.) (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras después de 2001*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- ROSSI, Federico M. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SEIDMAN, Gay (1994). *Manufacturing Militance: Workers' Movements in Brazil and South Africa, 1970-1985*. Berkeley: University of California Press.
- SILVA, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- SZWARCBERG, Mariela (2015). *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- TARROW, Sidney (1994). *Power in Movement. Social movements, collective action and politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ZARAZAGA, Rodrigo (2014). "Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective on Brokerage through the Argentine Case", *Latin American Politics and Society*, vol. 56, N° 3, pp. 23-45.
- y RONCONI, Lucas (comps.) (2017). *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Fundación OSDE.